

Reestructuración, liberalización y consolidación del sector bancario brasileño

André Moreira Cunha *
Julimar da Silva Bichara **

Introducción

El sistema financiero brasileño, especialmente el sector bancario, atravesó por un profundo proceso de transformaciones a lo largo de la última década.¹ Dos aspectos merecen ser destacados, por un lado, las reformas legales que acercaron las reglas de funcionamiento internas a las internacionales, permitiendo el saneamiento del sector en un ambiente de volatilidad macroeconómica y, por otro, un cambio estructural del sector, con la reducción de la participación de los bancos públicos y el aumento del porcentaje de capital extranjero, en un movimiento que combinó una acción a favor de la activación de las autoridades monetarias y el interés estratégico de los principales *players* del sector privado.²

En este sentido, Brasil no es una excepción a la tendencia más general de consolidación bancaria y liberalización financiera, como ocurrió en las econo-

* Profesor adjunto de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

** Profesor del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Director del Centro de Estudios Brasileños Ortega y Gasset.

¹ En este artículo se enfatiza, especialmente, el sector bancario, puesto que representa más del 90% de los activos del sistema financiero brasileño (BCB, 2002).

² En Brasil, el Consejo Monetario Nacional (CMN) es el órgano máximo de regulación del sistema financiero. El Banco Central (BCB), la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP) y la Secretaría de Previdencia Complementar forman el conjunto de órganos reguladores y fiscalizadores. Constantemente se hará referencia a las Resoluciones del CMN o del BCB, así como a las Medidas Provisorias, MP (instrumento de que dispone el poder ejecutivo central para presentar medidas legales), leyes y decretos del poder ejecutivo, importantes en la regulación del sistema financiero.

mías desarrolladas y en desarrollo. La mayor participación del capital extranjero en los sistemas financieros de países en desarrollo también es una regla general en la cual Brasil se encuadra. La experiencia brasileña contiene especial interés ya que ese proceso de reestructuración evitó una crisis bancaria abierta, a ejemplo de las crisis asiáticas de 1997 y 1998. La literatura económica identifica las crisis bancarias por la suspensión de la convertibilidad de los pasivos bancarios, lo que ocurre después de una “corrida bancaria”, provocando el cierre de instituciones, intervenciones estatales para provisión de liquidez, etc. Ellas pueden ser localizadas, en pocas instituciones o sistémicas.³

En nuestro caso, las dificultades de algunos bancos privados y públicos en el periodo posterior a la estabilización monetaria –el Plan Real (1994)– condujo al sector financiero a un amplio proceso de saneamiento. Sin embargo, no se observó un “efecto dominó” (Sachs, 1998) de las corridas bancarias con quiebras sucesivas de instituciones. No hubo, desde una perspectiva general, quema de activos y capital. Los depósitos no disminuyeron. El crédito creció, aunque, en términos reales, el ritmo de crecimiento haya sido inferior al del PIB.

El sistema financiero brasileño viene presentando tasas de rentabilidad sistemáticamente superiores a la media de los otros sectores de la economía.⁴ Se beneficia de tasas de interés elevadas, practicadas por el gobierno central en su política de financiación.⁵ Los ingresos de tesorería, asociados fundamentalmente a la adquisición de títulos públicos, es una fuente importante de ingresos para las instituciones financieras (Freitas, 1999; Cardim de Carvalho, 2000; OCDE, 2001; Cunha, 2002; Carvalho *et al.*, 2002). La consolidación de la banca permitió el fortalecimiento del sector. Sin embargo, al contrario de la expectativa generada por la literatura especializada, la liberalización financiera y la mayor participación del capital internacional no redujeron los problemas estructurales de insuficiencia –baja relación crédito al sector privado/PIB– y de ineficiencia –elevados *spreads* bancarios–.

El trabajo está estructurado en tres apartados. En el primero, se presentan algunas características de la reciente experiencia internacional de consolidación del sistema bancario en los países desarrollados y en desarrollo. Se destacan

³ Véase, entre otros, Sachs (1998), Demirgüç-Kunt y Detragiache (1997), IMF (1998), Aziz *et al* (2000), Mishin (2000 y 2001), Caprio y Klingebiel (2003).

⁴ La Austin Asis estimó, para el periodo 1995-2002, una rentabilidad media de 5.6% para el sector no financiero de la economía brasileña, mientras que para el sector bancario está alcanzaba un promedio de 17%. Véase Folha de Sao Paulo, 16.03.2003, pp. B1.

⁵ Alrededor de 15% al año entre 1995-2002. Estimación de los autores considerando OVER/SELIC mensual, deflacionada por el IGPM, con datos obtenidos del IDEADATA– www.ipeadata.gov.br.

argumentos favorables y contrarios a la mayor participación del capital extranjero en el sector bancario de los mercados emergentes. Posteriormente se aborda la experiencia brasileña, evaluando los resultados de la consolidación bancaria y, finalmente, en las conclusiones, se comparan estos resultados con los elementos presentados en la literatura especializada.

2. Cambios recientes en el sistema financiero internacional

Los cambios recientes en el sistema financiero brasileño deben ser analizados como parte de un conjunto de transformaciones mucho más amplio. Así, los:

[...] cambios estructurales que han ocurrido en las finanzas nacionales e internacionales, durante las dos últimas décadas, pueden ser vistas como parte de un proceso complejo, mejor descrito como la globalización de las finanzas y de los riesgos financieros” (IMF, 1998c: 180).

Se pueden destacar algunos elementos claves de esta transformación:

- 1) El aumento de la capacidad técnica para desarrollar finanzas de precisión, es decir, mayor capacidad para la creación de nuevos productos financieros adecuados a las demandas específicas, sobre todo en lo que se refiere a la determinación del precio y a la distribución de riesgo;
- 2) La constitución de un mercado financiero global a partir de la integración de los mercados nacionales.
- 3) Pérdida de transparencia en la distinción entre los tipos de instituciones financieras, sus funciones y los mercados en donde operan.⁶
- 4) La emergencia de bancos e instituciones financieras globales, ofertando un amplio abanico de productos y servicios en los más diversos mercados.
- 5) Cambios en la percepción del riesgo y de los beneficios potenciales, tanto por parte de los tomadores de recursos como por parte de los prestadores, así como del espacio relevante para la toma de decisión, en donde las fronteras entre los mercados nacionales e internacionales van perdiendo relevancia.⁷

Se observa un movimiento de homogeneización de las formas institucionales y de los patrones de regulación del sistema financiero. Las fronteras tradicio-

⁶ Se trata de la integración funcional, en los términos de Canuto y Lima (1999).

⁷ Sobre todos estos puntos véase, especialmente, Calvo *et al.* (1993), Fernandez-Arias (1996), World Bank (1997), IMF (1998c), Borio y Tsatsaronis (1999), McCauley *et al.* (2002) y CEPAL (2002).

nales entre instituciones bancarias y no bancarias estarían perdiendo relevancia frente a los avances propiciados por las innovaciones financieras y la integración de los mercados –percibida como contrapunto del proceso de desregulación de las demás instituciones financieras–.⁸ En este contexto, se observa un incremento de la participación de las instituciones no-financieras en el sistema. Considerando el caso de los EUA, reconocido por un mayor desarrollo de los mercados financieros, se observa una fuerte reducción de la participación de los bancos en la gestión de los activos financieros personales. En 1980, los bancos respondían por el 50% de los recursos. En 1995, gestionaban sólo un 18% de los activos personales. Por lo contrario, las instituciones no-financiera pasaron de gestionar el 18% de estos activos en 1980, para alcanzar el 42% en 1995. Por tanto, el fenómeno de la desintermediación financiera marca tanto la gestión de los recursos personales, como la búsqueda de fuentes alternativas de financiación por parte de las empresas. Por otro lado, no significa la ausencia de intermediación, sino una pulverización en la captación y aplicación de los recursos financieros en la cual, en alguna medida, las operaciones financieras pasan a no comprometer directamente la estructura patrimonial de los bancos.

Los episodios de expansión de la liquidez financiera internacional han estado asociados a una creciente inestabilidad que, a su vez, ha generado una tensión permanente sobre el sistema financiero, sobre todo, en los países emergentes.⁹ Esta inestabilidad sería inherente al contexto de creciente internacionalización, e

⁸ El FMI también tiene esta perspectiva al indicar que “[...] existen dos motivos para la expansión de las actividades bancarias tradicionales, que operan tanto desde el punto de vista interno como internacional. En primer lugar, la reducción o la regulación de las barreras regulatorias significan que los bancos pueden acceder a negocios que estaban fuera de sus límites, permitiendo una diversificación de sus fuentes de ingresos a través de la asunción de actividades relacionadas en diferentes mercados. En segundo lugar, la desintermediación bancaria y la ampliación del desarrollo y profundización de los mercados de capitales en nivel internacional están permitiendo que las corporaciones levanten recursos directamente a través de la emisión de títulos y acciones. Como resultado, la fuente tradicional del beneficio bancario –préstamos a pequeñas y medianas empresas, financiados por depósitos a bajo coste– han sufrido una fuerte competencia de los mercados de *securities* y de administradores de activos institucionales.” (IMF, 1998c: 180).

