

Agnieszka Ostalecka

PROBLEM RESTRUKTURYZACJI BRAZYLIJSKIEGO SYSTEMU BANKOWEGO W POŁOWIE LAT 90.

1. Wstęp

Lata 90. to okres natężenia występowania kryzysów bankowych na całym świecie. Szczególnie został nimi dotknięty region Ameryki Łacińskiej, gdzie wiele krajów doświadczyło jakiejś postaci kryzysu finansowego – kryzysu bankowego, walutowego czy kryzysu bliźniaczego (*twin crisis*) polegającego na występowaniu obu kryzysów łącznie. Rosnąca zależność między systemami gospodarczymi tego regionu przejawiająca się we wzroście powiązań handlowych czy finansowych stworzyła podatny grunt do przenoszenia i rozprzestrzeniania się zjawisk kryzysowych wśród krajów regionu. Dlatego właśnie wybuch kryzysu w jednym kraju Ameryki Łacińskiej nie pozostawał bez wpływu na inne kraje regionu ze względu na wspomnienie rozległe powiązania handlowe czy bardziej ogólnie – powodując zawirowania na międzynarodowych rynkach finansowych i zmniejszając zaufanie inwestorów do całego regionu. W związku z tym od połowy lat 90. w systemach bankowych wielu państw regionu występowały poważne zaburzenia przekształcające się, w przypadku części z nich, w poważny kryzys finansowy. Niniejszy artykuł jest próbą syntetycznego przedstawienia sytuacji, jaka miała miejsce w brazylijskim systemie bankowym, w przypadku którego wprowadzenie odpowiednich działań w obliczu pogarszającej się sytuacji w systemie bankowym uchroniło ten kraj od przekształcenia się problemów pojedynczych banków w kryzys bankowy o charakterze systemowym.

2. Charakterystyka brazylijskiego systemu bankowego

Brazylijski system bankowy jest jednym z największych systemów bankowych rynków wschodzących. Aktywa sektora bankowego Brazylii sięgały w lipcu 2002 r. 1147 mld reali¹, co stanowiło równowartość ok. 90% PKB [Goldfajn i in. 2003,

¹ Ok. 3922,74 mld USD.

s. 8]. Najważniejszym komponentem brazylijskiego systemu finansowego jest system bankowy, na który przypada ok. 70% aktywów całego systemu finansowego. Kolejne 20% stanowią na fundusze inwestycyjne, a pozostała część to głównie aktywa zakładów ubezpieczeń i innych instytucji finansowych. Funkcjonujące w Brazylii instytucje finansowe specjalizujące się w kredytach hipotecznych, firmy leasingowe czy spółdzielnie kredytowe należą najczęściej do holdingów bankowych i podlegają nadzorowi sprawowanemu przez bank centralny, który jest odpowiedzialny za nadzorowanie ponad 3000 instytucji.

W pierwszej połowie lat 90. warunki funkcjonowania sektora bankowego w Brazylii uległy zasadniczym przemianom. Ponieważ gospodarka brazylijska nękana była przez wysoką inflację, władze zdecydowały się na wprowadzenie *Planu Real*, który miał rozwiązać ten problem. Plan ten obejmował przede wszystkim dwuetapowy program zastąpienia starej waluty (cruzeiro) nową – realem. W wyniku wprowadzenia planu nastąpił spadek inflacji z poziomu ok. 40% miesięcznie w pierwszej połowie 1994 r. do poziomu ok. 1-3% miesięcznie na koniec roku [Independent Evaluation., 2003, s. 121].

Wprowadzenie stabilizacyjnego *Planu Real*, poza tym, że przyniosło sukces polegający na opanowaniu inflacji, przyczyniło się również do znacznych zmian w warunkach funkcjonowania banków. Zmiany te wynikające z wyeliminowania sprzyjającej bankom inflacji powodowały pogarszanie się ich standingu finansowego.

Wprowadzenie planu stabilizacji gospodarki w lipcu 1994 r., zwanego *Planem Real* okazało się więc bardzo kosztowne dla brazylijskich banków. Banki te nauczyły się bowiem dobrze funkcjonować w warunkach wysokiej i stale utrzymującej się inflacji, ponieważ m.in. spowodowana przez inflację utrata realnej wartości pieniądza prowadziła do obniżenia kosztów pozyskiwania zasobów finansowych przez działalność depozytową. Zgromadzone zasoby były następnie inwestowane w te rządowe papiery wartościowe, których konstrukcja chroniła przed skutkami inflacji (np. papiery wartościowe indeksowane o stopę inflacji czy papiery o zmiennej stopie procentowej zależnej od inflacji), co pozwalało bankom na realizację zysków. W ten sposób banki realizowały dodatkowe korzyści finansowe z tzw. podatku inflacyjnego (*inflation tax*) [Banco Central Do Brasil, *Composition...*]. Dobra sytuacja finansowa banków skłaniała je do rozwoju, otwierania nowych oddziałów, oferowania bezpłatnych usług bankowych, pozwoliła im także w tym okresie inwestować we wprowadzanie nowych technologii czy rozszerzać zakres prowadzonej działalności o nowe produkty czy usługi.

