

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

A Influência da Entrada de Bancos Estrangeiros no Processo de Consolidação do Setor Bancário Brasileiro

Vitor Viana Gusmão
DRE: 105033889

Orientador: Prof. Ernani Teixeira Torres Filho

Outubro/2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

A Influência da Entrada de Bancos Estrangeiros no Processo de Consolidação do Setor Bancário Brasileiro

Vitor Viana Gusmão
DRE: 105033889

Orientador: Prof. Ernani Teixeira Torres Filho

Outubro/2011

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a influência exercida pelas instituições bancárias estrangeiras no processo de concentração observado no mercado bancário doméstico brasileiro no período de 15 anos compreendido entre 1994 e 2009. Como será exposto, este fenômeno esteve fortemente ligado à abertura de mercado e adoção de programas de reestruturação promovidos pelo Governo Federal e ao sucesso alcançado pelo Plano Real na tentativa de estabilizar a moeda e reduzir as persistentes taxas de inflação.

A redução do número de ofertantes de serviços bancários apresenta evidências de ser uma tendência global, e pode ser observada nas últimas décadas tanto em países desenvolvidos quanto em economias emergentes. No caso brasileiro o processo foi em grande medida conduzido pelas ações estatais, que significaram a elaboração de programas de reestruturação com o objetivo de fortalecer o setor como um todo, e evitar que bancos em dificuldades pudessem comprometer o programa de estabilização monetária posto em prática a partir de 1994. Uma das principais apostas do Governo para garantir o bom desempenho do setor ganhou forma através do incentivo à transferência do controle de bancos em dificuldades para instituições capazes de operar de maneira mais eficiente, incluindo a abertura do setor para a participação do capital estrangeiro.

A abertura de mercado teve papel decisivo na elevação dos graus de competitividade e concentração, que acabaram por trazer mais estabilidade e maior solidez ao setor, porém, os impactos em termos de eficiência das operações, oferta de crédito e redução das margens de juros não foram satisfatórios. Destacam-se ainda os principais movimentos das instituições financeiras privadas na tentativa de se fortalecerem frente às mudanças estruturais ocorridas no período, que acabaram por conduzir este grupo à liderança do segmento em termos de controle de ativos.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crédito privado em % do PIB – Brasil – 1995 a 2009.....	54
Gráfico 2 – Crédito privado em % do PIB – Países selecionados – 2009.....	55
Gráfico 3 – <i>Spread</i> bancário x Taxa SELIC – 2000 a 2009	56
Gráfico 4 – Graus de eficiência – amostra selecionada – 2000 a 2009.....	62

LISTA DE TABELAS

Tabela I - Operações de crédito (CP + LP) – Índice Real-base Jun/1994	9
Tabela II - Patrimônio líquido como % do passivo total	11
Tabela III – Receita inflacionária como % do PIB	12
Tabela IV – Ativo total – Índice Real-base Jun/1994	12
Tabela V – Custo total/PIB.....	16
Tabela VI – Situação dos bancos públicos após o PROES	19
Tabela VII – Lucratividade dos maiores bancos (principais economias mundiais): 1996 a 1998	24
Tabela VIII: Fusões e aquisições no setor financeiro europeu: 1998-2000 (US\$ milhões).....	27
Tabela IX – Número de fusões e aquisições no setor financeiro europeu: 1995 a 2000.....	28
Tabela X – Banco Real: situação em julho de 1998 (antes da aquisição).....	37
Tabela XI – Bancos nacionais: principais fusões e aquisições – 1995 a 2009.....	44
Tabela XII – Participação dos principais grupos no total de ativos do setor – 1994 a 1999.....	45
Tabela XIII – Participação dos principais grupos no total de ativos do setor – 2000 a 2009	46
Tabela XIV – Número de instituições financeiras autorizadas a funcionar: 1994 a 2009	48
Tabela XV – Estoque estimado de empregos no setor financeiro ao longo da década de 1990 ...	49
Tabela XVI – Número de agências bancárias no país	50
Tabela XVII – Grau de concentração do setor bancário brasileiro	50
Tabela XVIII – Taxas de juros nominais – 1999 a 2008	52
Tabela XIX – Taxas de juros reais – 1999 a 2008.....	53
Tabela XX – Spread bancário – 1999 a 2008	53
Tabela XXI – Despesas administrativas/Receitas operacionais – 2000 a 2009	58
Tabela XX – Spread bancário – 1999 a 2008	60
Tabela XXIII – Participação de mercado – 1995	64
Tabela XXIV – Participação de mercado – 2009	65

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I: O CENÁRIO BRASILEIRO E AS MEDIDAS DE REESTRUTURAÇÃO	9
I.1 – O Plano Real: Estabilização de Preços e Fragilização do Setor Bancário	9
I.2 – A Ação do Governo na Reestruturação do Setor Bancário	13
I.2.1 – O PROER	14
I.2.1 – O PROES	17
CAPÍTULO II: A DINÂMICA DA ENTRADA DE BANCOS ESTRANGEIROS NO BRASIL	22
II.1 – O Contexto de Expansão Internacional.....	22
II.2 – A Dinâmica do Processo de Aquisições	25
II.2.1 – A aquisição do banco Bamerindus pelo banco HSBC	30
II.2.2 – A aquisição do banco Excel-Econômico pelo banco BBV	33
II.2.3 – A aquisição dos bancos Real e BANDEPE pelo banco ABN-AMRO	36
II.2.4 – A aquisição do banco BANESPA pelo banco Santander.....	40
CAPÍTULO III: OS MOVIMENTOS DOS BANCOS NACIONAIS E A NOVA CONFIGURAÇÃO DE MERCADO	43
III.1 – A Reação do Capital Nacional.....	43
III.2 – Os Efeitos da Abertura e a Nova Configuração de Mercado	47
III.2.1 – Modificações estruturais e efeitos sobre a taxa de juros	47
III.2.2 – Um estudo sobre a eficiência do setor	56
III.2.3 – A nova configuração de mercado	64
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 1990 o setor bancário brasileiro viu-se inserido em um amplo programa de reestruturação conduzido pelo Estado como parte de um programa ainda maior de reestruturação e estabilização do setor financeiro nacional. Detentor do maior e mais complexo sistema financeiro da América Latina, o Brasil teve o desenvolvimento de seu setor bancário marcado pelo processo inflacionário. Durante muitos anos, os ganhos obtidos de maneira oportuna pelos bancos com operações envolvendo a depreciação monetária constituíram a principal fonte de receitas de várias instituições. Com a drástica redução das taxas de inflação a partir de 1994, fez-se necessária a elaboração de medidas capazes de compensar as fragilidades do sistema, que por si só mostrava-se incapaz de promover espontaneamente os ajustes necessários para a sobrevivência das instituições em dificuldades.

A atuação preventiva e de caráter reformista e modernizador do Banco Central forçou os bancos a se adaptarem ao fim das receitas inflacionárias facilmente obtidas com operações envolvendo títulos públicos, e a buscarem novas fontes de receita, reduzindo custos e readaptando suas obsoletas estruturas administrativas a padrões internacionais de administração.

A ameaça de crise bancária ocorrida em meados da década com a quebra de três grandes bancos nacionais veio apenas acelerar e intensificar as medidas que visavam criar condições mais sólidas de operação para o setor que está na base de todo o processo econômico moderno. Para tanto, o Governo Federal junto com o Banco Central Brasileiro procurou adaptar o setor bancário às recomendações do Primeiro Acordo de Capital do Comitê da Basiléia, através da criação de programas oficiais de reestruturação que acabaram por abrir as portas para a entrada de bancos estrangeiros interessados em operar no mercado nacional.

A onda de fusões e aquisições ocorridas a partir das reformas gerou mudanças permanentes na configuração do setor bancário brasileiro e contribuiu de forma decisiva para acelerar o processo de consolidação, sobretudo no mercado varejista nos 15 anos que se seguiram ao Plano Real. De fato, além de bancos grandes e médios, inúmeras instituições menores foram liquidadas contribuindo para a configuração de um cenário de significativa concentração de mercado.

Desta maneira, torna-se oportuno investigar o papel das instituições estrangeiras neste cenário de mudanças, na medida em que este tem sido considerado como um importante motor de aceleração da consolidação, tendo em vista a ameaça representada para os bancos locais, que tiveram que melhorar seu modo de operação para não perder mercado para as instituições

entrantes.

O Capítulo I irá expor as principais características do mercado brasileiro antes da abertura, destacando as dificuldades enfrentadas por alguns bancos representativos do mercado e suas principais manobras na tentativa de amenizar e as conseqüências da mudança de cenário econômico ocorrida na primeira metade da década, representada principalmente pela implementação do mais importante plano macroeconômico da nossa história recente: o Plano Real. Além disso, será analisado como essas mudanças acabaram por conduzir o frágil setor bancário a uma de suas piores crises, e quais foram as principais medidas adotadas pelo governo central para a reestruturação e saneamento do setor, com destaque para os dois principais planos de intervenção elaborados até então, o PROER e o PROES.

No Capítulo II serão exploradas as principais características dos mercados desenvolvidos que influenciaram a decisão de suas maiores instituições financeiras a buscarem oportunidades de crescimento nas economias emergentes. Dentro deste contexto, destaca-se a unificação monetária e dos mercados ocorrida nos territórios europeus e a drástica elevação da concorrência ocorrida nestes mercados. Além disso, serão destacadas as principais formas de inserção que nortearam a expansão dos conglomerados multinacionais, e como esse conjunto de fatores se enquadrou à realidade brasileira, constituindo a dinâmica da entrada de bancos estrangeiros no país. Serão ainda analisados isoladamente os principais exemplos de fusões e aquisições entre bancos domésticos e estrangeiros ocorridos no período de análise.

Por fim, o Capítulo III irá abordar as principais mudanças ocorridas na estrutura do sistema bancário a partir da abertura, com destaque para a evolução dos *spreads*, taxas de juros e oferta de crédito. Será realizado também um ensaio sobre a eficiência dos principais grupos de instituições que compõem o setor através da utilização da técnica de análise envoltória de dados. Na última seção do capítulo será apresentada ainda uma comparação entre as participações de mercado de antes e depois da abertura, com o objetivo de destacar as principais mudanças ocorridas em termos de configuração de mercado.