⁹ En 1995, los activos de los inversores institucionales de los países del G7 alcanzaron la cifra de 20 trillones de dólares, lo que equivale a 100% del PIB de estos países o alrededor del 2/3 del PIB mundial. En la década de los 90 estos activos crecieron en una media del 13% al año. El *turnover* diario en el mercado cambiario pasó del 188 billones de dólares en 1986, para 1,2 trillones de dólares en 1995 y para 1,5 trillones de dólares en 1998 (IMF, 1999b). En 1997, se estimaba en 12 trillones de dólares el valor de las operaciones en los mercados futuros y de opciones cambiaria, lo que representó 2,5 veces el valor de 1992 y 17 veces el valor de 1987. En 1996, el valor principal de los mercados OTC (tipos de interés, swaps cambiarias, opciones de interés, etc) era de 24 trillones de dólares, 30 veces superior al estimado en 1987. En una investigación más reciente se estimó en 72 trillones de dólares el valor de los mercados OTC (IMF, 1999b). Estimaciones del BIS (www.bis.org) aumentaban para 94 trillones el valor de estos mercados, valor equivalente a 3 veces el PIB mundial.

integración de las finanzas y predominancia de las operaciones con títulos negociables, por lo que los *shocks* tenderían a transmitirse más fácilmente a través de las fronteras, de un mercado a otro, provocando fuertes fluctuaciones en los precios de los activos y de los tipos de cambio.¹⁰

Las décadas siguientes a la ruptura del sistema de tipo cambio fijo derivado del acuerdo de *Bretton Woods* fueron caracterizados por la consecución sistemática de crisis financieras. El FMI (IMF, 1998) identificó, para el periodo 1975-1997, 158 episodios de crisis cambiarias y 54 de crisis bancarias.¹¹ Las crisis fueron más frecuentes en los países en desarrollo con costes significativos, tanto en la reestructuración del sistema como en términos de reducción del PIB. En los casos más graves los costes fiscales de las crisis oscilaron entre el 30% y el 40% del PIB. La pérdida de renta, calculada por la diferencia entre la tendencia del PIB y su evolución después de la crisis fue en media de un 4.25%, siendo más alta en los países en desarrollo.

Algunas regularidades empíricas han marcado las crisis financieras recientes, merecen destacar, entre otros: una expansión del crédito asociado a la liberalización financiera (interna y externa); alimentando un *boom* en los mercados reales y financieros; apreciación del tipo de cambio; debilitamiento externo, con una deterioración de los saldos en cuenta corriente y reducción de la liquidez (aumento de la relación entre pasivos y activos externos y reducción de los plazos de las posiciones pasivas).¹²

En este contexto, los países más afectados por una inestabilidad financiera, especialmente aquellos que pasaron por una crisis bancaria abierta, han desarrollado mecanismo para sanear sus sistemas financieros. Es necesario resaltar dos conjuntos de medidas: a) la constitución de instituciones específicas, normalmente de carácter público, para intermediar la reestructuración patrimonial de los agentes endeudados, promover fusiones e incorporaciones, administrar quiebras, etc. y b) la utilización de recursos públicos para la compra de créditos sin retorno (IMF,

¹⁰ Esta óptica es destacada, entre otros, por Aglietta (1995), Akyüz y Cornford (1999), Kregel (1998a, 1998b y 1998c) y CEPAL (2002).

¹¹ El estudio de FMI utilizó una muestra de 22 países industrializados y de 31 países en desarrollo, siendo que los EUA y Alemania solo fueron considerados en los casos de crisis bancarias. Las crisis cambiarias fueron identificadas a partir de un índice de presiones en los mercados cambiarios, calculado considerando los cambios en los tipos de cambio y las pérdidas de reservas y/o el aumento de los tipos de interés para amortizar los ataques especulativos; las crisis bancarias fueron definidas como eventos *ex-post* como el cierre, estatización y/o fusiones forzadas de instituciones, corridas bancarias o elevados paquetes de auxilio de liquidez por el gobierno.

¹² Existe una amplia literatura que busca identificar la naturaleza de las crisis financieras, así como indicadores para anticiparlas, como Kaminsky, Lizondo y Reinhart (1998), Demirgüç-Kunt y Detragiache (1998) y Aziz *et al.* (2000).

1998d y Stone, 1998). El FMI (IMF, 1998) estimó el coste fiscal y casi fiscal de 19 casos de crisis bancarias en las últimas dos décadas. Las crisis más graves y con mayor coste fueron las del Cono Sur: Argentina (1980-1982), Chile (1981-1985) y Uruguay (1981-1984), en donde los costes alcanzaron un nivel entre el 13% y 55% de los PIB, respectivamente; y también la reciente crisis asiática, con costes superiores al 30% del PIB.¹³

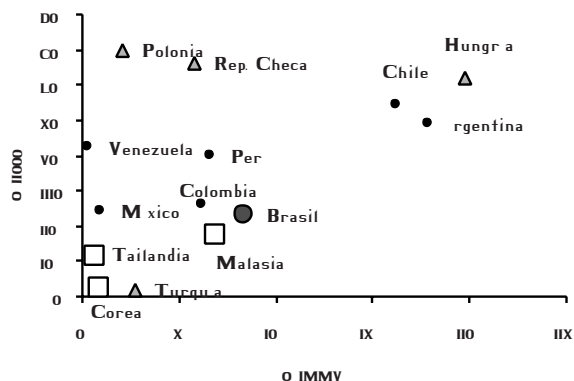
Uno de los aspectos más importantes de las transformaciones destacadas anteriormente se refiere a la globalización de los bancos que operan en el mercado internacional. La internacionalización de las actividades bancarias no es un fenómeno reciente. La llamada “globalización de los bancos internacionales” (McCauley *et al.*, 2002) se diferencia de la etapa anterior de internacionalización, puesto que ahora los bancos internacionales fundamentan sus operaciones en el exterior en la captación de depósitos en los mercados externos. En el pasado, las operaciones activas (préstamos, adquisición de activos, etc) en los mercados exteriores estaban lastrada por la captación de recursos en los mercados de origen. Las operaciones internacionales de los bancos tendían a seguir la internacionalización de las actividades de las empresas no financieras de sus países de origen (World Bank, 1997; IMF, 1998c; Borio y Tsatsaronis, 1999; McCauley *et al.*, 2002; Jeanneau y Micu, 2002).

El aumento de la competencia en los mercados de origen, las innovaciones tecnológicas, la mayor apertura financiera y la privatización en los países en desarrollo (con diferencial de tipo de interés con relación a los mercados centrales muy atractiva), entre otros motivos, alteraron las estrategias de los bancos internacionales y de otras instituciones no financieras (Group of Ten, 2001). El incremento de la participación de los bancos extranjeros en los países en desarrollo aumentó la polémica acerca de los costes y beneficios de la liberalización de los mercados bancarios.

En la Gráfica 1 se observa ese proceso en algunas economías seleccionadas. En la segunda mitad de los años 90, se pone de manifiesto un rápido aumento de la internacionalización de los sistemas bancarios de los principales mercados emergentes, especialmente en el Este europeo y en América Latina. En Asia, la crisis llevó a un aumento de la participación del capital extranjero, aunque en niveles muy inferiores. Martínez Peria *et al.* (2002) estimó en un 13% la participación de los bancos extranjeros en los créditos ofertados en los países en desarrollo. Entre los países de América Latina, este valor osciló, en el año 2000, del 19% de Brasil al 55% de Argentina y Perú.

¹³ Caprio y Klingebiel (2003) ofrecen un análisis más amplio y sistemática de las crisis bancarias sistémicas y localizadas.

Gráfica1
Participación de extranjeros en el activo total del sistema bancario de economías seleccionadas (%)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (www.bcb.gov.br).

Los argumentos más importantes a favor de la apertura del sistema financiero de los países en desarrollo son: 1) estabilización de los sistemas financieros nacionales por la entrada de recursos externos de mayor plazo y más diversificados; 2) crecimiento de la oferta de crédito; 3) mayor eficiencia, es decir, reducción de costes; y 4) modernización de las actividades bancarias, con efectos positivos en la estabilidad financiera. Además, aumentaría la presión por mejores patrones de regulación y control. Sin embargo, los críticos sugieren que el comportamiento de los bancos extranjeros tendería a ser pro-cíclico y que las crisis en los países de origen afectarían negativamente la oferta de crédito en los países receptores, aunque estos estuviesen en condiciones macroeconómicas adecuadas. Por otro lado, no existirían evidencias de un aumento significativo de la oferta de crédito. Los bancos extranjeros, además, tenderían a apropiarse de las mejores parcelas del mercado de servicios financieros, debilitando las instituciones nacionales y generando una concentración del mercado (IMF, 1998c; Dages *et al.*, 2000; Martínez Peria *et al.*, 2002). En una evaluación cuidadosa, el FMI indica que:

[...] las evidencias existentes sobre la entrada de los bancos extranjeros sugiere que la presión competitiva generada por dicha entrada aumenta la eficiencia del sistema bancario, sin embargo aun no está claro si la mayor presencia de bancos extranjeros contribuye para un sistema bancario más estable y para una menor volatilidad en la oferta de crédito. (IMF, 1998c: 152).

3. Transformaciones en el sistema financiero brasileño

3.1 Una introducción histórica

En una perspectiva de largo plazo se puede identificar algunos puntos de inflexión en la estructuración del sistema financiero brasileño. La reforma bancaria de inicios de la década de los 60, tenía el objetivo de crear una arquitectura institucional más funcional al financiamiento de una economía que se industrializaba y urbanizaba rápidamente, pero que todavía dependía de fondos públicos y externos. Siguiendo el modelo de los EUA se segmentó el mercado. Los bancos comerciales tenían el papel de ofrecer crédito de corto plazo al sector privado, basado en la captación de depósitos y en la emisión de instrumentos financieros de corto plazo. Las llamadas “financieras” (sociedades de crédito, de financiación y de inversión) se especializarían en el crédito al consumo, basándose especialmente en la aceptación y emisión de letras de cambio. Esta legislación creó los “bancos de inversiones” que deberían ofrecer créditos de medio y largo plazo, lastrado en la emisión de certificados de depósitos bancarios (CDBs) y en otros títulos de largo plazo. El sistema se completaba con el Banco Nacional da Habitação (BNH),¹⁴ los bancos federales como el Banco do Brasil (BB), la Caixa Econômica Federal (CEF),¹⁵ el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), el Banco del Nordeste, el Banco de la Amazonía, y una amplia red de bancos oficiales de las provincias (bancos estatales) –comerciales, de ahorro y de desarrollo– controlados por los gobiernos subnacionales.