Na skutek spadku inflacji, w obliczu braku możliwości realizowania dodatkowych przychodów, banki rozpoczęły poszukiwanie nowych obszarów działalności, które w jakiś sposób pozwoliłyby im skompensować utratę części przychodów. Działania te były konieczne, gdyż przychody banków realizowane dzięki istnieniu wysokiej inflacji znacznie spadły – wynosiły ok. 20,4% wartości dodanej banku w 1994 r., a już tylko 0,6% w roku 1995 (tab. 1).

Tabela 1. Przychody brazylijskich banków realizowane dzięki inflacji

Rok	Stopa inflacji (%)	Przychody banków realizowane dzięki inflacji	
		jako % PKB	jako % wartości dodanej banku
1990	2947,7	4,0	35,7
1991	477,4	3,9	41,3
1992	1022,5	4,0	41,9
1993	1927,4	4,2	35,3
1994	2075,8	2,0	20,4
1995	66,0	0,0	0,6

Źródło: [Maia 1999, s. 108; World Economic Outlook Database, September 2005].

Banki, poszukując alternatywnych źródeł zysku, rozpoczęły rozszerzanie rozmiarów prowadzonych przez nie akcji kredytowych. W wyniku takich działań w ciągu zaledwie 8 miesięcy od momentu wprowadzenia planu stabilizacji nastąpił znaczny, bo wynoszący aż 43,7%, wzrost liczby kredytów udzielonych przez system finansowy [Nakane, Weintraub 2004, s. 7]. Niestety, w pogoni za chęcią szybkiego osiągnięcia zysków banki zapominały o solidnej ocenie zdolności kredytowej swoich klientów, co narażało je w przyszłości na wzrost udziału kredytów przeterminowanych.

Boom kredytowy zdecydowanie osłabł, kiedy w drugiej połowie 1994 r. bank centralny gwałtownie podwyższył poziom rezerw obowiązkowych oraz stóp procentowych. Decyzja Banku Centralnego Brazylii o podwyższeniu stóp procentowych wynikała z potrzeby zmniejszania popytu wewnętrznego, a po części była reakcją na kryzys finansowy, jaki wybuchł w tym czasie w Meksyku. Wzrost stóp procentowych wpłynął niekorzystnie na sytuację finansową kredytobiorców, co w połączeniu z niedbałymi systemami oceny zdolności kredytowej stosowanymi przez banki przyczyniało się do wzrostu udziału „złych kredytów” w ich portfelach. Jak prezentuje tab. 2, ten wzrost udziału kredytów przeterminowanych najwyraźniej widać w bankach federalnych i państwowych. W bankach tych po 1994 r. obserwujemy bowiem powiększanie się udziału kredytów przeterminowanych z poziomu 6,5% (banki federalne) i 2,5% (banki państwowe) do poziomu odpowiednio 12,9% i 7,1% w połowie 1996 r.

Tabela 2. Udział kredytów przeterminowanych w portfelach kredytowych poszczególnych banków w Brazylii (w %)

Rodzaje banków	XII 1994	VI 1995	XII 1995	VI 1996	XII 1996	VI 1997
Krajowe banki prywatne	1,8	3,8	5,7	5,5	4,6	3,6
Banki z udziałem kapitału zagranicznego	2,3	3,2	5,3	5,6	4,5	3,8
Banki zagraniczne	3,1	5,1	5,6	4,6	4,5	4,1
Banki federalne	6,5	9,1	9,1	12,9	10,4	8,7
Banki państwowe	2,5	5,1	6,8	7,1	7,2	7,4
Cały system bankowy	4,6	4,8	7,9	8,2	6,6	6,3

Źródło: [International Monetary... 1998, s. 114].