Este estudo possui natureza quantitativa e o seu desenvolvimento será embasado essencialmente por revisão sistemática de literatura e levantamento de dados empíricos de acesso público relacionados ao tema proposto. As decisões feitas em relação ao método selecionado buscam integrar os objetivos definidos na seção anterior com a postura investigativa assumida neste trabalho.

CAPÍTULO I: O CENÁRIO BRASILEIRO E AS MEDIDAS DE REESTRUTURAÇÃO

I.1 – O Plano Real: Estabilização de Preços e Fragilização do Setor Bancário

O termo “consolidação”, conforme definido por Paula & Marques (2006), pode ser entendido como sendo o processo de concentração derivado de fusões e aquisições que leva em geral à redução do número de instituições em operação, ao mesmo tempo em que aumenta o tamanho e escala das instituições resultantes. No caso brasileiro o processo de consolidação do setor bancário teve sua origem estreitamente ligada à desregulamentação dos serviços financeiros e ao processo de estabilização macroeconômica posto em prática a partir de meados da década de 1990, que tinha no Plano Real o seu principal pilar de sustentação e legitimidade.

Para compreender as modificações ocorridas no setor bancário brasileiro com a entrada em vigor do Plano Real em Julho de 1994, e a abertura de mercado que possibilitou o ingresso de bancos estrangeiros, faz-se necessário analisar brevemente o período imediatamente anterior à passagem para o cenário de inflação baixa, enfocando essencialmente a situação de três grandes bancos que de certa forma precipitaram a crise enfrentada pelo setor naquele período: Nacional, Bamerindus e Econômico.

A quebra dos três bancos está de certa forma ligada ao cenário econômico observado na primeira metade da década de 1990, e não somente ao choque provocado pela abrupta estabilização de preços promovida pelo Plano Real. Os problemas enfrentados por eles devem ser analisados à luz das estratégias adotadas por cada um na tentativa de enfrentar a concorrência e melhorar suas posições de mercado diante da expectativa de mudança.

Conforme descrito por Carvalho & Oliveira (2002), o fator chave a ser analisado aqui, corresponde ao rápido aumento do volume de crédito concedido por esses bancos, observado no período entre 1991 e 1994, como pode ser visto na Tabela I abaixo:

Tabela I: Operações de Crédito (CP + LP) Índice Real-base Jun/1994

Período	dez/91	mar/92	jun/92	set/92	dez/92	mar/93	jun/93	set/93	dez/93	mar/94	jun/94
Bamerindus	34	38	45	47	53	60	67	80	85	85	100
Nacional	33	40	48	50	57	60	63	71	84	86	100
Econômico	73	78	80	81	89	nd	nd	104	104	103	100

Fonte: CARVALHO & OLIVEIRA (2002, p. 71)

Na interpretação desses autores, a expansão rápida do crédito pode ser vista como resposta dos bancos de varejo a três fatores principais: o primeiro diz respeito à queda das receitas com operações envolvendo títulos do governo em função da forte redução da dívida pública em mercado promovida pelo Plano Collor que teve início em março de 1990, e do fim das operações *overnight* sentenciada pelo Plano Collor II a partir de 1991. O segundo está na transição para um cenário econômico mais favorável com a volta dos recursos externos, propiciada pela abertura de mercado ocorrida em 1992, que proporcionou aos bancos novas fontes de captação, e a retomada do crescimento econômico após a década perdida, que elevou a demanda interna por crédito. Por fim, as expectativas quanto a um futuro plano de estabilização que viesse a reduzir drasticamente a inflação levou os bancos a ampliarem de imediato as operações de crédito para não ter que fazê-lo sob as restrições típicas das primeiras etapas de implementação das novas diretrizes monetárias.

A reação dos bancos frente à mudança de cenário foi fortemente influenciada pelos três fatores acima e mostrou uma necessidade de readequação das receitas visando uma preparação para transformações mais profundas no quadro econômico, ou até mesmo como uma oportunidade para melhorar suas posições de mercado, conforme visto, desde que aceitassem os riscos de expandir o crédito com agressividade. Além disso, os bancos de varejo estavam diante de desafios colocados pelo provável acirramento da concorrência, em que pesem as transformações na atividade financeira ocorridas nos países desenvolvidos levando a uma expectativa de ampliação do acesso de instituições estrangeiras ao mercado brasileiro.

As instituições que mais sofreram com o processo de estabilização, eram também, naturalmente, as mais frágeis dentre os principais bancos de varejo brasileiros. E foram também as que atuaram mais agressivamente na expansão do crédito na tentativa de pelo menos defender as suas posições de mercado, mesmo sem ter as condições patrimoniais necessárias para assumir tal risco.

Ainda de acordo com Carvalho & Oliveira (2002) a maior disposição do Nacional e do Bamerindus para a expansão do crédito pode ser atribuída a uma estratégia de avançar mais rápido que a concorrência, tendo como hipótese que os riscos estavam sob controle. Porém, quando a inflação foi controlada, esses bancos estavam muito mais alavancados que os seus concorrentes, e conseqüentemente, muito mais expostos aos riscos de oscilações no cenário macroeconômico que pudessem interferir na adimplência dos contratos.

Um outro fator defendido pelos autores a ser considerado como agravante da crise enfrentada por esses bancos está no fato de a expansão desenfreada do crédito ter sido feita às

custas da qualidade das carteiras, que agravada pelo ambiente de alta inflação, reduziu a mobilidade de parte do ativo, provocando ainda maior necessidade de alavancagem. Mais tarde, os riscos assumidos por esses bancos se tornariam fatos concretos e esses efeitos seriam sentidos com o aumento generalizado da inadimplência observado a partir do início de 1995.

De fato, conforme analisado por Carvalho & Oliveira (2002), com a drástica redução da inflação a partir de 1994, esses bancos passaram a apresentar um grau de alavancagem bastante elevado, se for tomada como análise a participação do patrimônio líquido como fração do passivo. Isso pode ser visto na Tabela II, que apresenta uma comparação dos três bancos em dificuldades com dois importantes bancos (Itaú e Bradesco) que conseguiram superar a crise:

Tabela II: Patrimônio Líquido como % do Passivo Total

Período	dez/91	mar/92	jun/92	set/92	dez/92	mar/93	jun/93	set/93	dez/93	mar/94	jun/94
Bamerindus	11,9	8,4	8,2	7,2	9,2	7	6,2	5,9	6,9	6,1	6,3
Nacional	9,4	7,7	7	6,2	7,8	7,1	6,5	6,3	7,3	6,3	6,7
Econômico	12,8	11,9	11	12,1	10,1	-	-	9,8	10,1	9,8	9,1
Itaú	19,5	21,5	18,6	22,1	21,1	20,7	17,4	18,4	16,2	14,9	14,3
Bradesco	21,7	19,9	19	18,2	19,9	18	17,3	20,6	15,8	19	15,5

Fonte: CARVALHO & OLIVEIRA (2002, p. 76)

Um outro fato determinante para a crise, a queda repentina das receitas auferidas pelos bancos em operações envolvendo ganhos inflacionários, também pode ser observada através de dados empíricos do setor. Vale lembrar que, até o marco estabelecido pelo Plano Real, a maior parte das receitas obtidas pelos bancos de varejo eram representadas por ganhos inflacionários. Nesse contexto, o plano de estabilização que reverteu a trajetória inflacionária dos anos anteriores, acabou por cessar as oportunidades de ganhos inflacionários pelos bancos nacionais, que eram basicamente obtidos através da aplicação em títulos públicos dos saldos não remunerados do passivo.

A Tabela III ilustra bem este fenômeno ao apresentar a evolução das receitas inflacionárias como percentual do Produto Interno Bruto entre 1990 e 1995. Apesar da variação real positiva do PIB no período, as receitas inflacionárias apresentaram uma queda expressiva de 97,5% em relação ao PIB, e de 97,7% em relação ao valor da produção bancária imputada:

Tabela III: Receita Inflacionária como % do PIB e do valor da produção imputada

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Receita Inflacionária/PIB	4,0	3,8	4,0	4,3	2,0	0,1
Receita Inflacionária/Valor Prod. Imputada	70,0	81,2	86,8	87,3	49,5	1,6

Fonte: ANDIMA/IBGE (1997)

Aqui pode-se observar que o fim das receitas inflacionárias, por ter sido motivado por fatores externos ao setor, acabou provocando um encolhimento da atividade bancária como um todo, uma vez que importantes fontes de receita foram extintas em um período de tempo relativamente curto, sem que os bancos tivessem tempo hábil para a substituição dessas perdas através da criação de novas fontes de receitas.

Além do já observado, pela Tabela IV fica evidente ainda uma constante queda no ativo dos principais bancos de varejo da época, mostrando que o impacto da estabilização acabou criando uma série de dificuldades que afetaram o setor como um todo, não sendo privilégio dos bancos que acabaram quebrando nos anos seguintes.

Tabela IV: Ativo Total - Índice Real-base Jun/1994

Período	jun/93	set/93	dez/93	mar/94	jun/94	set/94	dez/94	mar/95	jun/95	set/95	dez/95
Bamerindus	89	93	79	93	100	78	77	84	89	82	75
Nacional	78	77	80	90	100	77	81	97	84	81	nd
Econômico	nd	92	89	91	100	88	nd	89	nd	nd	nd
Itaú	82	77	88	94	100	71	71	80	83	83	89
Bradesco	87	74	96	82	100	75	73	85	84	90	100

Fonte: CARVALHO & OLIVEIRA (2002, p. 71)

Conforme analisado, os bancos procuraram diversificar suas atividades para cobrir a ausência de receitas, especialmente através do aumento do crédito, que por sua vez, foi feito às custas da qualidade das carteiras. Segundo dados dos balancetes destes bancos publicados pelo Banco Central, a participação dos depósitos no passivo total não diferia muito em 1995, mas a composição e origem desses depósitos variaram muito de banco para banco nos anos analisados. Bradesco e Itaú, que superaram satisfatoriamente a crise, mantiveram maior percentual de

depósitos à vista e poupança em quase todo o período. Sendo os recursos captados nestas duas modalidades mais estáveis e mais baratos, mesmo com a incidência de recolhimentos compulsórios e aplicações obrigatórias. (CARVALHO, 2002). Por outro lado, os três bancos quebrados se financiaram crescentemente com depósitos a prazo e interfinanceiros, em geral mais caros e menos estáveis. Dessa forma, pode-se concluir que o encarecimento do passivo atuou de forma a restringir ainda mais as possibilidades dos bancos em dificuldades.