En la práctica esta estructura no fue capaz de reducir la dependencia de créditos públicos y externos para la financiación de largo plazo en la economía brasileña. En un ambiente de alta inflación que obstaculizaba la emisión de títulos de largo plazo, el modelo de bancos de inversión no funcionó. La indexación generalizada de los instrumentos financieros creaba, para los ahorradores, una alternativa de adquisición de activos de corto plazo más rentable y protegida de la depreciación monetaria. Los bancos públicos continuaron siendo la base de la financiación de largo plazo. Por otro lado, los grandes bancos adoptaron la estrategia de actuar en todos los segmentos rentables del mercado, creando unidades de negocios jurídicamente autónomas, de forma que funcionaban como bancos múltiples.

¹⁴ Banco Nacional de la Vivienda.

¹⁵ Caja Nacional de Ahorros.

En 1988 se realizó una mini-reforma del sistema bancario brasileño.¹⁶ Se creó la figura de “bancos múltiples” en los moldes de los bancos universales europeos y, consecuentemente, provocó el primer proceso de consolidación. Por un lado, cerca del 40% de los bancos que existían en 1988 desaparecieron en la década siguiente, sin embargo, por otro, la mini-reforma generó una significativa expansión del número de bancos y, sobre todo, de agencias bancarias. La nueva legislación permitía que los bancos comerciales, los bancos de inversiones y otras instituciones financieras no bancarias estuviesen bajo el paraguas de la misma personalidad jurídica. Se tornó de derecho lo que en la práctica el mercado ya había consagrado. Entre 1989 y 1993 fueron autorizadas la constitución de 143 bancos múltiples, incluyendo los principales *players* del mercado brasileño (BCB, 2002b).

En la década de los 90 el sistema financiero brasileño sufrió importantes transformaciones.¹⁷ Destacando, entre otras, un cambio en la composición de los principales agentes, con reducción de la participación del sector público, especialmente de los bancos estatales, y una ampliación de la presencia del capital extranjero. La estabilización económica, que generó una drástica reducción de los ingresos de *floating* derivados del ambiente de alta inflación,¹⁸ el estrechamiento de la reglas prudenciales y la herencia de los desequilibrios patrimoniales determinaron el debilitamiento de varios bancos (privados y públicos). Así, el capital extranjero que a finales de los años 80 detenía cerca del 9% de los activos, pasó a representar en la actualidad alrededor del 30% del mercado (Banco Central, 2001, 2002). La mayoría de los bancos estatales fueron privatizados, los privados tradicionales fueron incorporados por otros o vendidos a bancos extranjeros.

El proceso de consolidación bancaria permitió el fortalecimiento del sector, especialmente cuando se compara con otros países en desarrollo de América Latina y Asia. Sin embargo, aun permanecen problemas estructurales de insufi-

¹⁶ Resolución BACEN núm. 1.524 de 21/09/1988. Según el Banco Central (2001) “en diciembre de 1988 funcionaban 104 bancos comerciales y 5 cajas de ahorro. Del total de bancos, 49 eran privados, 26 tenían control extranjero (incluidos 19 filiales directas de bancos extranjeros) y 29 bancos eran público. Considerando los activos de este grupo de bancos, se observa que el 56.85% pertenecían a bancos con control privado nacional, 9.62% a bancos con control extranjero y 33.53% a bancos bajo el control del gobierno. [...] En diciembre de 2000 funcionaban 191 bancos y una caja de ahorro, de los cuales 16 eran públicos, 104 eran privados nacionales y 71 de control extranjero, incluidas 13 filiales directas de bancos extranjeros. Los activos totales de los 191 bancos estaban distribuidos entre los de control gubernamental (23.33%), de control privado nacional (42.56%) y de control extranjero (33.11%). De los 191 bancos que existían en diciembre de 2000, 64 funcionaban en diciembre de 1988, es decir, contaban con por lo menos 12 años de funcionamiento. Estos eran los bancos que habían sobrevivido a las transformaciones ocurridas a lo largo del periodo 1989-2000.”

¹⁷ Véase por ejemplo, Banco Central do Brasil (1999), Franco (1999), Puga (1999) y OCDE (2001).

¹⁸ El Banco Central (2002b) estimó que en 1993 estos ingresos equivalían a un 4.2% del PIB o a un 35% del total de los ingresos del sistema bancario.

ciencia –relación entre el crédito al sector privado/PIB oscilando en niveles inferiores al 30%– e ineficiencia, *spreads* superiores al 30% al año y provisiones de recursos para sectores específicos, como el de la vivienda, la agricultura, las micro y pequeñas empresas, las exportaciones y los sectores de alta tecnología, todavía dependientes de recursos públicos.

3.2. La consolidación bancaria de los años 90: la regulación estatal

Se entiende por consolidación el proceso de reestructuración de un mercado, que ocurre a través de mutaciones patrimoniales (fusiones, adquisiciones, incorporaciones) y/o alianzas estratégicas, determinadas por cambios regulatorios, tecnológicos y de patrones competitivos, que genera alteraciones en la propia dinámica de funcionamiento de los mercados. El Group of Ten (2001) realizó un detallado estudio sobre la consolidación del sistema financiero en las principales economías industrializadas. En este sentido, este apartado tiene el objetivo de analizar la consolidación que se está procesando en el sistema bancario brasileño. Por otro lado, es importante destacar que, tanto en términos internacionales como en el caso de Brasil, la consolidación bancaria es un proceso en curso y, además no se debe confundir consolidación con “estabilidad”.

Tres elementos están determinando la consolidación del sistema bancario brasileño: 1) el cambio de régimen inflacionario, provocado por el éxito inicial del Plan Real; 2) la liberalización económica y 3) la actuación del Banco Central como agente regulador y fiscalizador del sistema. Para el Banco Central (1999, 2001, 2002, 2002b), el entorno de alta inflación por un periodo de tiempo prologando permitió, por un lado, una significativa expansión del sistema financiero y, por otro, la adopción de prácticas ineficientes, especialmente por parte de la banca. La pérdida de los beneficios de intermediación, potencializados por la inflación creciente, debilitó las instituciones menos eficientes.¹⁹ Además, se observó también, a partir de la estabilización monetaria, una *boom* del crédito, con posterior debilitamiento de las carteras de crédito constituidas. En el primer año del Real, el número de operaciones de crédito en el sistema financiero nacional (SFN) creció un 50% en términos nominales y un 20% en términos reales (Gráficas A1 y A2, en Anexo).

¹⁹ “En este sentido, es importante destacar que durante el periodo de alta inflación los bancos buscaban maximizar los beneficios de *floating* estableciendo una amplia red de agencias bancarias, lo que permitía un captación rápida de recursos de los clientes, con los pagos de cuenta siendo realizados en dichas agencia. Con la reducción de los ingresos de *floating* hubo una caída de la eficiencia. Sólo a partir del segundo semestre de 1997 es que el dicho nivel mejoró, a causa (principalmente) de los ajustes en los bancos públicos federales, de la entrada de bancos extranjeros y de la propia reacción de los bancos privados nacionales al aumento de la presencia de instituciones extranjeras en el sistema financiero y de los efectos del PROES.” (Puga, 1999: 30).

Los aumentos reales de renta – 40% en términos nominales y cerca del 15% en términos reales—²⁰ y el optimismo generado por la estabilización estimularon el aumento de los gastos privados, especialmente de las familias, incrementando el endeudamiento. Por ejemplo, entre julio de 1994 y junio de 1995 se observó un crecimiento real del 70% de las operaciones de crédito de las personas físicas y entre un 10% y un 50% en los demás sectores de la economía (industria, comercio, vivienda, rural y servicios).²¹ La crisis mexicana de diciembre de 1994 llevó al Banco Central de Brasil a adoptar una política monetaria más rígida en 1995. Los créditos improductivos pasaron de cerca del 5%, en los dos años que antecedieron en Real, a más del 10% en los dos años siguientes (Gráficas A3 y A5).

Así, considerando lo anterior, se inició un proceso de reestructuración del sector bancario brasileño, marcado por transferencias de control, incorporaciones, cierres y liquidación de instituciones, disminuyendo el número de bancos en funcionamiento. En junio de 1994 el sistema bancario estaba compuesto por 210 bancos múltiples, 34 bancos comerciales y 2 cajas de ahorro, en un total de 246 instituciones. En junio de 2002 existían 182 instituciones, disminuyendo la participación de los bancos nacionales tanto públicos como privados y aumentado, en contrapartida, la participación de los bancos extranjeros.

Ese proceso de consolidación bancaria también fue favorecido por el esfuerzo de saneamiento financiero promovido por el Banco Central. La estabilización monetaria puso de manifiesto las debilidades estructurales de muchas instituciones. La liquidación de dos grandes bancos privados nacionales (el Económico en agosto de 1995 y el Nacional en noviembre del mismo año),²² precipitó la adopción de medidas para el fortalecimiento del sistema financiero nacional. Temiendo una crisis sistémica, el Banco Central de Brasil inició un amplio esfuerzo de reestructuración.

La Resolución número 2.197, de 31/08/1995, autorizó la constitución de una entidad privada, sin fines de lucro, para administrar recursos destinados a la protección de los ahorradores. El objetivo era minimizar los riesgos de una corrida bancaria derivadas de la pérdida de confianza en la solidez de las instituciones

²⁰ Cálculos de los autores en base a dos indicadores: 1) ingreso medio del trabajo principal, de los trabajadores formales en las regiones metropolitanas, de la *Encuesta Mensual de Empleo* del IBGE, deflacionado por el IGPM y por el IPCA y 2) El índice de salario real de la región metropolitana de Sao Paulo, calculado por el DIEESE. Datos obtenidos de (www.ipeadata.gov.br).

²¹ Cálculos de los autores en base a los datos del Banco Central (www.bcb.gov.br).