Pogarszająca się sytuacja banków doprowadziła w drugiej połowie 1995 r. do upadłości 2 dużych banków prywatnych. Pierwszy z nich, Banco Economico, ósmy bank w kraju pod względem wartości netto banku, pomimo wcześniejszej interwencji banku centralnego ogłosił upadłość w sierpniu 1995 r. Podobny los spotkał także siódmy bank pod względem wartości netto, tj. Banco Nacional, w zaledwie 2 miesiące później [Nakane, Weintraub 2004, s. 7]. Niedługo później do banków tych dołączył inny bank, którego znaczenie dla systemu bankowego było już jednak znacznie mniejsze.

W świetle istniejącego w tym czasie prawa bank centralny miał możliwość bezpośredniej interwencji w zasadzie tylko w przypadku banków państwowych [International Monetary... 1998, s. 103]. Istniała więc konieczność stworzenia nowych regulacji prawnych zmieniających istniejący stan rzeczy.

3. Program restrukturyzacji prywatnych banków

W odpowiedzi na zagrożenie, jakie niesły ze sobą upadłości 2 dużych banków, rząd zdecydował się na wprowadzenie programu restrukturyzacji banków opartego na projekcie przygotowanym przez 3 duże banki prywatne. Stworzony Program zachęt do restrukturyzacji i wzmocnienia krajowego systemu finansowego (*Program of Incentives to the Restructuring and Strengthening of the National Financial System* – **PROER**) został wprowadzony w październiku 1995 r. jako sposób zapobieżenia utracie zaufania do systemu bankowego spowodowanej ostatnimi wydarzeniami. Obawiano się bowiem, że upadłość wyżej opisywanych banków może doprowadzić przez efekt domina do utraty wiarygodności całego systemu bankowego.

Idea wprowadzonego programu opierała się przy tym na założeniu, że rozwiązania bazujące na takich mechanizmach, jak: interwencja, likwidacja czy czasowe administrowanie przez państwo zagrożonymi bankami, niosą ze sobą większe ryzyko utraty zaufania do systemu bankowego niż stworzenie rozwiązań umożliwiających bardziej efektywnym instytucjom przejęcie kontroli nad tymi bankami [Banco Central do Brazil, *PROER*...]. Program ten miał więc zachęcić banki do transakcji fuzji i przejęć na zasadach opracowanych przez bank centralny.

Na mocy wprowadzonego programu bank centralny miał prawo zmusić bank znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej do:

- zwiększenia kapitału własnego;
- przekazania zarządu nad bankiem;
- znalezienia partnera chętnego do przejęcia lub połączenia się ze słabym bankiem [Nakane, Weintraub 2004, s. 7].

Na system PROER składały się 2 modele postępowania, z których pierwszy odnosił się do dużych banków, a drugi do małych i średnich jednostek.

Pierwszy model postępowania dotyczący dużych banków zagrożonych upadłością polegał na umownym podziale składników majątkowych tego banku na silny

bank (*good bank*) i słaby bank (*bad bank*). Na silny bank składały się dobrej jakości aktywa oraz depozyty. Bank przejmujący miał swobodę wyboru tych aktywów, był jednak zobowiązany do przejęcia depozytów banku zagrożonego upadłością. Na słaby bank składały się pozostałe aktywa (o obniżonej jakości) i pozostałe zobowiązania. Pomoc banku centralnego w ramach systemu PROER polegała w tym przypadku na domknięciu luki pomiędzy depozytami a aktywami banku przejmowanego. Bank przejmujący nabywał *silną część banku* przejmowanego i w ten sposób powstawał nowy bank. *Słaby bank* był natomiast likwidowany [Maia 1999, s. 113].

Drugi model miał zastosowanie do małych i średnich banków. W tym wypadku postępowanie było dużo prostsze i polegało na zwykłym przejęciu zagrożonego banku przez inną instytucję bankową. Ponieważ nowy bank musiał być dokapitalizowany, system PROER przyznawał w tym celu jednostce przejmującej specjalne linie kredytowe [Maia 1999, s. 114].

Aby zachęcić do transakcji fuzji i przejąć słabych kapitałowo banków, program ten zakładał szereg ułatwień i preferencji dla podmiotu przejmującego, m.in. korzystne rozwiązania rachunkowe czy podatkowe. Przewidywał on również odstępstwa od bazylejskich regulacji w zakresie minimum kapitałowego dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej (szerzej [Nakane, Weintraub, s. 7]). Nowe przepisy spowodowały znaczny wzrost liczby transakcji fuzji i przejęć w brazylijskim systemie bankowym w porównaniu z poprzednim okresem. Ze względu na większe zainteresowanie banków zagranicznych tego typu transakcjami zmiana przepisów doprowadziła do zwiększenia udziału kapitału zagranicznego w systemie bankowym.