Observada a trajetória desses três bancos, conclui-se que a fragilização possui raízes nos movimentos executados nos anos que antecederam o Plano Real e que frente à abrupta mudança de cenário, atuaram de forma a dificultar ainda mais a capacidade de reação dos bancos em dificuldades. Este fato acabou levando o Governo a ter que adotar medidas para afastar a possibilidade de uma crise sistêmica, que conforme será visto mais adiante, levaria à abertura do mercado à participação estrangeira. O sistema bancário entrou então em uma fase de adaptação e de ajustamento frente ao novo ambiente, demandando uma readequação dos padrões de rentabilidade e apresentando uma necessidade de ajustes patrimoniais que abririam caminho para um intenso processo de fusões e aquisições.

I.2 – A Ação do Governo na Reestruturação do Setor Bancário

A partir de 1994, o Governo Federal junto com o Banco Central passou a adotar medidas reestruturantes visando garantir que as dificuldades inicialmente enfrentadas pelos bancos Nacional, Bamerindus e Econômico não contaminassem o setor como um todo, gerando uma crise sistêmica que pudesse resultar em perdas sociais elevadas ou até mesmo comprometer a estabilização da moeda, caso os recursos mantidos como depósitos à vista viessem a ser jogados na economia com muita rapidez pelos agentes econômicos.

Uma crise nessas circunstâncias poderia afetar a credibilidade do setor gerando o fenômeno conhecido como “corrida aos bancos”, onde os agentes econômicos, temerosos em relação à perda de seus recursos mantidos sob a forma de depósitos, optam por realizar saques em massa, gerando problemas de liquidez e solvência para as instituições bancárias.

Vale lembrar que uma característica importante do setor bancário está no entrelaçamento natural existente entre as operações dos bancos entre si e destes com os demais setores da economia. Sendo assim, uma crise que se mostrasse inicialmente isolada poderia gerar efeitos negativos capazes de contaminar outras instituições, provocando um efeito dominó no sistema financeiro que invariavelmente geraria transtornos para os demais setores, inclusive o produtivo,

responsável pela maior parte dos empregos no país.

Diante deste cenário de elevado risco de crise no setor bancário, o Governo Federal decidiu colocar em prática uma solução para remediar os problemas enfrentados por Nacional, Bamerindus e Econômico. O principal instrumento de reestruturação utilizado pelo Banco Central estava baseado em regimes especiais de intervenção, liquidação e administração temporária, conforme previsto pela legislação brasileira. Esta movimentação da autoridade monetária acabou por sinalizar de forma mais clara ao país a gravidade da situação e a preocupação do Governo em contornar o princípio de crise. E como os fatos demonstraram, Nacional e Econômico precisaram sofrer intervenção do Banco Central para sanar seus problemas de liquidez e salvaguardar o setor de uma crise mais severa.

Ainda assim, críticas foram feitas ao Governo que teria demorado a agir no saneamento preventivo do sistema financeiro, deixando que grandes bancos como Nacional e Econômico vissem suas situações se agravarem de forma gradativa rumo ao grande abismo de receitas representado pela entrada em vigor do Plano Real, fato este que será melhor detalhado mais adiante.

Porém, o fato de o Banco Central ter demorado a atuar no saneamento do setor pode ser justificado pela afirmativa de Carvalho (2002), ao discorrer que “Nacional e Econômico estavam quebrados de fato meses antes da intervenção do Banco Central e foram mantidos em operação por meio de uma série de iniciativas de financiamento e apoio da autoridade monetária” (p.8). O que levantava uma nova questão: a de o Banco Central ser, à época, incapaz de agir preventivamente em relação às eventuais crises que afetam a economia, principalmente pelo fato de que a autoridade monetária não dispunha de um aparato legal e instrumentos de execução suficientes e capazes de dar suporte a ações preventivas que pudessem se antecipar à ocorrência de crises no setor. Este fato acabaria por motivar a criação dos principais programas de reestruturação implementados no período.

I.2.1 – O PROER

O início da construção do painel de instrumentos preventivos às crises, e que acabou por se tornar um dos principais motores da modernização do setor, pode ser identificado pelo conjunto que engloba a Medida Provisória nº 1.179 e a Resolução nº 2.278, ambas de 03/11/95 que implantavam o Programa de Estimulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, ou simplesmente PROER.

O PROER, que foi moldado para servir de instrumento reformador e de aumento da confiabilidade no setor, deu ao Banco Central o aparato legal de que necessitava para conduzir o sistema financeiro a um novo modelo, outorgando-lhe a prerrogativa de deixar no sistema somente as instituições que possuíssem saúde financeira, liquidez e solidez, além de deter o poder de exigir mudanças na administração e no gerenciamento de riscos dos bancos, em sintonia com as diretrizes dos acordos internacionais da Basileia. Sua chegada veio para ordenar o sistema e acelerar o processo de fusões e aquisições, tornando possível transformar em exigências legais o que o a autoridade monetária usava antes apenas como sugestões e recomendações. O Banco Central passou assim a concentrar os instrumentos necessários para sanear o sistema e forçar os bancos a se corrigirem, sobretudo através do início da implementação de uma cultura de operação mais cautelosa em relação à que vinha sendo praticada anteriormente. Uma das principais mudanças estava na criação do conceito de responsabilidade solidária dos controladores, que estendia a indisponibilidade aos acionistas controladores e agilizava o processo de desapropriação de ações dos bancos em dificuldades, para posterior privatização.

A partir de então, caso viesse a ser detectada alguma insuficiência patrimonial ou financeira, o Banco Central detinha poderes para determinar a capitalização da instituição, nos valores necessários para sanar as dificuldades e impedir que o problema contaminasse outras instituições. Além disso, a autoridade monetária detinha o poder de transferir o controle acionário ou determinar a fusão de bancos que passassem pelo processo de reestruturação. Com todas essas medidas, o governo esperava reduzir o tamanho do sistema financeiro nacional em até 70%.

Os recursos utilizados no PROER eram provenientes do próprio sistema financeiro, através dos depósitos compulsórios que os bancos são obrigados a fazer como garantia ao Banco Central.

No total, foram gastos cerca de R\$ 22,4 bilhões, dos quais mais de R\$ 10 bilhões foram necessários apenas para sanear os bancos Nacional e Econômico. A reestruturação do Bamerindus consumiu cerca de R\$ 2,5 bilhões. Esse montante foi bastante criticado à época, mas considerado ainda modesto se comparado com os dispêndios realizados por outros países que também passaram pelo processo de reestruturação como mostra a relação custo/PIB explicitado na Tabela V a seguir:

Tabela V: Custo Total/PIB

País	Ano	Custo/PIB
Argentina	1982	13,0
Chile	1985	19,6
Colômbia	1985	6,0
Venezuela	1994	13,0
Finlândia	1991	8,2
Noruega	1988	4,5
Suécia	1991	4,5
EUA	1991	5,1
Brasil	1995	2,7

Fonte: Banco Central do Brasil

É importante destacar, entretanto, que os custos envolvidos no programa não podem ser mensurados apenas pelo volume de recursos necessários à recuperação das instituições em dificuldades. É preciso também levar em consideração outros custos, como por exemplo, as taxas de juros cobradas pelas linhas de crédito do PROER que diferiam para menos das taxas praticadas pelo mercado, ao serem calculadas com base na taxa de remuneração dos títulos dados como garantia pelos bancos acrescidos de juros de 2% ao ano. Além disso deve ser considerado o custo em razão do processo de esterilização monetária, decorrente da alocação de recursos para sanar os balanços a descoberto das instituições. A título de exemplo, segundo dados do Banco Central, do total liberado pelo programa entre maio e junho de 1996, R\$ 7,1 bilhões, a economia registrou uma expansão monetária de apenas R\$ 2,8 bilhões. Por último, pode-se considerar ainda como um custo do programa a variação do valor das garantias dadas pelos bancos ao tomarem recursos do PROER. O Banco Central exigia que as garantias fossem dadas em títulos públicos com valor total excedendo o valor dos empréstimos em ao menos 20%. Porém, esses títulos estão sujeitos a variações de mercado, o que constituiria uma garantia pouco segura para a autoridade monetária.

O PROER abriu caminho para importantes transferências de controle acionário dentro do mercado brasileiro, incluindo o primeiro caso de aquisição de um banco brasileiro por uma instituição estrangeira, através da venda do banco Bamerindus ao banco HSBC, conforme será detalhado do Capítulo II.

I.2.2 – O PROES

Ainda dentro do processo de saneamento do sistema financeiro nacional, merece destaque o Programa de Incentivo para a Reestruturação do Sistema Financeiro Estatal. Criado a partir da edição da medida provisória nº 1514/96, o PROES, como ficou conhecido, teve como alvo os bancos de varejo estaduais que, à exceção do banco Banespa, operavam localmente e possuíam modestas carteiras de clientes se comparados aos principais bancos nacionais, o que tornava difícil a exploração de ganhos com economias de escala.

De importantes agentes financiadores do desenvolvimento dos estados na década de 1970 a instituições ineficientes e com constantes desequilíbrios financeiros na década de 1990, a trajetória dos bancos estaduais no Brasil refletiu em parte as conseqüências das crises de crédito enfrentadas pelo país no período. A dificuldade de acesso a crédito externo emperrava a manutenção dos investimentos públicos, fazendo com que os governos estaduais se voltassem para dentro na busca por financiamento. Assim, os bancos estaduais freqüentemente serviam como credores dos governos estaduais, o que reduzia a sua eficiência no que se refere à concessão de crédito, pois esses governos dificilmente davam garantias suficientes aos empréstimos e muitas vezes ficavam inadimplentes com seus pagamentos. Além disso, era comum a emissão de títulos da dívida pública estadual por esses bancos, o que aprofundava e agravava o problema da dívida interna.