²² En el momento de la intervención, estas dos instituciones se destacaban entre los mayores bancos brasileños: el Económico ocupaba el octavo lugar en términos de patrimonio neto y el número 10 en depósitos; el Nacional era el sexto en patrimonio y el quinto en depósitos (BCB, 2002b: 31).

financieras (Banco Central, 1999 y 2002b). Posteriormente, esta iniciativa se materializó en la constitución de un Fondo de Garantías de Crédito (FGC).²³

En noviembre de 1995 otras iniciativas fueron tomadas, entre las que se destacan: a) ampliación de los poderes del Banco Central para responsabilizar civilmente a los controladores de las instituciones financieras y a los auditores independientes, aparte de aumentar la posibilidad de tomar acciones preventivas para el saneamiento de instituciones debilitadas como, por ejemplo, condicionar los aportes de liquidez a cambios societarios como fusiones, incorporaciones o escisiones;²⁴ b) creación de incentivos fiscales para estimular la incorporación de instituciones débiles por las más saludables;²⁵ y c) creación del Programa de Estimulo a la Reestructuración y al Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional (PROER),²⁶ ofreciendo condiciones para acelerar el proceso de fusiones e incorporaciones de bancos, especialmente por la constitución de una línea especial de asistencia financiera. Dichas medidas actuarían a favor del proceso de consolidación bancaria, estimulando las mutaciones patrimoniales, al mismo tiempo en que el sector público asumiría parte del coste del ajuste patrimonial de las instituciones más problemáticas.

De acuerdo al Banco Central (1999: 13) el PROER tenía como objetivo:

[...] proteger las inversiones y los ahorros de la sociedad brasileña a través de la concesión al Banco Central de un instrumento legal capaz de conducir el SFN a un nuevo modelo, otorgándole el poder de posibilitar su funcionamiento con instituciones con “salud”, liquidez y solidez.

Entre 1995 y 1997 varios bancos importantes utilizaron el PROER para concretizar su proceso de transferencia de control, entre ellos: Banco Nacional

²³ Resolución 2.211, de la CMN, de 16/11.1995. Puga (1999: 7) describe el funcionamiento del FGC “[...] establece una garantía de hasta R\$ 20 mil reales para el titular de los depósitos e inversiones financieras, en los casos de intervención, liquidación extrajudicial, quiebra o reconocimiento por parte del Banco Central de insolvencia de la institución financiera después del Plan Real (junio de 1994). La garantía incide sobre los depósitos al contado, a plazo y de ahorro, sobre las letras de cambio, inmobiliarias y hipotecarias. Los recursos provienen del propio sistema financiero, de una contribución mensual del 0,025% de los saldos de las cuentas aseguradas. El FGC es administrado por un consejo de administración de tres a nueve miembros efectivos e igual número de suplentes [...]”.

²⁴ Los mecanismos legales fueron la MP núm. 1.182 de 17.11.95, actual Ley núm. 9.447 de 14.03.97. Merece destacar, también que flexibilizó los criterios de privatización de las instituciones públicas.

²⁵ MP núm. 1.179 de 03.11.95, actual Ley núm. 9.710 de 19.11.1998, estableció que: “1) la institución compradora podría contabilizar como pérdidas el valor de los créditos de difícil recuperación en la institución incorporada, y 2) la institución compradora podría contabilizar en los ejercicios fiscales posteriores la diferencia entre el valor patrimonial de la participación adquirida y el valor de la adquisición” (BCB, 2002b: 31).

²⁶ MP núm. 1.179 de 03.11.95, actual Ley núm. 9.710 de 19.11.1998 y Resolución CMN núm. 2.208.

S.A., Banco Económico S.A., Banco Mercantil S.A., Banco Banorte S.A., Banco Bamerindus do Brasil S.A., Puga (1991: 13) destaca que el Banco Bozano Simonsen estimó que en 1998 la asistencia recibida por los bancos privados a través del PROER llegó a 21 billones de dólares, equivalente al 3.8% del PIB. Por otro lado, el Banco Central (2002b) estima que el coste del programa estaría entre el 0.9% y el 1.4% del PIB.

Otro elemento importante en el proceso de saneamiento del sistema fue la resolución de los desequilibrios patrimoniales de los bancos estatales a través de un amplio proceso de ajuste fiscal, en donde el gobierno central asumió los pasivos financieros de los estados. En tanto, el gobierno creó el Programa de Incentivo a la Reducción del Sector Público Estatal en la Actividad Bancaria (PROES).²⁷ El gobierno central aportaría recursos capaces de reequilibrar el patrimonial de los bancos estatales emitiendo títulos federales. Los estados controladores de los bancos podrían optar por la posterior privatización, extinción, transformación en agencia de fomento o saneamiento, manteniendo el control de la institución.²⁸ Los costes brutos del programa pueden ser estimados en alrededor del 6% del PIB (BCB, 2002b).²⁹ Antes del PROES había 35 instituciones controladas por los gobiernos estatales. La mayoría de los estados se adhirió al Programa, con excepción de Paraíba y Distrito Federal. En un balance reciente, el Banco Central (2002b) indica que en el ámbito del PROES fueron extintas diez instituciones, siete fueron privatizadas, un

²⁷ Creada por la MP 1.514, de 07.07.1996, y puesta en práctica por el Banco Central por medio de la Resolución núm. 2.365, de 28.02.97.

²⁸ El Banco Central (2002b: 36-37) describe el funcionamiento y justifica el PROES de la siguiente forma: "A los estados que optaron por ingresar en el PROES se ofreció una línea de crédito equivalente a las necesidades derivadas de los desequilibrio patrimonial del banco controlado. Esa línea correspondía al 100% de las necesidades caso el estado decidiese por la posterior privatización del banco, por la extinción o liquidación extrajudicial, por la transformación en institución no financiera o agencia de fomento o por la transferencia del control al gobierno central. La línea de financiación podría llegar al 50% de las necesidades en el caso de que el estado optase por el saneamiento y posterior manutención del control del banco como una cartera comercial. Los recursos captados por el estado a través del Programa pueden ser pagados en 30 años, con un tipo de interés real del 6% al año, con límite de cuota mensual determinado por el desempeño de los ingresos fiscales de los estados, siendo que el principal captado puede ser parcialmente amortizado con el valor de la venta del banco, en el caso de privatización o adquisición por el gobierno central. El Programa posibilitó la solución de la deuda fiscal de los estados, con recuperación de parte del endeudamiento preexistente, a través de la privatización de los bancos. Al mismo tiempo, la implantación del PROES redujo la participación de estos bancos en el sistema bancario, contribuyó a la eliminación de los problemas estructurales de las finanzas públicas y la reducción del riesgo sistémico del sistema financiero nacional, así como evitó el impacto económico y social derivado de la liquidación de estas instituciones."

²⁹ Cunha (2002) llegó a una estimativa semejante. Tomó como referencia los desembolsos de casi 53 billones de reales (posición en mayo de 1999) y el PIB de 1998 a precios de mercado, estimado por el Banco Central de Brasil en 901,4 billones de reales, indicando un cociente que equivale al 5.7%. Este valor también coincide con una estimación del Banco Simonsen (Puga, 1998: 15), calculó en 48 billones de reales o 6% del PIB el montante de títulos públicos federales emitidos para sanear los bancos estaduais en el mismo periodo.

número igual fueron compradas por el gobierno central para posterior privatización, cinco fueron saneadas y diecisiete transformadas en agencias de fomento.

Más allá de la necesidad de saneamiento de las instituciones, especialmente cuando el objetivo era minimizar el riesgo sistémico, el PROES fue orientado por la visión de que el Estado debería disminuir su capacidad para intervenir en la economía. El Banco Central de Brasil (1999) entendía que la reducción de la participación del Estado sería central para el saneamiento del sistema bancario nacional. El diagnóstico era que:

[...] los bancos estatales se encuentran, desde hace mucho, con problemas estructurales a causa de la excesiva concentración de créditos, con elevado grado de impago, particularmente por parte de los controladores y de las empresas ligadas. Otro problema es el significativo volumen de títulos públicos emitidos por los propios Estados, lo que les hace altamente dependientes de recursos de los mercados financieros a tipos, generalmente, muy superiores a las practicadas regularmente. Por otra parte, esas instituciones mantienen estructuras administrativas completamente inadecuadas, cuando comparadas con aquellas mantenidas por instituciones congéneres controladas por capitales privados, han presentado costes fijos incompatibles con su capacidad de generación de ingresos (BCB, 1999: 12).

De esta forma, el PROES surgió con el objetivo de suprimir aquellos problemas a través de un amplio programa de saneamiento de instituciones para un posterior cambio propietario. El entonces presidente del Banco Central de Brasil, Gustavo Franco, fue muy explícito en este sentido:

El PROES, el programa de privatización, extinción y saneamiento de los bancos estatales es una batalla con el objetivo de erradicar una enfermedad, una enfermedad llamada caridad con el dinero ajeno.