Wprowadzony system PROER miał na celu zapewnienie deponentów o bezpieczeństwie ulokowanych przez nich pieniędzy, a przez to także miał zapobiec pojawieniu się zjawiska paniki bankowej, co mogło wywołać kryzys w brazylijskim systemie bankowym. Istniejący system gwarantowania depozytów został w 1996 r. rozszerzony na wszystkie rodzaje depozytów². Wprowadzone rozwiązania dawały więc deponentom szerszą ochronę, a ponadto karały za stosowanie złych praktyk w zarządzaniu bankami. Program PROER wprowadzał bowiem odpowiedzialność finansową właścicieli i zarządów słabych banków polegającą na tym, że w przypadku banków, w działalność których bank centralny interweniował, aktywa właścicieli i zarządu banku przechodziły w depozyt do czasu wyjaśnienia odpowiedzialności za powstałą sytuację [International Monetary... 1998, s. 104]. Program ten wprowadzał więc wiele innowacyjnych rozwiązań w procesy restrukturyzacji banków w Brazylii, jak choćby przekazanie zarządu nad słabym finansowo bankiem innej instytucji o dobrym standingu finansowym czy uczynienie właści-

² Instytucja Gwarantowania Depozytów (FGC) zapewniała ochronę do 20 tys. realów na deponenta. Wszystkie instytucje finansowe uczestniczyły obowiązkowo w tym systemie, a ich miesięczna składka wynosiła 0,025% wartości zgromadzonych depozytów.

cieli i zarząd prawnie i administracyjnie odpowiedzialnymi za doprowadzenie do problemów finansowych banków.

Tabela 3. Fuzje i przejęcia w ramach systemu PROER w Brazylii

System PROER	Instytucja przejmująca	
	krajowa	zagraniczna
PROER – model pierwszy: duże banki	4	1
PROER – model drugi: małe i średnie banki	2	0
Ogółem	6	1

Źródło: [Maia 1999, s. 113].

Jak ilustruje tab. 3, program PROER zastosowany został w przypadku 7 banków, które w większości przypadków przejmowane były przez banki krajowe.

4. Program restrukturyzacji banków państwowych

W niecały rok po wprowadzeniu programu restrukturyzacji banków prywatnych, rozpoczęto wprowadzanie podobnego programu obejmującego swoim zasięgiem banki państwowe. Program **PROES** (*Program of Incentives to the Reduction of the State-Level Public Sector in the Bank Activity*) miał na celu nie tylko ograniczenie udziału poszczególnych stanów Brazylii w działalności bankowej, ale również rozwiązanie problemu finansowania deficytów tych stanów. W ramach tego programu banki dokonywały wymiany papierów wartościowych wyemitowanych przez stan na papiery federalne. Programem restrukturyzacji zadłużenia zostały objęte te stany, które zgodziły się na jedno z następujących rozwiązań dla swojego banku:

- na jego likwidację,
- na prywatyzację,
- na przekazanie kontroli władzom federalnym w celu jego prywatyzacji w przyszłości,
- na przekształcenia banku w agencję rozwoju (*development agency*) [Nakane, Weintraub 2004, s. 8].

Tabela 4. Efekty realizacji programu PROES

Forma restrukturyzacji	Liczba instytucji finansowych
Likwidacja	10
Prywatyzacja za pośrednictwem stanu	6
Prywatyzacja za pośrednictwem rządu federalnego	6
Przekształcenie w agencję rozwoju	16
Pozostawienie własności banku (banki, które nie zostały objęte programem PROES)	5

Źródło: [Nakane, Weintraub 2004, s. 8].

Przewidywano też restrukturyzację zadłużenia tych stanów, które nie zgodziły się na te propozycje i chciały zatrzymać własność banku, jednakże ta restrukturyzacja odbywała się na zdecydowanie mniej korzystnych warunkach.

Zdecydowana większość stanów przystąpiła do programu PROES. Bilans programu restrukturyzacji podsumowuje tabela 4.

Program PROES został stworzony z myślą o bankach będących własnością stanów. Jeżeli natomiast chodzi o banki będące własnością rządu federalnego, to program ich restrukturyzacji (*Program for Strengthening of the Federal Financial Institutions* – **PROEF**) został wprowadzony dopiero w czerwcu 2001 r. Założenia programu przewidywały, że aktywa banków zagrożonych zostaną przetransferowane do nowo tworzonej instytucji będącej pod nadzorem ministra finansów. Ponadto 3 bankom federalnym udzielono znacznego finansowego wsparcia.