Tudo isso veio a se somar a um questionamento já anterior ao Plano Real com relação ao papel do Estado no sistema bancário nacional: o de não haver a necessidade de correção de distorções de mercado por parte do governo, na medida em que um mercado competitivo seria capaz de fazê-lo com suas próprias forças. Pensamento este que estava perfeitamente alinhado com as diretrizes econômicas do chamado Consenso de Washington, e que serviu de orientação para a atuação do Governo ao longo da década de 1990, servindo para justificar a necessidade de uma reforma no setor que fosse capaz de eliminar velhos problemas e impedir que estes bancos ficassem nas mãos dos governos estaduais, servindo em grande escala aos vícios da administração das finanças públicas.

O principal objetivo do PROES foi o de sanar as dificuldades do setor através da redução da participação dos bancos estatais de atuação local no sistema financeiro nacional como um todo, eliminando instituições ineficientes e ajudando a promover a concentração no setor, num contexto que envolveu ainda o ajuste fiscal dos estados, acostumados a um elevado grau de endividamento e a reestruturação da dívida pública que apresentava-se fora de controle, beneficiada pela atuação dos bancos locais e suas concessões de crédito com critérios

extremamente flexíveis.

Todas essas reformas somente foram possíveis frente à mudança essencial no cenário econômico, que passou de um longo período de inflação e instabilidade política para um novo momento de estabilidade dos preços e consolidação do arcabouço jurídico constitucional. Nesse contexto, o Governo passou então a deter as condições necessárias para articular um acordo nacional para a consolidação das dívidas dos estados, fator preponderante dos constantes desequilíbrios dos bancos estaduais. Um das propostas do PROES era a de que as dívidas dos bancos estaduais fossem transferidas para a dívida consolidada dos estados, conservando os principais ativos e tornado essas instituições mais saudáveis e atrativas do ponto de vista financeiro, para servirem então à etapa seguinte de privatização ou liquidação.

Dessa forma, a dinâmica da reestruturação dos bancos estaduais que consistia em proteger os depósitos do público e transferir o controle das instituições em dificuldades para o setor privado através de leilões autorizados por decreto presidencial, acabou por obter resultados de proporções significativas, sem paralelos na história do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Na data de estabelecimento do PROES, em agosto de 1996, todos os estados com exceção apenas de Tocantins e Mato Grosso do Sul possuíam bancos locais sob controle público. No total, o sistema financeiro público estadual era composto por 35 instituições, sendo que 23 eram bancos comerciais ou múltiplos. Desses, 10 foram extintos, 6 privatizados pelos governos estaduais, 7 federalizados para posterior privatização, 5 reestruturados com recursos do Governo e apenas 3 não participaram do programa. (PUGA, 1999, p.430). É oportuno citar que todo esse movimento deixaria inevitavelmente uma lacuna na questão do financiamento do desenvolvimento local, obrigando o governo a criar agências de fomento estaduais voltadas para a compensação do vazio deixado pelos bancos liquidados. A Tabela VI aponta quais eram as instituições existentes à época e indica o tipo de ação sofrida por cada uma delas, após a colocada em prática do PROES:

Tabela VI: Situação dos Bancos Públicos Estaduais após o PROES

Situação	Instituição	UF
Extintos ou Liquidados	Banacre	AC
	Banap	AP
	BANDERN	RN
	Baner	RR
	BDRN	RN
	Bemat	MT
	Beron	RO
	Caixego	GO
	Minascaixa	MG
	Produban	AL
Privatizados	Bandepe	PE
	Banepe	BA
	Banerj	RJ
	Banespa	SP
	Banestado	PR
	BEA	AM
	BEC	CE
	BEG	GO
	BEM	MA
	Bemge	MG
	BEP	PI
	BESC	SC
	Credireal	MG
	Restruurados	Banese
Banestes		ES
Banpará		PA
Banrisul		RS
Nossa Caixa		SP
Não Participantes	Paraiban	PB
	Bandes	ES
	BRB	DF

Fonte: Banco Central do Brasil

Uma das conseqüências óbvias do programa e que não aparecia explícita entre os seus objetivos era a de que a liquidação de bancos estaduais através dos leilões de privatização promovidos pelo Governo despertaria a atenção de instituições bancárias estrangeiras, interessadas em expandir seus mercados de atuação para além das suas fronteiras domésticas.

Essa consequência viria de encontro ao posicionamento do Governo, interessado em promover um novo ciclo de abertura do SFN à participação do capital estrangeiro, visando o aumento na oferta de crédito e a modernização do setor.

A abertura do setor foi inicialmente incentivada pelo governo numa tentativa de reduzir a ineficiência e fortalecer as frágeis estruturas bancárias existentes. Esse objetivo seria alcançado através do potencial modernizante propiciado pela intensificação da concorrência e pelo aumento da oferta de capital no setor, conforme descrito por Jorge Neto, Araújo & Ponce (2004):

A entrada dos bancos estrangeiros foi defendida devido à escassez de capitais nacionais e à maior eficiência e capacidade desses bancos. Essas duas características fortaleceriam as instituições domésticas, facilitariam a capitalização dos bancos em desequilíbrio patrimonial e aumentariam a concorrência na indústria bancária brasileira. (p.2)

Na prática, entretanto, o resultado dos leilões do Governo acabaram por seguir uma lógica muito mais de concentração dentro do próprio mercado brasileiro, seja pelo ainda conturbado ambiente de incerteza que envolvia uma economia recém saída de um período de hiperinflação, seja pela baixa atratividade das carteiras dos bancos que estavam sendo liquidados. Por fim, apenas alguns poucos bancos públicos foram adquiridos por instituições estrangeiras, ainda que entre estes casos tenha se inserido um dos exemplos de privatização mais emblemáticos de todo o período, representado pela aquisição do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) pelo conglomerado financeiro espanhol BSCH, conforme será descrito mais adiante.

Os demais casos significativos de aquisição de bancos brasileiros por instituições estrangeiras estiveram ligados à ação do Governo através do PROER, com a entrada em vigor do programa, o Banco Central passou a intervir diretamente nos bancos em dificuldades e a incentivar as instituições em boas condições a incorporar os bancos com problemas de solvência, autorizando debitar do imposto sobre a renda o montante alocado para sanar as dívidas dos balanços a descoberto. Assim, ao abrir mão da receita que seria obtida com o recolhimento de impostos, o Governo assumia uma posição de financiador dos bancos em crise, injetando recursos públicos em instituições privadas com problemas de administração.

A título de exemplificação, em 1994, após um período de intervenção da autoridade monetária, o Unibanco adquire a fração livre de dívidas do Banco Nacional. Em seguida foi a vez do Econômico ser incorporado pelo Banco Excel (1995), formando um conglomerado que mais tarde seria vendido ao grupo hispânico Bilbao Vizcaya (1998). Entretanto, o caso mais

emblemático ficou por conta da aquisição do Bamerindus pelo Banco HSBC (*Hong Kong and Shanghai Banking Corporation*) de Londres em 1996. Este processo representou a primeira aquisição feita por uma instituição estrangeira em solo nacional, constituindo um marco na abertura do sistema financeiro brasileiro à participação do capital estrangeiro, conforme será detalhado mais adiante.

CAPÍTULO II: A DINÂMICA DA ENTRADA DE BANCOS ESTRANGEIROS NO BRASIL

II.1 – O Contexto da Expansão Internacional

Do ponto de vista histórico, existem fortes razões para se acreditar que está em curso um processo de consolidação dos mercados financeiros em escala global, influenciado principalmente pela crescente desregulamentação financeira e pelas mudanças de caráter tecnológico ligadas ao oferecimento de produtos financeiros. Este processo, conforme já colocado, leva a um maior grau de concentração de mercado, reduzindo o número de participantes e elevando o seu tamanho médio.

O processo de concentração bancária nos países desenvolvidos, sobretudo na Europa, tornou-se mais intenso a partir da década de 1980, como resultado de um esforço significativo dos setores governamentais para a desregulamentação financeira e a adoção de inovações tecnológicas nos processos bancários.

A exemplo do ocorrido no Brasil a partir de meados da década de 1990, os principais mercados desenvolvidos (EUA e Europa) também tiveram a consolidação de seus sistemas financeiros precedida por importantes mudanças institucionais, que foram o motor principal de uma onda de modernização e concentração que se estende até os dias atuais.

Nos EUA, a partir do início da década de 1980, foram aprovados diversos atos incentivando a atividade bancária interestados via fusões e aquisições, viabilizando assim a entrada de instituições financeiras em unidades federativas oriundas de outras partes do país. Esses atos foram os grandes responsáveis pelo surgimento de grandes conglomerados financeiros operando em escala nacional e pela aceleração da consolidação bancária naquele país. Entretanto, se comparadas ao processo de consolidação bancária europeu, as mudanças ocorridas em território norte-americano podem ser consideradas como tardias, pois alguns movimentos importantes só ocorreram ao longo da década de 1990 e primeiros anos da década de 2000, coincidindo com a abertura dos mercados emergentes da América Latina, e impedindo que os maiores conglomerados deste país pudessem dedicar suas atenções ao fenômeno em curso nos países mais ao sul.

No caso europeu, os principais motores da consolidação bancária estiveram fortemente ligados à criação do mercado bancário único ainda em 1977 e posteriormente ao surgimento da União Européia e conseqüente unificação dos mercados em 1986, gerando um ambiente

semelhante ao observado nos EUA. Neste cenário, tornaram-se comuns as aquisições de pequenas e médias instituições de crédito por outras instituições financeiras maiores, assim como a liquidação de instituições que enfrentaram maiores dificuldades com o acirramento da concorrência. Este movimento tem proporcionado uma importante mudança na estrutura deste mercado, na medida em que o tamanho médio das instituições tem aumentado de forma bastante significativa.