Si el PROER y el PROES fueron importantes para el saneamiento del sistema financiero habría también que crear condiciones para que los bancos extranjeros pudiesen ampliar su participación en el mercado brasileño. Desde los años 30, la legislación era restrictiva a esta participación. A partir de finales de los años 1980 fueron creados instrumentos legales que permitieron una mayor liberalización financiera. Sin embargo, solo en 1995, a través de las exposiciones de motivos núm. 311 del Ministerio de Hacienda, es que se abrió el mercado bancario a la entrada de bancos extranjeros. La justificativa se basaba en los argumentos de la teoría convencional, que aboga por una mayor participación de extranjeros en el sector bancario de los países en desarrollo como una forma de alcanzar mayor

eficiencia, estabilidad y fuentes alternativa de recursos. Así, a parte de la acción directa de estímulos a la concentración y centralización de capitales en este sector, a través del PROER y PROES, el Banco Central pasó apostar por el incremento de la entrada de grupos extranjeros en el mercado nacional.³⁰

Por otra parte, en un ambiente de creciente inestabilidad financiera en los mercados financieros internacionales y local, el Banco Central adoptó también medidas con el objetivo de reducir el riesgo sistémico potencial del sistema financiero nacional (SFN). En 1994 el Banco Central ratificó el Acuerdo de Basilea (Resolución núm. 2.099, de 17.08.1994). En sus cuatro anexos fueron establecidos parámetros de funcionamiento para las instituciones financieras (autorización de funcionamiento, transferencia del control societario y reorganización) y límites prudenciales: capital y patrimonio neto mínimo, límites de diversificación de riesgo, límites de inmovilizado (90% del patrimonio neto) y endeudamiento (hasta 15 veces el patrimonio neto). En 1997 fue creado el Sistema Central de Riesgo de Crédito (Resolución núm. 2.390 del Consejo Monetario Nacional), que obligó a las instituciones financieras a informar al Banco Central su cartera de clientes, cuyos saldos deudores fuese superior a 50 mil reales –equivalente a 46 mil dólares al cambio medio del año de 1997–. Al mismo tiempo, fue aumentado el requisito mínimo de capital ponderado por el riesgo del patrón básico del Acuerdo de Basilea (8%) hasta los actuales 11% (Resolución núm. 2.784, de 27.11.1997). Con el objetivo de atender a las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BIS, 1997), el Banco Central determinó la introducción de rígidos controles internos en las instituciones financieras (Resolución núm. 2.554, de diciembre de 1998), y alteró los criterios de clasificación y provisión de los créditos concedidos (Resolución núm. 2.682). Por otra parte, se intentó minimizar los riesgos asociados a las variaciones de precios claves como los tipos de interés y de cambio, así como las operaciones con derivados. Se aumentó la publicidad de las informaciones económico-financieras de las instituciones con la publicación trimestral de estadísticas.

³⁰ “Se debe registrar que la entrada de capital externo, sea a través de la constitución de nuevas instituciones o del incremento de capital de las existentes, ha contribuido a rellenar un importante hueco en la economía brasileña, en la medida que se presenta como un complemento a la disponibilidad interna necesaria al desarrollo del país. Además, la presencia de capitales externos en el sistema financiero nacional se justifica por la colaboración que representa al proceso de apertura de la economía brasileña la mayor integración del país en la economía mundial, con la consecuente reducción del llamado “riesgo Brasil” y la mayor globalización del sector financiero [...] La entrada de capitales externos en la economía nacional, especialmente en el sector bancario, no solo fortalece financieramente el país, a través de la captación de ahorro externo y aumento de las reservas internacionales, sino que, sobre todo, en beneficios económicos derivados de la introducción de nuevas tecnologías en la gestión de recursos e innovación de productos y servicios, posibilitando una mayor eficiencia en la economía brasileña. A causa de la eficiencia operacional y la capacidad financiera de los bancos extranjeros, su entrada aumenta la competencia en el sistema con efectos positivos en el precio de los servicios y en el coste de los recursos ofrecidos a la sociedad” (Banco Central, 1999: 14).

En 2002, empezó a operar el nuevo Sistema Brasileño de Pagos (SBP) que tiene el objetivo de optimizar la eficiencia del registro y liquidación de las operaciones financieras.

Por último, al gobierno brasileño sólo le quedaba enfrentarse a los desequilibrios de los bancos públicos del gobierno central (bancos federales). Entre 1995 y 2002 el gobierno tomó una serie de iniciativas para la reestructuración de los bancos oficiales federales (BCB, 2002, 2002b). En 1995 el Tesoro Nacional capitalizó el Banco de Brasil (BB) en 8 billones de reales (alrededor de 8,7 billones de dólares al tipo cambio medio de 1995). El BB se caracteriza por ser el principal agente financiador de la agricultura y del comercio exterior. Se saneó su cartera de crédito a través del reconocimiento de los créditos de mala calidad concedidos en el pasado. Con relación a la Caixa Econômica Federal –CEF– (Caja Nacional de Ahorro), institución líder en el crédito habitacional y en la financiación de la infraestructura, el objetivo era resolver el problema de las deudas del Fondo de Compensación de Variaciones Salariales (FCVS).³¹

En 1999 y 2000, el Banco Central evaluó la situación de solvencia de los bancos federales. Se constató la existencia de comprometimiento patrimonial derivado de la existencia de créditos de baja liquidez y/o de difícil recuperación. Al mismo tiempo fueron mejoradas las reglas prudenciales del Banco Central, convirtiendo los criterios de crédito y aprovisionamiento mucho más rígidos (Resolución 2.682), lo que puso de manifiesto las dificultades estructurales. Con el objetivo de sanear estas instituciones, adecuarlas a las exigencias de límite de capital y patrimonio, fue creado en 2001 el Programa de Fortalecimiento de las Instituciones Financieras Federales, el PROEF (MP 2.155/01).

Las principales medidas de saneamiento fueron: a) transferencia de riesgo de crédito al Tesoro Nacional o cesión de créditos a la Empresa Gestora de Activos (Emgesa), creada especialmente para administrar créditos; b) cambio de activos de poca liquidez y de baja remuneración por activos netos, remunerados a un tipo de interés de mercado y c) aumento de capital de la Caixa Econômica Federal, en el Banco do Nordeste y en el Banco da Amazônia. El impacto de estas medidas tuvo un coste fiscal neto de 62 billones de reales, equivalente a 5.2% del PIB.³²

³¹ El Fondo de Compensación de Variaciones Salariales (FCVS) fue creado por intermedio de la Resolución núm. 25, 16.6.67, del Consejo de Administración del extinto Banco Nacional de la Habitación (BNH). Sus objetivos son: 1) garantizar la liquidación junto a los agentes financieros de los saldos deudores remanente del contrato de financiación habitacional; 2) garantizar el equilibrio del Seguro Habitacional del SFH, permanentemente y en nivel nacional y 3) liquidar las obligaciones remanente del extinto Seguro de Crédito del SFH.

³² Estimación de los autores en base a datos del Banco Central.

Todo lo anterior pone de manifiesto que los programas oficiales de saneamiento del sistema financiero –PROER, PROES, PROEF– tuvieron un papel central en la estrategia de fortalecimiento de este sector. Fueron adoptadas en un periodo de rápidas transformaciones de la economía brasileña y, fundamentalmente, de fuertes cambios en el ambiente económico internacional. La sucesión de crisis financieras posteriores a la mexicana de 1994-95 generó una creciente aversión al riesgo por parte de los inversores de los países industrializados, disminuyendo la liquidez de los mercados financieros. La entrada neta de capital privado en los países en desarrollo alcanzó su punto máximo en el año de 1996, con un flujo de 233 billones de dólares. Después de las sucesivas crisis financieras acaecidas en los países en desarrollo, este monto se redujo a 8,9 billones de dólares en el año 2000. Esta reducción se atribuye a la fuerte retracción de los créditos bancarios y en los flujos de inversiones en portafolio, mucho más volátiles que los de inversión directa (IMF, 2001b).

El coste total de los programas de saneamiento osciló entre los el 10% y el 14% del PIB, según el criterio de cálculo.³³ Por otro lado, les crearon condiciones para la consolidación del sector bancario. Grandes bancos privados de capital extranjero y nacional iniciaron una –todavía inconclusa– temporada de compras y ventas de activos.

4. Evidencias empíricas

La consolidación bancaria en Brasil implicó un incremento sustancial de la participación del capital extranjero en el sector (Cuadro 1 y Gráfica 3). La adquisición de instituciones privadas y públicas con el objetivo de ampliar la base de clientes en el mercado brasileño formó la estrategia tanto de los bancos extranjeros, como el BSCH, el HSBC, AMB-Arom y el BBVA, situándose dentro de los grandes grupos privados brasileños, como el Bradesco, el Itaú y el Unibanco (véase Cuadro A1). La liberalización financiera, el proceso de saneamiento del sector que generó activos para vender y el potencial de rentabilidad incentivaron la entrada de instituciones extranjeras cada vez más presionadas por la competencia en sus mercados.

Carvalho *et al.* (2002) destacan el hecho de que, al inicio de los años 1990, el potencial de rentabilidad del mercado brasileño era elevado. Desde la década anterior los bancos brasileños consiguieron sobrevivir en un ambiente de fuerte inestabilidad macroeconómica presentando beneficios elevados, bajo volumen de créditos y un relativo desarrollo operacional. Los autores hacen referencia a un

³³ Estimaciones alternativas pueden ser encontradas en Caprio y Klingebiel (2003) y Cepal (2002).

estudio del Banco Mundial, el cual indica que la rentabilidad del sector bancario en Brasil, del 12%, era cinco veces superior a la media de las 12 mayores economías latinoamericanas. La participación del sistema financiero en la renta de los brasileños creció un 100% entre 1970 y 1980, del 6% al 12% del PIB. Estas elevadas ganancias derivaban, sobre todo, de la captación de los recursos de los ahorradores, de la ampliación de las operaciones de tesorería y, especialmente, de la adquisición de títulos públicos.

Cuadro 1
Indicadores seleccionados del sistema bancario brasileño,
1993-2001 (%)

	<i>Patrimonio</i>		<i>Activos</i>		<i>Depósitos</i>		<i>Oper. de Crédito</i>	
	1993	2001	1993	2001	1993	2001	1993	2001
1. Bancos de control extranjero	7.3	30.7	8.4	29.9	4.8	20.1	6.6	31.5
2. Bancos privados nacionales	48.2	51.1	40.7	37.2	38.8	35.3	31.5	42.1
3. Bancos Públicos	44.0	16.1	50.9	32.0	56.3	43.2	61.8	24.8
Bcos. públicos (+ caja estatal)	15.0	3.5	13.4	4.3	17.3	7.2	19.9	3.1
Caja económica federal	4.0	3.9	14.5	11.0	27.9	19.1	22.8	7.1
Banco de Brasil	24.9	8.8	22.9	16.8	11.1	17.0	19.1	14.5
4. Cooperativas de crédito	0.5	2.0	0.1	0.9	0.1	1.3	0.2	1.6
Área Bancaria	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central do Brasil (COSIF– DEORF/COPEC). Disponible en (www.bcb.gov.br). Elaborado por los autores.