5. Podsumowanie

Wprowadzone programy restrukturyzacji banków były odpowiedzią na ich problemy finansowe, które pojawiły się na skutek zmiany warunków ich funkcjonowania. Opanowanie inflacji poprzez wprowadzenie *Planu Real* spowodowało drastyczne skurczenie się przychodów banków. Musiały one w krótkim czasie znaleźć alternatywne źródło finansowania. Decyzja banku centralnego dotycząca podniesienia stóp procentowych, będąca reakcją na kryzys finansowy w Meksyku, spowodowała pogorszenie się sytuacji finansowej kredytobiorców, a w konsekwencji rosnący udział kredytów przeterminowanych w kredytach ogółem.

Odpowiedzią na te wydarzenia były wprowadzane kolejno 3 programy restrukturyzacji adresowane do różnych rodzajów banków, tj. banków prywatnych, banków będących własnością stanów czy banków będących w posiadaniu rządu federalnego. Programy te zakładały różne formy przekształceń zagrożonych upadłością banków, takie jak fuzje i przejęcia, prywatyzacje czy przekształcenia w inną jednostkę, np. agencję rozwoju. Skutkiem wprowadzanych programów restrukturyzacji były znaczne zmiany w strukturze własnościowej sektora bankowego Brazylii (tab. 5).

Jak wskazuje tab. 5, pomimo zmniejszającej się liczby banków widać wyraźnie zwiększającą się rolę kapitału zagranicznego. W ciągu 7 lat liczba jednostek będą-

Tabela 5. Struktura własnościowa sektora bankowego w Brazylii

Rodzaj własności	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Własność krajowa prywatna	146	142	130	119	105	96	93
Mniejszościowy udział kapitału zagranicznego	31	32	29	26	17	12	13
Banki pod kontrolą kapitału zagranicznego	37	36	40	45	58	67	69
Własność państwowa	32	32	32	27	23	19	17
OGÓŁEM	246	242	231	217	203	194	192

Źródło: [Nakane, Weintraub 2004, s. 9].

cych pod kontrolą kapitału zagranicznego zwiększyła się z blisko dwukrotnie. Liczebność innych rodzajów banków uległa natomiast wyraźnemu zmniejszeniu – w okresie 1994-2000 nastąpił spadek liczby instytucji bankowych o 54, tj. z 246 do 192 banków.

Za niewątpliwy sukces wprowadzonych programów restrukturyzacji sektora bankowego w Brazylii należy uznać to, że udało się uchronić system bankowy przed pojawieniem się zjawiska paniki bankowej. Pomimo problemów sporej części banków udało się utrzymać zaufanie deponentów do systemu bankowego, dzięki czemu kraj został uchroniony przed wybuchem kryzysu bankowego o charakterze systemowym. Pomimo że proces restrukturyzacji systemu bankowego w Brazylii nie został jeszcze w pełni zakończony, to spowodował ona wiele pozytywnych zmian i znaczną poprawę warunków funkcjonowania i kondycji finansowej banków.

Literatura

- Banco Central Do Brazil, *Composition and Evolution of National Financial System*, <http://www.bcb.gov.br>.
 Banco Central Do Brazil, *PROER: Program of Incentives to the Restructuring and Strengthening of the National Financial System*, <http://www.bcb.gov.br>.
 Goldfajn I., Hennings K., Mori H., *Brazil's Financial System: Resilience to Shocks, No Currency Substitution, But Struggling to Promote Growth*, „Working Paper Series” nr 75, Banco Central Do Brazil 2003.
 Independent Evaluation Office IMF, *Evaluation Report. The IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea, Brazil*, International Monetary Fund, 2003.
 International Monetary Fund, *Brazil: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report nr 98/24, Waszyngton 1998.
 Maia G., *Restructuring the Banking System – the Case of Brazil*, „BIS Policy Papers” nr 6, BIS 1999.
 Nakane M.I., Weintraub D.B., *Bank Privatization and Productivity: Evidence for Brazil*, „Working Paper Series” nr 90, Banco Central Do Brazil, 2004.

RESTRUCTURING PROCESSES AS A RESPONSE TO THE PROBLEMS OF THE BANKING SYSTEM IN BRAZIL IN THE HALF OF 1990s

Summary

The implementation of the Real Plan in July 1994 triggered profound structural changes in the Brazilian financial system. Lowering inflation caused that banks lost the part of their inflationary revenues, which results in deterioration of their financial situation. This article discusses restructuring programme, which were implemented as a response to the deterioration of financial situation of Brazilian banking system. Thanks to it, the country was preserved from conversion the problems of individual banks in the systemic banking crisis.

Agnieszka Ostalecka – dr, asystentka w Katedrze Finansów i Rachunkowości Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.