Vale a pena mencionar também outras medidas que atuaram como redutores de barreiras de eficiência para a consolidação bancária no interior da UE, como por exemplo a entrada em vigor em 1993 da diretiva que liberalizou o comércio de serviços financeiros e posteriormente a unificação monetária ocorrida em 1999. Segundo Paula & Marques (2006), esses fatores foram decisivos para elevar o nível de concorrência entre as instituições financeiras, com redução das barreiras de entrada em cada país membro e a eliminação do risco cambial associado aos custos de conversão de moedas. Tudo isso acabou por resultar em uma importante redução nos custos finais para os consumidores na contratação de serviços bancários de instituições antes consideradas estrangeiras. No território europeu, entretanto, parecem existir ainda algumas barreiras que de certa forma limitam o avanço da consolidação bancária dentro do bloco, sendo muito mais comum a ocorrência de fusões e aquisições dentro das fronteiras nacionais dos países membros. Esse fator pode ser explicado em parte por uma clara preferência dos grandes bancos de fortalecerem suas posições domésticas antes de se aventurarem em mercados estrangeiros desenvolvidos dentro do bloco, que são ainda fortemente marcados por preferências individuais no segmento varejista, baseadas em questões de nacionalidade. Esses fatores impedem ainda a potencialização de alguns dos benefícios gerados pela unificação monetária, entre eles, por exemplo, a tendência de a intensificação da concorrência dentro do bloco fazer surgir instituições capazes de operar de maneira mais abrangente, criando desta forma, condições mais favoráveis ao pleno aproveitamento dos benefícios gerados por economias de escala.

Se por um lado pode-se observar nesses países uma progressiva queda das barreiras legal-institucionais que existiam entre os mercados financeiros a nível doméstico, assim como uma tendência cada vez mais forte para a abertura das fronteiras nacionais à entrada de bancos sediados em território estrangeiro, por outro lado, o notável avanço tecnológico observado nas duas últimas décadas do século XX pode ser considerado responsável por um grande impacto na forma de processamento de informações e na modernização dos canais de entrega de serviços ao público (terminais eletrônicos, centrais de tele-atendimento, internet, etc.), criando condições extremamente favoráveis à operação em escala. Segundo Paula (2002), essas mudanças resultaram em um constante aumento da competição que desencadeou um significativo declínio

das diferenças entre receitas com concessão de crédito e a remuneração dos depositantes, o que afetou severamente as margens líquidas de juros dos bancos. Este fator passou a ser uma pressão a mais para os bancos aumentarem sua lucratividade através do aumento na escala das operações, acelerando os processos de fusões e aquisições, e contribuindo decisivamente para o surgimento de conglomerados financeiros operando em escala regional e internacional, o que levou o setor rumo a um acelerado processo de consolidação.

É possível notar este fenômeno pela Tabela VII que, à exceção da Espanha, exemplifica a já mencionada tendência para a queda nas margens líquidas de juros dos bancos das principais economias mundiais:

Tabela VII: Lucratividade dos Maiores Bancos (Principais Economias Mundiais): 1996-1998

País	Retorno Sobre Ativos			Margem Líquida de Juros		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
EUA	1,83	1,77	1,42	3,44	3,19	3,03
Japão	-0,54	0,00	-0,74	1,16	1,28	1,07
Reino Unido	1,22	0,99	1,19	2,24	2,16	2,18
Alemanha	0,51	0,36	0,56	1,37	1,23	0,98
França	0,32	0,37	0,27	1,09	1,07	0,63
Itália	0,40	0,02	0,61	2,15	2,03	2,06
Espanha	0,84	0,99	1,07	2,57	2,66	2,76
Holanda	0,80	0,81	0,60	2,20	2,06	1,90
Bélgica	0,54	0,65	0,50	1,62	1,44	0,96

Fonte: PAULA (2002, p. 740)

Em resposta à situação acima, os bancos em geral tenderam também a atuar reduzindo seus custos operacionais. Entretanto, como existem limites bem definidos à compressão dos custos, eles praticamente não possuíam outra alternativa senão aumentar a base de clientes ou diversificar seus negócios em geral, de modo a obter maiores economias de escala e de escopo (PAULA 2002). Diante do exposto, restaram como alternativas aos bancos o investimento em inovações financeiras ligadas a produtos, com a intensificação da participação das chamadas receitas não-juros na composição de suas receitas, ou o crescimento de sua base de atuação, tanto de maneira orgânica aumentando a escala dos negócios, ou, conforme mencionado, via fusões e aquisições e expansão internacional.

Segundo Paula (2002), na dinâmica bancária, o crescimento orgânico não pode ser a única via de expansão, sob pena de comprometer a própria existência da instituição, dada a

agressividade e volatilidade deste mercado em geral. A via mais rápida e muitas vezes fundamental na dinâmica de expansão dos bancos está na aquisição de novas bases de clientes através da incorporação de outras instituições financeiras, ou mesmo na fusão entre instituições criando um novo conglomerado operando em escala superior.

Ainda de acordo com Paula (2002), o resultado observado em economias desenvolvidas após todas essas modificações, tanto nas estruturas de mercado quanto no modo de operação das instituições financeiras, tem sido de uma queda no número de instituições participantes mais do que compensado pelo aumento no tamanho médio das instituições remanescentes que passaram a operar em escala internacional explorando novos canais para entrega de serviços bancários e obtendo economias com o novo volume de operação.

II.2 – A Dinâmica do Processo de Aquisições

Em função da crescente onda de consolidação pela qual os mercados financeiros dos países desenvolvidos vinham passando, os principais bancos, em especial no seguimento varejista, passaram a buscar de maneira mais obstinada a diversificação de suas atividades em produtos, serviços e ampliação das áreas de atuação. Dentro deste escopo, as economias ditas “emergentes” têm atraído boa parte da atenção desses conglomerados financeiros, muito em função de seu elevado potencial de crescimento, da fragilidade de alguns operadores locais e das constantes crises bancárias que costumam incentivar fusões e aquisições dentro do setor. A partir da década de 1980, entretanto, alguns novos componentes passaram a entrar em cena nesses países e contribuíram de maneira decisiva para que bancos estrangeiros pudessem ter acesso a seus mercados, até então tradicionalmente bastante protegidos: uma recente onda de reformas impulsionada por movimentos populares que trouxe uma maior estabilidade política e econômica.

Segundo Paula (2004) a estratégia de expansão internacional dos novos conglomerados financeiros tem assumido uma postura bastante agressiva voltada para a aquisição completa de instituições estrangeiras, aproveitando os conhecimentos sobre o funcionamento do mercado acumulados pelos executivos e funcionários locais. Neste caso, que em geral é praticado por bancos com um volume de operações mais significativo, a tendência para a expansão está relacionada ao aproveitamento de oportunidades características dos mercados emergentes no período recente: altas taxas de crescimento econômico, estabilidade macroeconômica e a presença de bancos locais operando de maneira ineficiente. Isso porque os bancos de economias

desenvolvidas esperam que seus lucros sejam maiores em economias onde o potencial de crescimento é considerado elevado.

Antes, porém, que as primeiras reformas institucionais tivessem sido implementadas tanto nos países emergentes quanto nas economias mais desenvolvidas e, portanto, antes que se tivesse atingido um certo grau de estabilidade em mercados em ascensão, alguns bancos já se aventuravam a operar em território estrangeiro. Conforme descrito por Paula (2004), os primeiros focos de operação de bancos oriundos de países desenvolvidos em solo estrangeiro estavam estritamente ligados à operação em escala internacional de segmentos da indústria. Segundo esta interpretação, os bancos aceitariam ir para o exterior para acompanhar seus clientes domésticos em suas jornadas estrangeiras. Ainda segundo o autor, esta era uma maneira de manter a fidelidade com as matrizes de alguns clientes mais importantes e ao mesmo tempo evitar que bancos concorrentes ganhassem algum espaço sobre carteiras já conhecidas domesticamente. Assim, “os bancos multinacionais cresceram em paralelo com o investimento direto estrangeiro, uma vez que eles procuravam satisfazer a demanda por serviços das firmas multinacionais no exterior” (p.10). Esta mudança de ambiente por vezes acarretava em um aprofundamento das operações em solo estrangeiro, em especial através do oferecimento de produtos e serviços a famílias abastadas e grandes empresas locais, frequentemente àquelas que possuíam algum tipo de atividade ligada ao comércio internacional e que não encontravam nos bancos locais o conhecimento necessário para levar a cabo esse tipo de operação.

Nas últimas décadas, tendo sido realizadas diversas mudanças de caráter institucional que flexibilizaram a abertura do mercado nacional e especialmente com a estabilidade da economia e da moeda, a estratégia de entrada de bancos estrangeiros tem se tornado cada vez mais agressiva, elevando de forma marcante o número de aquisições em território brasileiro. Esta tendência tem seguido uma estratégia de aumento no volume de operações através de uma maior integração com os mercados locais e pela abertura de redes mais amplas de agências bancárias.

De fato, a partir da década de 1990, o processo de entrada de bancos estrangeiros em mercados emergentes tornou-se muito mais intenso. Deve-se considerar alguns fatores considerados como determinantes para essa expansão: o primeiro deles está ligado aos preços para operação ou aquisição de instituições financeiras em mercados emergentes, que geralmente são muito menores do que eventualmente seriam para uma expansão dentro da UE. Em segundo, com o crescente aperto nas margens na área de serviços bancários proporcionado pelo ambiente extremamente competitivo e o baixo potencial de expansão das economias avançadas, esses bancos viram-se cada vez mais coagidos a buscarem retornos em economias em franca expansão, tendo em vista a necessidade de fortalecerem suas posições domésticas. “As economias em

desenvolvimento frequentemente apresentam maiores margens de retorno sobre serviços financeiros, além de guardarem em si um grande potencial para a expansão orgânica das atividades” (PAULA 2004), ocupando espaços ociosos onde a atividade bancária ainda não penetrou totalmente. Por último, pode-se dizer que os mercados emergentes ofereciam inúmeras oportunidades de penetração aos bancos estrangeiros na medida em que possuíam diversas instituições com problemas de administração ameaçando a estabilidade do sistema como um todo e causando desconfortos aos governos locais. Este fato era ainda agravado pelo baixo grau de eficiência dos bancos da região, acostumados a operar com altos *spreads* durante o longo período de alta inflação, o que gerava pouca pressão para a redução de custos operacionais.