Aunque la estabilización monetaria del Plan Real haya reducido sustancialmente las ganancias inflacionistas del sector, el potencial de expansión de crédito y/o la manutención de un ambiente favorable a los beneficios estrictamente financieros determinaban la estrategia del sector. La inestabilidad macroeconómica a partir de las sucesivas crisis internacionales frenó la significativa expansión del crédito originada a partir del Plan Real (Gráficas A1 y A2). Sin embargo, la fragilidad fiscal del sector público y los elevados tipos de interés reales mantuvieron la importancia de las ganancias de tesorería en los beneficios bancarios (Cunha, 2002). Así, la rentabilidad media de los mayores bancos brasileños continuó siendo mayor que la de muchos países.³⁴ Es en ese contexto, de alta rentabilidad, que los bancos extranjeros deciden entrar en el mercado bancario brasileño, destacando BSCH y BBVA de capital español, AMOR–Bank, holandés y los ingleses HSBC. La mayor competencia en los mercados de origen, la liberalización financiera y la mayor rentabilidad relativa en otros mercados externos, parecen conducir las estra-

³⁴ Un estudio de *ABM Consulting* revela que la rentabilidad media de los 6 mayores bancos de Brasil fue del 21% entre 2000 y 2002. En Inglaterra fue del 17%, en México y España del 15%, en los EUA fue del 11%, en Canadá del 9%, en Italia del 8%. Véase Folha de São Paulo, 23.02.2003, B1.

tegias individuales de internacionalización (Calderón y Casilda, 2000; Carvalho *et al.*, 2002; Cepal, 2002). Además, los bancos europeos ampliaron su presencia en otros mercados en función del crecimiento de las inversiones de sus empresas no financieras (Jeanneau y Micu, 2002).

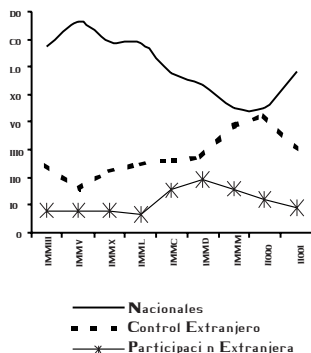
Es interesante indicar que los grandes bancos privados brasileños —especialmente el Brasesco y el Itaú, los de mayor capital privado de Brasil— son tan o más activos en estrategias de crecimiento que los extranjeros (Cuadro A.1); desde el punto de vista de la captación de recursos en el exterior (Gráfica 3) los bancos privados brasileños y con participación extranjera son los líderes del mercado. Con la desaceleración de la economía brasileña y el recrudecimiento de la inestabilidad financiera internacional en los últimos años, los bancos extranjeros disminuyeron su participación relativa en la captación de recursos en el mercado internacional, especialmente en 2001. Sólo entre 1999 y 2000, existen indicios de que los extranjeros actuaron de forma anti-cíclica.

El periodo 1996-1999 puede ser caracterizado como la época de compras de los extranjeros, sin embargo, los últimos años indican un sentido inverso. La venta de las operaciones del BBVA para el Bradesco es el mayor indicio de este cambio.³⁵ Esto también tienen el significado simbólico de la reacción de los grandes bancos brasileños, una vez que en el auge de la entrada de extranjeros el BBVA figuraba como un comprador potencial del Unibanco, el tercer mayor banco privado de Brasil. A partir de la mitad de 2001 alrededor de 41 billones de reales (14 billones de dólares al cambio medio del periodo) en activos, fueron vendidos por las instituciones internacionales a los bancos brasileños.³⁶ Bancos como el Sudameris, controlado por el italiano Intesa y Fiat fueron vendidos. Bancos extranjeros tradicionales como el Deutsche Bank, Dresdner y el J.P. Morgan están vendiendo sus participaciones para instituciones brasileñas. La Caixa Geral de Depósitos (entidad portuguesa) vendió el Bandeirantes para el Unibanco. El Banco Espírito Santo (BES), también portugués, vendió el Boa Vista al Bradesco (Cuadro A1). Todo lo anterior sugiere que: 1) el movimiento de consolidación bancaria en Brasil tiende a acompañar la tendencia internacional de búsqueda de economía de escala y alcance (Group of Ten, 2001: 2) que los bancos privados brasileños están actuando de forma pro-activa a la entrada de bancos extranjeros.

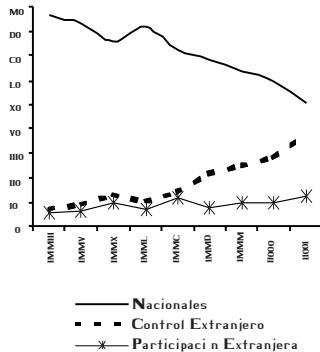
³⁵ La venta del BBVA implicó un pago de 585 millones de dólares y transferencia de una parcela del 4.5% del capital del Bradesco hacia el BBVA. El BBVA contaba con 438 agencias y administraba 16.8 billones de reales en activos que pertenecían a 1.3 millones de clientes. Con esta operación, el Bradesco se consolidó como el mayor banco privado de Brasil, con 3.366 agencias, 14.3 millones de clientes y 157 billones de reales de activos. Véase (www.bradesco.com.br).

³⁶ Estimaciones de ABM Consulting. Véase Exame —“Batendo em retirada”, 24.01.2003.

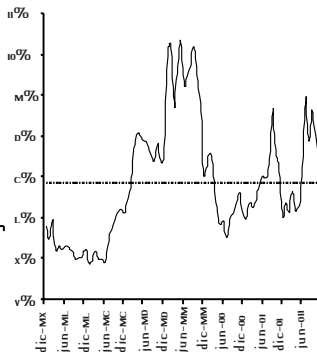
Gráfica 2
Participación
en el total de
captación externa
(%) 1993-2001



Gráfica 3
Participación
en el patrimonio neto del
área bancaria
(%), 1993-2001



Gráfica 4
Pasivo externo de largo
plazo/pasivo total del
sector bancario,
1995-2002 (%)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (www.bcb.gov.br).

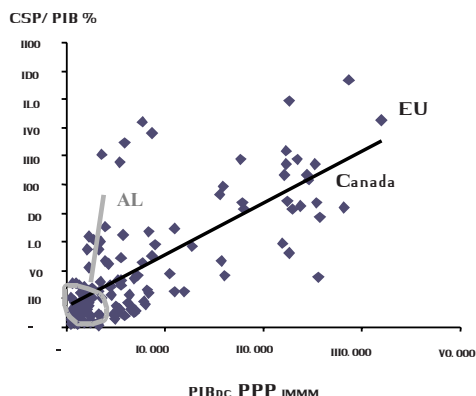
La Gráfica 4 presenta los pasivos externos de largo plazo del sistema bancario con relación al total de pasivos, lo que refleja la importancia relativa de los recursos externos más estables (de largo plazo) en el mercado brasileño. Entre 1985 y 1998 se observa un proceso continuado de crecimiento de esta participación, sin embargo, a partir de este periodo, se constata un aumento de la volatilidad y una tendencia a la baja (cuando se intensifican las crisis financieras internacionales). Considerando las informaciones agregadas de captación presentadas en la Gráfica 2 y el hecho de que la participación de los bancos extranjeros está disminuyendo en el mercado brasileño —en el punto máximo, en 1997, llegó a 147 billones de dólares, en 2002 disminuyó para 135 billones—³⁷ se puede concluir que, en los años recientes, la mayor participación de los bancos extranjeros no garantizó un acceso más estable a las fuentes externas de recursos. Esta constatación poco rigurosa tiende a coincidir con algunos estudios escépticos en la capacidad de los bancos extranjeros para estabilizar la oferta de crédito en los mercados emergentes (Jeanneau y Micu, 2002; Borio y Tsatsaronis, 1999; McCauley *et al.*, 2002).

La literatura económica sugiere, hecho destacado en el apartado 2, que la entrada de bancos extranjeros tiende a ampliar la presión competitiva en el mercado nacional, con efectos positivos sobre la expansión del crédito, reducción de costes, aumento de las fuentes externas de recursos y creación de un ambiente más

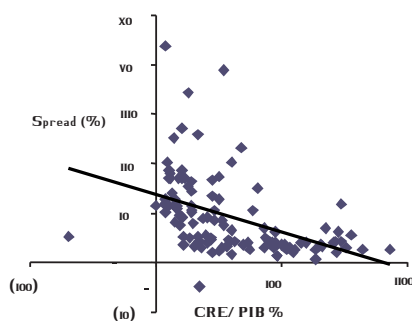
³⁷ Véase (www.bis.org).

estable. Un análisis de la experiencia brasileña hasta la fecha no permiten corroborar estos argumentos. No hubo un aumento de la oferta de crédito –en relación con la renta– y tampoco una reducción significativa de los costes. En diciembre de 2000 la relación entre el volumen de las operaciones de crédito y el PIB era de 27.6%. En 2001 y 2002 esta relación alcanzó, respectivamente, el 26.4% y el 24%. Este valor representaba el 35% del PIB en 1978 (Carvalho *et. al.*, 2002). La diferencia entre los tipos de las operaciones pasivas y activas –el *spread*– ha sido de alrededor del 30% al año. Este hecho parece estar asociado también a cuestiones estructurales –como el exceso de protección legal de los deudores al comportamiento defensivo de los bancos brasileños–, que repasan a sus clientes todos los riesgos de inestabilidad macroeconómica (BCB, 2002c). Poca profundidad en los mercados de crédito y costes elevados aparecen como características estructurales de las economías en desarrollo (Cepal, 2002). Esto se refleja en las Gráficas 5 y 6. Los países con mayor renta per capita son los que presentan una mayor relación crédito al sector privado/PIB y los menores costes, evidenciando una relación directa entre el nivel de renta y el desarrollo del mercado de crédito y, por otro lado, una relación inversa entre la eficiencia del sector bancario y el nivel de renta.

Gráfica 5
Crédito al sector privado
versus renta



Gráfica 6
Eficiencia y profundidad
de los mercados de crédito



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (www.bcb.gov.br).

A parte de la reducida oferta, sectores económicos importantes como el de la vivienda y de la agropecuaria pasaron por una reducción mayor en la participación del total de crédito ofertado. A principios de 1990 estos sectores participaban, respectivamente, con alrededor del 40% y 12% del crédito. En 2002 el sector

de la habitación respondía por menos del 7% y el de la agropecuaria con el 9% del crédito. En los últimos 15 años, la industria mantuvo su participación media del 30%, mientras que los créditos a las personas físicas creció del 4% para más del 20%.³⁸ Con relación a la eficiencia, Puga (2001) no encontró diferencias significativas entre los bancos privados nacionales y extranjeros. Cunha (2002) tampoco encontró evidencias de eficiencia de los bancos extranjeros significativamente superiores. Por otro lado, Carvalho *et al* (2002) sugiere que a partir de 1997 el desempeño de los bancos extranjeros en términos de eficiencia y rentabilidad es superior al de los privados brasileños, aunque esto no se ha traducido en costes inferiores. Los bancos públicos, sin embargo, son los que poseen peor resultado. En todos los estudios, la relación entre crédito/patrimonio es menor en los extranjeros, poniendo de manifiesto una postura más conservadora.

Por último, es importante analizar el comportamiento agregado del sistema financiero, especialmente del sector bancario. Según se ha destacado en la introducción de este trabajo, la literatura económica asocia las crisis bancarias a la “quema de capitales” en el sistema y/o a la no convertibilidad de los pasivos bancarios. Demirgüç-Kunt y Detraigiache (1997), por ejemplo, consideran que hay crisis bancaria cuando ocurren uno de los siguientes elementos: 1) créditos improductivos (impagos) superiores al 10%; 2) nacionalización de instituciones, en gran escala; 3) operaciones de ayuda con coste superior al 10% y 4) corridas bancarias que lleven a las monetarias a adoptar medidas de congelación de los depósitos, feriados bancarios, garantías generalizadas, etc. En el caso de Brasil se observó apenas un aumento de los impagos (Gráficas en Anexo A3, A4 y A5) y operaciones de auxilio a los bancos y saneamiento de los bancos públicos, con un coste muy elevado. Por su parte, Caprio y Klingebiel (2003) esperan encontrar una reducción del capital cuando ocurren crisis bancarias. Esto no se observó en Brasil IMF (1998, 1998c), Aziz *et al.* (2000) y Mishkin (2000, 2001) rescatan la literatura que define la crisis como “corridas bancarias” a partir de la pérdida de confianza en la convertibilidad de los pasivos, lo que disminuyen los depósitos, puesto que los ahorradores pierden confianza en las instituciones. Esto tampoco ocurrió en Brasil.

Entre 1995 y 2002 los activos bancario crecieron un 40% en términos reales. El capital del sector creció entre un 60% y un 100% –valores deflacionados por el IGPM y IPCA, respectivamente (Gráficas en Anexo A6 y A7). En el mismo periodo el PIB creció alrededor del 15%. Los pasivos netos (depósitos) crecieron un 100% en términos nominales y, entre un 1% y un 30% en términos reales (dependiendo del deflactor utilizado, Gráfica A8). Si hubiese ocurrido una “corrida bancaria” como resultado de la pérdida de confianza de los ahorradores, habría de esperar una caída nominal y real de los depósitos, pero esto no se verificó en la economía brasileña. Por

otra parte hubo una expansión del crédito de un 150% en términos nominales. En términos reales el crecimiento fue del 13% (Gráficas en anexo A1 y A2), un nivel inferior al del PIB. Este hecho es consistente con la observación de que la mayor participación del capital extranjero en el sector bancario no puede ser asociada, hasta la fecha, a una profundización de la oferta de crédito en Brasil.

Conclusiones

Este trabajo analizó las transformaciones del sistema financiero brasileño (SFB) en la última década, destacando el sector bancario. La liberalización financiera y el proceso de saneamiento de este sector crearon las condiciones internas para la mayor participación de los extranjeros en el sector. Este movimiento fue intensificado por las estrategias de los grandes grupos internacionales, que pasaron a diversificar sus participaciones en otros mercados. Hasta la fecha, la entrada de bancos extranjeros no alteró algunos obstáculos estructurales del SFB como la baja profundidad del mercado de crédito y el elevado coste final de los recursos. Este resultado es contrario a la expectativa generada por parte de la literatura convencional, aunque debe ser tomado con cautela una vez que aquellos problemas están asociados a cuestiones macroeconómicas —shocks exógenos, vulnerabilidad fiscal y externas, etc.— e institucionales que trascienden la dinámica del mercado *strictu sensu*.

Por otro lado, en los últimos años, se observa una retracción del *boom* inicial de los bancos extranjeros. Los grandes bancos privados brasileños fueron tan o más activos que los extranjeros en la estrategia de crecimiento. Algunos bancos extranjeros están saliendo del mercado brasileño. Esto apunta a que el proceso de consolidación del sector bancario todavía no ha finalizado.

También se expresó que la crisis bancaria de inicio del Plan Real fue, en alguna medida, contenida. Se evitó una crisis abierta y sistémica como el caso de los países asiáticos. El sector bancario brasileño siguió creciendo: activos, depósitos y capital se expandieron en términos reales. No hubo corrida bancaria con efecto “dominó” de “quiebra de instituciones con pérdida de confianza de los depositantes, seguido de corridas bancarias, nuevas quiebras y así sucesivamente”. Se resolvieron rápidamente los problemas localizados en el sector privado. La regulación prudencial fue perfeccionada. Los bancos públicos fueron saneados. La rentabilidad del sector se mantuvo elevada. Todo esto hizo la experiencia brasileña menos traumática que la de los tigres asiáticos, la reciente crisis argentina u otras experiencias de crisis bancarias, sobre todo porque no hubo quiebra generalizada de la confianza en el sistema financiero.

Referencias bibliográficas

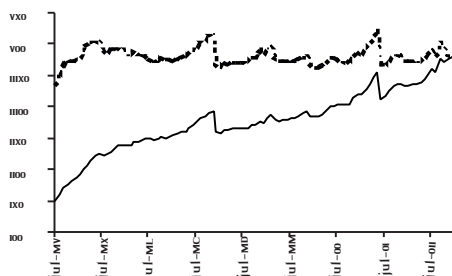
- Akyüz, Yilmaz, Cornford, Andrew (1999). *Capital flows to developing countries and the reform of the international financial system*, UNCTAD, discussion paper, num. 143, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development - United Nations.
- Aziz, Jahangir, Caramazza, Francesco, Salgado, Ranil (2000). *Currency crises: in search of common elements*, IMF, working paper, WP/00/67, Washington, DC: International Monetary Fund.
- BCB (1999). *O sistema financeiro nacional e o plano real*, Brasília: bacen/dedip.
- (2001). *Sistema financeiro nacional, 1989-2000*, Brasília: BACEN.
- (2002). *Relatório de estabilidade financeira*, Brasília: BACEN.
- (2002b). *Relatório de atividades, 1995-2002*, Diretoria de Fiscalização, Brasília: BACEN.
- (2002c). *Economia bancária e crédito: avaliação de 3 anos do projeto juros e "spread" bancário*, Brasília: BACEN.
- (s/f). *Boletim das finanças estaduais e municipais, maio*, Brasília: BACEN/DEDIP, (diversos números).
- BIS (1997). *Core principles for effective banking supervision*, Basle: Bank for International Settlements.
- (1998). *68th Annual Report*, Basle: Bank for International Settlements.
- (1999). *69th Annual Report*, Basle: Bank for International Settlements.
- BNDES (1999). *Relatório Anual, 1998*, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Borio, Claudio, Tsatsaronis, Kostas (1999). "Restructuring in the global banking industry", *BIS Quarterly Review*, august, Basel: Bank for International Settlements.
- Calderón, Alvaro, Casilda, Ramón (2000). "La estrategia de los bancos españoles en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, núm.70, pp. 71-89.
- Calvo, Guillermo A., Liederman, Leonardo, Reinhart, Carmem M. (1993). *Capital inflows and real exchange appreciation in Latin America –the role of external factor*, IMF staff papers, vol.40, num.1, pp. 108-51.
- Canuto, Otaviano, Lima, Gilberto (1999). "Bancos centrais e integração financeira no mercosul: o marco geral", *Relatório de pesquisa CEPAL-IPEA*, fevereiro (mimeo).
- Caprio, Gerard, Klingebiel, Daniela (2003). *Episodes of systemic and borderline financial crises*, Washington, DC: World Bank, (mimeo).
- Cardim de Carvalho, Fernando J. (2000). "New competitive strategies of foreign banks in large emerging economies: the case of Brazil", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. LII, num. 213, pp.135-169.