De acordo com a análise de Paula (2002), pode-se observar esta tendência através das Tabelas VIII e IX, que mostram, respectivamente, o total representado pelas fusões e aquisições internacionais ocorridas nos três últimos anos da década de 1990, e o número de ocorrências de F&A de 1995 a 2000, tanto dentro quanto fora da zona do Euro:

Tabela VIII: Fusões e aquisições no setor financeiro europeu: 1998-2000 (US\$ milhões)

Tipo	Outro país dentro da zona do Euro	Fora da zona do Euro	Mesmo país	TOTAL
Bancos com Bancos				
1998	147	13 787	8 445	22 379
1999	9 465	7 495	41 242	58 202
2000	0	11 654	4 528	16 182
Bancos com instituições não bancárias				
1998	646	897	28 604	31 147
1999	800	4 130	20 816	25 746
2000	1 631	653	4 768	7 052

Fonte: PAULA (2002, p. 753)

Portanto, mesmo com a criação de um mercado único bancário e da unificação das moedas europeias, os principais bancos europeus tenderam a voltar suas atenções para uma consolidação a nível doméstico e uma estratégia de crescimento internacional baseada em mercados emergentes, em detrimento de mercados estrangeiros dentro do bloco econômico criado pelo Euro. Ainda nessa linha, pode-se observar que os primeiros países emergentes a receberem bancos europeus em seus mercados nacionais foram justamente os que passavam por

reestruturações político-econômicas estabilizantes, e ainda aqueles que possuíam, em algum grau, laços históricos com economias européias, como por exemplo, Espanha, Portugal, Itália e França.

A Tabela IX exemplifica ainda a tendência observada na segunda metade da década de 1990 para um aumento no número de fusões e aquisições entre instituições financeiras com domicílio na UE e instituições baseadas em outros países, sobretudo em economias emergentes da América Latina e Ásia:

Tabela IX: Número de fusões e aquisições no setor financeiro europeu: 1995-2000

País	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Áustria	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4	0	3
Bélgica	0	0	1	0	0	2	0	1	3	2	2	1
Alemanha	15	7	0	17	2	7	6	7	10	19	6	4
Dinamarca	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	1
Espanha	0	9	1	6	0	18	2	8	1	11	7	19
Finlândia	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1
França	0	1	0	0	1	0	1	0	2	2	2	2
Grécia	0	0	0	1	0	0	0	2	0	5	0	1
Irlanda	1	1	1	2	1	2	1	0	0	1	0	0
Itália	0	5	0	3	0	0	0	3	0	2	0	0
Luxemburgo	0	0	0	1	0	0	3	0	3	1	1	1
Países Baixos	1	4	1	8	3	0	1	2	1	1	0	3
Portugal	1	0	0	1	0	1	0	4	0	2	2	1
Suécia	0	0	0	0	3	0	0	0	3	3	2	0
Reino Unido	0	4	3	4	0	6	3	5	2	3	0	2
TOTAL	20	31	7	43	12	37	18	33	27	56	23	39

A: Fusões e aquisições entre instituições de países diferentes ocorridas dentro da UE

B: Fusões e aquisições envolvendo países fora da UE

Fonte: PAULA (2002, p. 758)

Dentro do movimento atual de expansão de conglomerados financeiros internacionais, a América Latina tem merecido lugar de destaque como região receptora de investimentos. Ao longo dos anos 1990, segundo dados publicados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a América Latina foi uma das regiões no mundo que mais recebeu

investimentos diretos estrangeiros no setor bancário. Em seu ápice, os fluxos chegaram à marca de US\$ 76,7 bilhões somente em 1998. Este valor foi o equivalente a 41% do total investido em países em desenvolvimento em todo o mundo (CEPAL, 2001).

De fato, ainda conforme este relatório, do montante de investimentos destinado à América Latina em 1998, 42% tiveram como destino a economia brasileira, líder em recebimento de investimento direto estrangeiro desde 1996 na América Latina e segundo colocado neste mesmo quesito em escala global. Esta posição só pode ser alcançada pouco depois de colocado em prática o plano para estabilização monetária, que trouxe boas perspectivas de longo prazo para a economia, as altas taxas de crescimento da atividade econômica que sinalizavam com boas perspectivas de crescimento também para o setor bancário, e a implementação dos programas de governo para reformar o SFN, que flexibilizaram as restrições legais para a presença de capital estrangeiro no setor.

Além disso, dois outros importantes fatores, desta vez de caráter externo, serviram para direcionar os investimentos dos maiores bancos multinacionais para a região da América Latina e mais especificamente para o Brasil: as dificuldades em termos de conjuntura econômica pelas quais as principais economias do sudeste asiático passavam à época da expansão desses bancos em direção aos países emergentes, e a dificuldade de penetração enfrentada pelo capital estrangeiro nos mercados chinês e indiano, justamente os dois principais mercados emergentes asiáticos, em função de seu elevado grau de protecionismo.

Estes fatores, juntamente com as mudanças de cenário político, econômico e regulatório ocorridas ao longo da década de 1990, acabaram por direcionar a atenção dos grandes conglomerados financeiros para as principais economias latinas: Brasil, México e Argentina. Neste contexto, merecem destaque as atuações de alguns bancos espanhóis que voltaram suas atenções para essas oportunidades e lograram obter algum sucesso em suas estratégias de expansão.

Fortalecidos por laços históricos entre as nações que remontam à época da exploração colonial e por barreiras culturais e de idioma pouco significativas ou até mesmo nulas, os principais bancos deste país, que já haviam atingido um satisfatório grau de maturidade em seus mercados domésticos que os possibilitava arriscar uma expansão mais ousada para o exterior, anteciparam-se aos seus concorrentes dentro da UE e lançaram-se aos mercados emergentes da América Latina. As vantagens iam desde um reduzido valor de aquisição de instituições locais, se comparado com algo equivalente em território europeu, até a atraente possibilidade de expansão das atividades respaldada pelo dinamismo econômico.

Em particular, o Banco Bilbao Vizcaya (BBV), o banco Santander e o Banco Centro

Hispânico merecem lugar de destaque nesta onda de expansão, pois surgiram como pioneiros na atuação em mercados emergentes latinos (mais tarde os dois últimos viriam a se fundir criando o maior grupo financeiro daquele país). Esse pioneirismo foi amplamente facilitado pelos motivos expostos no parágrafo anterior e de uma maneira indireta, pela prioridade que alguns grandes bancos europeus deram para uma expansão continental em direção às novas economias recém emergidas do antigo bloco soviético, em especial bancos alemães e holandeses. Além disso, pelo lado da economia dos EUA, os principais bancos estavam ocupados ainda com seu processo de consolidação interna, envolvidos em intensos processos de fusões e aquisições com seus entes domésticos, sendo pouco provável que qualquer desses bancos se lançasse a uma expansão pela América Latina naquele momento.

De acordo com o que já foi analisado, o impulso expansionista que precipitou alguns bancos multinacionais em direção à América Latina veio de encontro a uma série de mudanças de caráter político e econômico que começavam a ser colocadas em prática na região.

No Brasil, a estabilidade monetária que decretou o fim dos elevados índices de inflação proporcionada pela implementação do Plano Real, e o processo de reforma e desregulamentação de alguns setores da economia, entre os quais o setor financeiro, permitiram a entrada de empresas estrangeiras em setores antes considerados estratégicos e reservados ao capital nacional. No caso do SFN, conforme descrito no Capítulo I, os motores da abertura do mercado bancário nacional foram os programas de reestruturação criados pelo Governo para recuperar bancos em dificuldades e reduzir o tamanho do segmento de bancos públicos operando de maneira considerada ineficiente.

Conforme exposto, um desses programas, o PROER, foi responsável pela primeira aquisição direta de um banco nacional por uma instituição bancária estrangeira. Criado para reforçar a saúde do setor, fortemente afetado pelas restrições de liquidez trazidas pela crise bancária da economia mexicana em 1995, o PROER colocou uma série de bancos sob intervenção do Banco Central, que estimulou a incorporação desses bancos por outros bancos de melhor desempenho. Dentro desse pacote de fusões e aquisições, o banco de origem britânica HSBC acabou se tornando o primeiro banco de origem estrangeira a efetuar uma aquisição em território brasileiro.

II.2.1 – A aquisição do banco Bamerindus pelo banco HSBC

Segundo colocado na lista de instituições em processo de liquidação pelo Banco Central

(o primeiro havia sido o banco Nacional, incorporado pelo Unibanco), o antigo Banco Mercantil e Industrial do Paraná, Bamerindus, possuía em 1997 um patrimônio líquido negativo que passava dos R\$ 1,5 bilhão, além de um histórico de sucessivos prejuízos líquidos mensais de aproximadamente R\$ 80 milhões, segundo informações do Banco Central. O banco caminhava a passos largos rumo à liquidação e seus controladores não tinham condições de reverter o quadro sem a ajuda de um agente externo. Para minimizar os danos aos mais de 3,5 milhões de correntistas e aos cerca de 23 mil funcionários, o Banco Central decidiu intervir através dos mecanismos do PROER com o intuito de transferir o controle acionário do banco a um outro agente sem causar maiores perturbações no mercado.

A maneira menos danosa encontrada pela autoridade monetária para sanar o problema consistiu na venda de um conjunto de ativos e de passivos do banco, em valor idêntico, a um outro banco, o HSBC, que, por um lado, tornou-se imediatamente responsável por todas as obrigações com o público ao assumir o compromisso de honrar com a garantia de saque dos depósitos e aplicações à vista, e por outro passou a deter a posse de todos os ativos tangíveis e intangíveis que antes pertenciam ao antigo banco.