- Carvalho, Carlos Eduardo, Studart, Rogério, Alves JR., Antônio José (2002). *Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente*.
- CEPAL (2002). Growth with stability: financing for development in the new international context, Santiago, Chile: CEPAL.
- Cunha, André (2002). *O brde e o sistema bancário brasileiro: uma análise comparada*, Indicadores Econômicos, vol.30, num.2, pp.191-220, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística (FEE).
- Dages, B. G., Goldberg, L., Kinney, D. (2000). "Foreign domestic bank participation in emerging markets: lessons from Mexico and Argentina" *Economic Policy Review*, vol.6, num.3, pp. 17-36, New York: FED, disponible en: http://www.ny.frb.org/rmaghome/econ_pol/800dage.html.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Detragiache, Enrica (1997). "The determinants of banking crises—evidence from developing and developed countries, working paper, num. 97/106, Washington, DC: International Monetary Fund.
- (1998). "Financial liberalization and financial fragility", IMF working paper, 98/83, june. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Fernández-Arias, Eduardo (1996). "The new wave of private capital inflows: push or pull? *Journal of Development Economics*, vol. 49, pp.389-418.
- Franco, Gustavo (1999). *Seis anos de trabalho: um balanço*, Janeiro, Brasília: Banco Central do Brasil (mimeo).
- Freitas, Maria C.P. (1999). *Transformações institucionais do sistema financeiro brasileiro após o plano real e o desafio do financiamento de longo prazo*, São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).
- Group of Ten (2001). *Report on consolidation in the financial sector*.
- Hawkins, Jonh, Mihaljek (2001). *The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability—an overview*, BIS papers, num.4. Basle: Bank for International Settlements.
- IMF (1998). *World economic outlook*, Washington: International Monetary Fund, may.
- (1998b). *World economic outlook*, Washington: International Monetary Fund, october.
- (1998c). *International capital markets: developments, prospects, and key economic issues*, Washington: International Monetary Fund, september.
- (1998d). *World economic outlook and international capital markets: interim assesment*, Washington: International Monetary Fund, december.
- (1999). *World economic outlook*, Washington: International Monetary Fund, may.

- Jeanneau, Serge, Micu, Marian (2002). "International bank lending to emerging market countries: explaining the 1990's roller coaster" en *BIS Quarterly Review*, march. Basel: Bank for International Settlements.
- Kaminsky, G., Lizondo, S., Reinhart, C. (1998). *Leading indicators of currency crisis*, Washington DC: IMF (mimeo).
- Kregel, J. A (1998). *Yes, "it" did happen again—a Minsky crisis happened in Asia*, presented at the eighth annual Hyman P. Minsky conference on financial structure, april 23-24, working paper num. 234, The Jeromy Levy Economic Institute (<http://www.levy.org>).
- (1998b). *East Asia is not Mexico: the difference between balance of payments crises and debt deflations*, Geneve: UNCTAD, (mimeo).
- (1998c). *Derivatives and global capital flows: applications to Asia*, working paper num. 246, The Jeromy Levy Economic Institute (<http://www.levy.org>).
- McCauley, Robert N., Ruud, Judith S., Wooldridge (2002). "Globalising international banking" in *BIS Quarterly Review*, march. Basel: Bank for International Settlements.
- Miskhin, Frederic S. (2000). *Moedas, bancos e mercados financeiros*, Rio de Janeiro: LTC—Livros Técnicos e Científicos.
- (2001). *Financial policies and the prevention of financial crises in emerging market countries*, NBER working paper, num. 8087, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- OECD (2001). *OECD economic survey: Brazil 2000–2001*, Geneva: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Puga, Fernando Pimentel (1999). *Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*, texto para discussão, num. 68, março. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Ross, Stephen (1998). *Corporate finance*, Boston: Irwin.
- Sachs, J. D. (1998). *Creditor panics: causes and remedies. Research notes in economics and statistics for deutsche bank research* (mimeo).
- Stone, Mark R. (1998). *Corporate debt restructuring in east Asia: some lessons from international experience*, IMF papers on policy analysis and assessment, 98/13, october. Washington: International Monetary Fund.
- World Bank (1997). *Private capital flows to developing countries: the road to financial integration*, Oxford University Press.

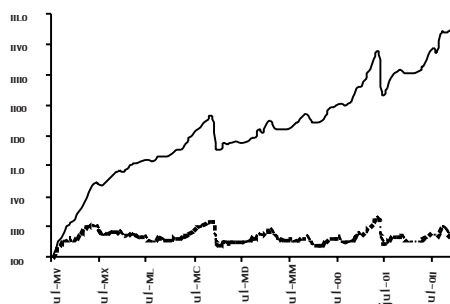
Anexo

**A1. Estoque de crédito en el SFN
Brasil, 1994-2002 (R\$ billones)**



..... Real (deflacionado por el IPC) — Nominal

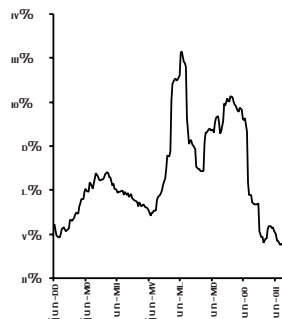
**A2. Evolución nominal y real del crédito
en Brasil, 1994 - 2002 (jul/1994 = 100)**



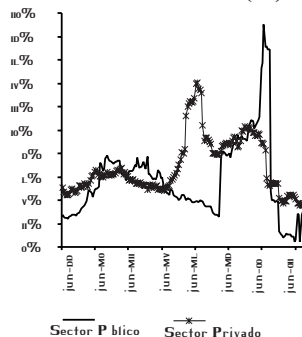
..... Real (deflacionado por el IPC) — Nominal

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (www.bcb.gov.br).

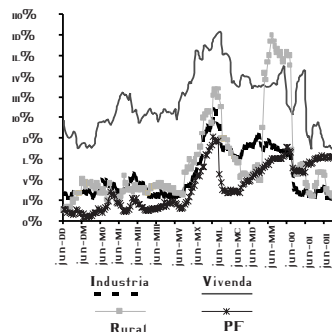
**A3. Créditos improductivos
1988-2002 (%)**



**A4. Créditos improductivos en los
sectores público y privado
1988-2002 (%)**

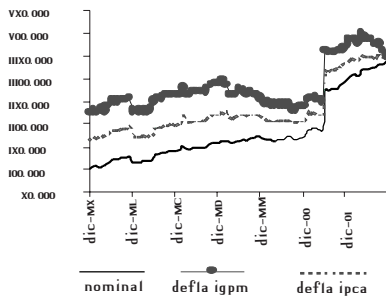


**A5. Créditos improductivos
en sectores seleccionados,
1988-2002 (%)**

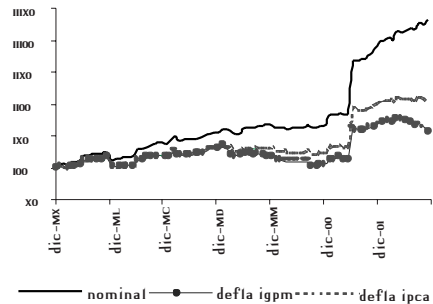


Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (www.bcb.gov.br).

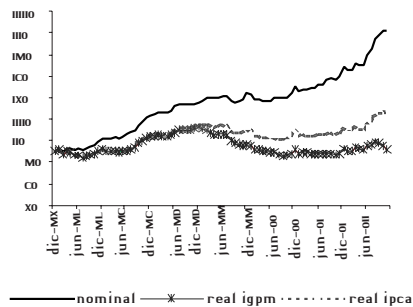
A6. Capital del sector bancario Brasileño, 1995-2002 (R\$ millones)



A7. Evolución nominal y real (deflacionado por el IGPM y IPCA) del capital del sector bancario Brasileño, 1995-2002 (dic/95 = 100)



A8. Evolución de los pasivos bancarios netos (depósitos), 1995-2002 (Índices nominales y real, dic/95=100)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (www.bcb.gov.br).

A1. Adquisiciones de los principales bancos en el sistema financiero nacional (1990-/2002)

<i>Institución Compradora</i>	<i>Institución Comprada</i>
Bradesco (privado nacional)	Banco de Crédito Nacional (20.01.98) Banco de Crédito Real de Minas Gerais (20.01.98) Banco Itabanco (20.01.98) BCR – Banco de Crédito Real (16.07.98) Financiadora BCN S.A. (20.01.98) Potenza Leasing, Corretora e DTVM (20.01.98) BCN Leasing, Companhia Hipotecária e Corretora (20.01.98) Credireal Leasing e CCV (20.01.98) Continental Banco S.A. (14.06.99) Banco do Estado da Bahia S.A. (05.07.99) Cia. Inter-Atlântico de Arrendamento Mercantil (14.06.00) Banco Mercantil de São Paulo (26.03.02) Banco Finasa (26.03.02) Banco Cidade S.A. (03.06.02) Deutsche Bank Investimentos DTVM (11.07.02) BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A (2003) Carteira de Fundos de Investimento do JP Morgan (2003)
Itaú (privado nacional)	Banco de Invetimento Planibanc (09.04.96) Banco Francês e Brasileiro (15.04.96) BFB Banco de Investimento (15.04.96) Banco Banerj (15.07.97) Banco do Estado de Minas Gerais (17.09.98) Itau BanKers Trust Banco de Investimento (30.07.99) BTP S.A. CVM (30.07.99) Banco do Estado do Paraná (27/10/00) Banco do Estado de Goiás (28/12/01)
Unibanco (privado con participación extranjera)	Banco Fininvest (16.09.97) Banco Nacional (18.11.96) Banco Dibens (13.08.98) Banco Credibanco S.A. (25.04.00) Banco Bandeirantes S.A. (08.01.01) FMX S.A. SCFI (19.04.02)
ABN Amro (extranjero)	Banco do Estado de Pernambuco (30.11.98) ING Baring CVM (19.05.99) Banco Real S.A. (19.11.99)
BSCH (extranjero)	Banco do Estado da Paraíba (19.11.01) Banco Geral do Comércio (22.08.97) Banco Meridional (11.12.97) Noroeste Leasing, CCTVM e DTVM (30.03.98) Norchen Leasing (30.03.98) Banespa (28.11.00)
HSBC (extranjero) - BBVA (extranjero)	Banco Bamerindus do Brasil (02.04.97) Banco Econômico (30.04.96)

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central y de los bancos mencionados.