Porém, na situação de insolvência em que o Bamerindus se encontrava, conforme descrito acima, onde o conjunto das obrigações do banco com seus credores ultrapassava em cerca de R\$ 1,5 bilhão a soma de todos os ativos disponíveis, algo mais deveria ser feito de maneira que o negócio se tornasse minimamente viável para o adquirente, HSBC. Nesse sentido, a solução encontrada pelo Banco Central foi a de colocar o banco sob intervenção e efetuar uma “divisão” da antiga instituição em duas partes distintas. A primeira parte, que englobava todos os ativos do banco, avaliados em cerca de R\$ 1 bilhão, levou consigo um passivo de igual valor, de modo que o patrimônio líquido deste desmembramento fosse igual a zero. Em seguida este novo banco foi vendido ao banco HSBC que teve autorização para trazer R\$ 1 bilhão em espécie do exterior para efetuar a capitalização. Assim, com a migração de todos os ativos do banco, associados a um passivo de igual montante, e com a transferência de controle da administração para um agente externo, na manhã seguinte à operação nada havia mudado para os correntistas a não ser a mudança de nome da instituição.

Ainda havia, porém, a parte que havia “restado” do banco Bamerindus após a cisão orquestrada pela autoridade monetária e que possuía ainda uma legião de credores a dar satisfação. Este parte endividada do banco permaneceu sob intervenção do Banco Central, tendo sido aberto um processo judicial para apuração de responsabilidades, de modo que os seus antigos controladores e administradores fossem autuados a prestar contas com seus próprios bens para cobrir o rombo gerado pelos anos de má condução das atividades.

Além do já citado, outros aspectos estiveram envolvidos no processo de venda do banco Bamerindus e que foram alvo de severas críticas da opinião pública contrária à capitalização estrangeira. O primeiro desses aspectos estava atrelado à possível existência de passivos ocultos, ou seja, obrigações decorrentes de atos consumados no passado e que poderiam vir se traduzir em desembolsos no futuro. Em jargão contábil, são as chamadas contingências. Geralmente exemplificadas como ações judiciais ou pendências de natureza trabalhista, que intrinsecamente trazem consigo uma grande incerteza quanto ao montante que deverá ser desembolsado em caso de consumação. Segundo a operação estruturada pelo Banco Central, a parte que foi vendida ao HSBC estaria automaticamente desobrigada de responder por tais contingências, de modo que o componente de incerteza e conseqüentemente o risco da operação fosse drasticamente reduzido. O segundo aspecto controverso garantia ao banco HSBC que a estruturação do “novo banco”, livre de dívidas, deveria ser custeada pelo “velho banco”. Isso ficou acordado em função dos seguidos resultados operacionais negativos que o Bamerindus vinha apresentando. Esses resultados eram fortemente influenciados por custos operacionais exorbitantes. Segundo Franco (1997), enquanto que para os grandes bancos privados os custos administrativos não ultrapassavam, em média, 10% do valor do passivo, para o Bamerindus esse número atingia 13,5%, o que representava à época, cerca de R\$ 400 milhões anuais a mais do que a concorrência. Em função disso, a parte endividada do banco foi obrigada ainda a custear cerca de R\$ 376 milhões em despesas para reestruturação do novo negócio.

O caso da aquisição do banco Bamerindus pelo banco HSBC configura-se em uma situação bastante representativa do que foi a dinâmica de aquisição de bancos nacionais por bancos multinacionais de origem estrangeira. Em primeiro lugar, o banco HSBC estava interessado em expandir sua participação em mercados emergentes, e o ambiente que se configurou com as reformas estabilizantes que estavam em curso na economia brasileira tornava o ingresso neste mercado bastante atrativo. Com as portas do SFN abertas, coube ao HSBC avaliar a viabilidade da aquisição de um dos inúmeros bancos em dificuldades no mercado brasileiro por conta dos efeitos da crise bancária na América Latina, e articular para que a estruturação do novo negócio tivesse o máximo de apoio possível dos setores governamentais e da autoridade monetária. O panorama do mercado, com inúmeras instituições operando de maneira ineficiente por conta das elevadas despesas operacionais, configurava-se em um outro atrativo de peso para o capital estrangeiro. De fato, ao capitalizar um banco que, apesar de nascer com um patrimônio líquido igual a zero, vinha apresentando sucessivos resultados negativos, o fluxo futuro de prejuízos esperados do banco Bamerindus, quando trazidos para o valor presente, apresentaria um montante negativo e extremamente alto. Sendo assim, pode-se dizer que a principal aposta feita pelo HSBC foi a de assumir ser possível reverter a situação do Bamerindus

através da melhoria dos processos operacionais e redução da ineficiência, o que reforça a premissa já colocada anteriormente.

II.2.2 – A aquisição do banco Excel-Econômico pelo banco BBV

Analise agora um segundo caso também bastante representativo e controverso de aquisição de um banco de origem nacional por uma instituição financeira estrangeira: a compra do banco Excel-Econômico pelo Banco Bilbao Vizcaya BBV. Fundado em 1990 pelo banqueiro Ezequiel Nasser, o banco Excel alcançou projeção no cenário nacional muito rapidamente, tendo concentrado suas operações basicamente nas regiões Sudeste e Sul. Ao longo de sua existência, o Excel sempre focou suas atividades e produtos no atendimento a clientes de natureza jurídica ou institucional, não tendo acumulado, portanto, experiência significativa no mercado varejista. Durante o período a que se propôs a atuar no segmento empresarial, o banco Excel foi reconhecido por ser um banco eficiente e lucrativo, não tendo se envolvido em situações adversas até então.

Em 1995 o Excel completou a aquisição do Banco Econômico, instituição centenária de caráter múltiplo fundada em 1843 e com um histórico considerado bastante tumultuado. Com sede na cidade de Salvador, o banco Econômico era parte do conglomerado de empresas que formava o Grupo Econômico, organização com investimentos nos mais variados setores da economia que iam desde a indústria petroquímica até a produção de sucos de frutas. A instituição teve o seu crescimento estreitamente relacionado ao governo baiano, tendo em vista que era a instituição subscrevente oficial da dívida daquele estado. À época da aquisição pelo Excel, o banco possuía mais de 1 milhão de depositantes e contava com uma vasta rede de agências e cerca de 7.500 funcionários. O banco começou a apresentar os primeiros sinais de dificuldades ainda no início da década de 1990, quando foram detectados os primeiros indícios de mal uso de diretrizes contábeis para disfarçar os problemas de liquidez. A partir da edição do Plano Real, a situação financeira do banco agravou-se ainda mais, devido ao crescimento da inadimplência de seus maiores devedores e a rigidez dos excessivos investimentos imobilizados fora do setor financeiro. Com o agravamento das dificuldades, o Econômico passou a recorrer mais frequentemente à ajuda do Banco Central para resolver os problemas de liquidez, tomando empréstimos milionários que nunca eram suficientes para resolver o problema. A situação logo fugiu de controle quando as informações começaram a ganhar destaque na imprensa e o volume de saques de recursos por parte dos correntistas começou a se elevar perigosamente.

Finalmente, em agosto de 1995, após a constatação pelo Banco Central de que não havia solução viável de curto prazo para salvar as operações do banco, e com a ausência de propostas consistentes para a aquisição das empresas que compunham o Grupo Econômico, o Governo decretou através da autoridade monetária a intervenção permanente nas empresas financeiras do grupo. A direção do banco ainda apresentou uma última proposta na tentativa de reverter a situação, sob a forma de um plano que previa uma capitalização de cerca de R\$ 250 milhões nos dez anos seguintes, mas o Banco Central considerou a tentativa tímida demais para a situação que era vivenciada pelo banco naquele momento. De fato, segundo dados do próprio Banco Central, a insuficiência de caixa do Econômico em março de 1995 já chegava a R\$ 664 milhões, tendo esta quantia crescido para R\$ 1,4 bilhões dois meses depois e chegando a 2,9 bilhões em agosto daquele mesmo ano.

A solução elaborada pelo Banco Central para evitar que a crise do Econômico se espalhasse pelo setor financeiro tendeu a seguir as mesmas diretrizes adotadas no caso da venda do banco Bamerindus. Entretanto, a situação patrimonial do Econômico era tão crítica e as dúvidas acerca da veracidade dos números apurados eram tão intensas que não foram apresentadas propostas consistentes por nenhum dos grandes bancos privados nacionais ou estrangeiros interessados em atuar no mercado brasileiro. A única proposta formal de aquisição do banco Econômico foi apresentada ao Banco Central em dezembro de 1995 pelo banco Excel, interessado em aproveitar a rede de varejo do Econômico para expandir sua base de atuação no mercado nacional.

Tendo sido analisadas as diversas propostas para o retorno do Banco Econômico às suas atividades normais, e após constatação da inviabilidade de todas elas, o Banco Central decidiu em favor da transferência do controle acionário do Econômico ao Excel Banco S.A. Após um turbulento período de intervenção, o Econômico cedeu o correspondente a R\$ 2,3 bilhões em ativos ao Excel, que em contrapartida assumiu um passivo exigível junto ao público em igual valor e aumentou o patrimônio líquido do novo banco em R\$ 282 milhões através de aportes mínimos de capital demandados pelo Banco Central. Além disso, o Governo, através do PROER, teve que aportar o equivalente a cerca de R\$ 5 bilhões para viabilizar a referida operação de transferência de controle. Isto fez-se necessário, entre outros motivos, para que pudesse ser realizada a adequada equalização e recomposição da estrutura de passivos e ativos do banco, pagamento de funcionários e financiamento de programas de demissão voluntária, recuperação de fundos, liquidação de empréstimos tomados junto ao Banco Central e até mesmo uma questionada provisão para cobertura de eventuais resultados negativos ocorridos nos primeiros meses de operação do novo banco, mesma garantia dada ao HSBC na compra do Bamerindus.

Ainda à semelhança do que havia sido feito no caso do Banco Bamerindus, a parte endividada do Econômico permaneceu sob intervenção do Banco Central, de modo que alguma satisfação pudesse ser dada aos inúmeros credores da instituição. Por outro lado, um novo banco com balanço equilibrado nasceu sob o comando do Excel, minimizando os impactos resultantes da crise ao público.

Nascia então, em maio de 1996, o banco Excel-Econômico, ocupando a sétima posição entre os maiores bancos privados nacionais, com um total de ativos de cerca de R\$ 11,4 bilhões, e mais de 6 mil funcionários em todo o país. A integração entre Excel e Econômico, porém, não ocorreu conforme esperado. A estrutura agigantada do banco, nas mãos de uma nova diretoria acostumada a operar em nichos começou a dar sinais de fraqueza logo na largada. Após menos de um ano de operação, o grupo passou a sentir o peso de operar em escala nacional e começou a priorizar as atividades no Sudeste, em detrimento de outras regiões do país. Além disso, a dificuldade em atrair novos clientes, receosos da solidez do novo banco, minou de vez as expectativas dos controladores. Segundo reportagem publicada na revista Veja (1998), os novos controladores teriam encontrado problemas maiores do que os previstos ao assumir o Econômico, tendo o fato de o banco ter sido oferecido a diversas outras instituições maiores, sem que nenhuma delas formalizasse uma proposta de aquisição, reforçado esta hipótese.

Em julho de 1997, após o surgimento dos primeiros sinais de fragilidade da nova instituição, o Banco Central decide realizar uma inspeção geral no banco Excel-Econômico, com o objetivo de detectar problemas de solidez que viessem a comprometer suas operações. De fato, segundo foi publicado através do Voto BCB 291/98, o novo banco apresentava-se desenquadrado em todos os limites regulamentares previstos pela autoridade monetária, com destaque para uma forte tendência à elevação dos níveis de inadimplência dos devedores, uma excessiva concentração de depósitos à prazo que dificultava as manobras de gerenciamento de liquidez no curto prazo, a existência de operações duvidosas de volume significativo envolvendo quase sempre clientes sediados em paraísos fiscais, e por fim uma considerável fragilidade interna em termos operacionais, em especial no que tange à questões ligadas ao gerenciamento de riscos e observância a normas legais e regulamentares (BANCO CENTRAL, 1998).

Após concluir que a situação do banco não poderia ser revertida por seus controladores, o Banco Central decide mais uma vez organizar a transferência do controle acionário do conglomerado a um agente externo, desta vez uma instituição estrangeira interessada em operar no mercado brasileiro. Em 21 de julho de 1998 foi celebrado então o Contrato de Compra e Venda e outras Avenças que transferiu o controle acionário do grupo Excel-Econômico ao conglomerado espanhol Bilbao Vizcaya S.A. representando assim o segundo caso significativo

de entrada de uma instituição financeira estrangeira no mercado brasileiro.

O arremate do conjunto de ativos e passivos do banco foi realizado pela quantia simbólica de R\$ 1,00. O BBV, que já havia manifestado interesse em operar no mercado brasileiro em outras oportunidades, comprometeu-se com o aporte imediato de R\$ 1 bilhão visando o atendimento dos critérios mínimos operacionais e de patrimônio líquido, além de realizar uma provisão de R\$ 800 milhões para futuro aumento de capital. Após a integralização total dos recursos vindos do exterior, o banco passou a ser o 7º maior no ranking nacional pelo volume de ativos.

II.2.3 – A aquisição dos bancos Real e BANDEPE pelo banco ABN-AMRO

O terceiro caso a ser analisado representa a expansão da participação do grupo de origem holandesa ABN-AMRO no setor bancário nacional, com a aquisição de duas instituições bastante representativas no mercado, o Banco Real e o Banco do Estado de Pernambuco, o BANDEPE. Com um vasto histórico de fusões e aquisições em sua trajetória e uma extensa experiência em operações bancárias, remontando ao início do século XVIII, o grupo ABN-AMRO, cuja denominação decorre da união entre o *Algemene Bank Nederland* e o *Amsterdam-Rotterdam Bank*, iniciou suas operações em solo brasileiro ainda nas primeiras décadas do século XX, após obter autorização especial concedida pelo então ministro da fazenda para a abertura de dois escritórios no Rio de Janeiro e em Santos, sob a denominação de Banco Holandês da América do Sul. Durante muito tempo o banco focou suas atividades em solo brasileiro no financiamento de importações de produtos industrializados e de exportações de gêneros agrícolas, frequentemente em operações envolvendo comerciantes holandeses residentes no país. Em 1963, e tendo sobrevivido às pressões da legislação brasileira fortemente restritiva à presença de capital estrangeiro no setor bancário, o banco associa-se à Companhia Aymoré de Crédito, Investimentos e Financiamentos, expandindo e diversificando paulatinamente as suas atividades na economia brasileira. Somente em 1988, com a entrada em vigor das novas diretrizes de regulamentação da atividade dos bancos múltiplos no Brasil, o banco promove a integração total de suas atividades com a companhia Aymoré, originando o Banco Holandês, que mais tarde assumiria a mesma denominação global do conglomerado, banco múltiplo de capital estrangeiro que já nascia preparado para a iminente onda liberalizante que estava por vir na década seguinte.

Embora a relação com o Brasil tivesse sido estabelecida há várias décadas no passado, o banco ABN-AMRO da década de 1990 em nada pode ser comparado com o antigo Banco

Holandês da América do Sul, constituído apenas como um banco de nicho, sem acesso a recursos estrangeiros e estrangulado pelas restrições legais do mercado brasileiro. Foi de fato com a abertura de mercado e a flexibilização das regras para a capitalização externa que pode-se observar a constituição do ABN-AMRO como um legítimo banco de origem estrangeira, capaz de impactar o mercado com a expansão de suas atividades.

Do outro lado da primeira operação de aquisição, o Banco Real, instituição legitimamente brasileira que havia sido fundada em Minas Gerais ainda em 1925 como uma cooperativa bancária especializada na concessão de microcrédito para o setor agrícola, e que chegou a ser a maior instituição financeira do país em meados da década de 1950 após a aquisição de 180 agências do antigo Banco do Norte do Brasil e a abertura de diversos escritórios de representação no exterior, chegou à década de 1990 como um dos principais bancos brasileiros, detendo uma invejada posição entre os quatro maiores bancos privados do mercado, e apresentando excelentes resultados financeiros. Ao contrário dos demais casos expostos neste capítulo, o Banco Real não foi alvo de nenhuma ação reestruturante comandada pelo poder público e tão pouco decidiu fundir-se com uma instituição estrangeira para fugir de dificuldades. Aqui, a motivação para a negociação partiu muito mais do desejo pessoal de seus controladores, capitaneados pelo herdeiro do fundador da instituição, Aloysio Faria, do que por qualquer outra motivação externa, constituindo assim, uma curiosa exceção à regra observada no período.

Tabela X
Banco Real:
Situação em Julho de 1998 (antes da aquisição)

Ativos Totais (US\$ milhões)	13500
Patrimônio Líquido (US\$ milhões)	788
Lucro do último exercício (US\$ milhões)	200
Países onde atuava	12
Posição no ranking nacional	8
Posição entre instituições privadas	4
Agências	1372

Fonte: Folha de São Paulo (Julho-1998)

Pouco antes de ser anunciada a compra de 40% das ações do Banco Real pelo banco holandês ABN-AMRO pelo valor de aproximadamente R\$ 2 bilhões, Aloysio chegou a abrir negociação com dois outros grandes bancos de capital nacional, o Bradesco e o Itaú, que chegaram a fazer suas propostas, mas não obtiveram sucesso na aquisição dos ativos. À época, a concretização da operação de aquisição parcial e a negociada transferência de controle do banco brasileiro para os executivos do ABN-AMRO, fizeram surgir uma nova instituição ainda mais fortalecida e com acesso a importantes fontes de capital externo, o que gerou um profundo desconforto entre os bancos brasileiros que dominavam o cenário financeiro nacional. Neste caso, não se tratava de mais um exemplo de reestruturação de um banco em extrema dificuldade com a ajuda de capital estrangeiro, mas sim de uma até então inédita injeção de recursos, conhecimento e tecnologias em um banco que já representava uma importante ameaça a seus concorrentes.

De fato, os motivos para a preocupação dos banqueiros brasileiros eram justificados basicamente por três razões. A primeira, que já foi mencionada, era o tamanho e potencial da instituição que surgia após esta aquisição, e as possibilidades de crescimento de participação no mercado que se abriam com o aporte de recursos vindos do exterior. A segunda residia no fato de o banco ABN-AMRO já operar no mercado brasileiro há muito tempo, o que lhe concedia uma expressiva vantagem em termos de conhecimento do funcionamento dos mecanismos locais e do comportamento dos agentes econômicos, minimizando quaisquer choques culturais decorrentes da mudança de controle. Por último, o banco que nascia, mesmo ostentando o perfil de banco múltiplo, possuía uma orientação clara voltada para as operações em varejo. E este tipo de atividade sempre havia sido a especialidade do ABN-AMRO no mercado europeu, onde ocupava a sexta posição no ranking de maiores instituições bancárias, e era reconhecido por deter amplo conhecimento tecnológico voltado para operações de varejo. Além disso, alguns argumentos contrários à venda de um banco de boa saúde financeira a um grupo estrangeiro giravam em torno da normativa adotada pelo Governo Federal de que a entrada de bancos estrangeiros só seria permitida, após análise caso a caso, se obedecesse a uma série de preceitos de interesse público nacional, dentre os quais a profunda necessidade de socorro aos bancos em dificuldades. Esta argumentação acabou sendo em parte rechaçada, tanto em função das já existentes operações do grupo ABN-AMRO no Brasil, quanto em função da efetiva aquisição de um banco problemático pelo grupo naquele mesmo ano, conforme será descrito a seguir.

Os anseios expansionistas do grupo holandês não cessaram com a aquisição do controle do Banco Real. Ainda em 1998, o grupo adquiriu o controle do Banco de Desenvolvimento do

Estado de Pernambuco, o BANDEPE por cerca de R\$ 183 milhões, em um dos leilões promovidos através do PROES. Criado em 1966 com o objetivo de financiar o desenvolvimento industrial no estado, o banco rapidamente cresceu em volume e importância e passou atuar em segmentos distintos dos seus propósitos iniciais, tornando-se um banco múltiplo com papel de destaque na interiorização dos serviços bancários naquele estado. Em 1998, o banco já demonstrava sinais excessivos de desgaste. Entrelaçado com os interesses de financiamento do governo do estado, o BANDEPE chegou ao final daquele ano com um patrimônio líquido negativo na ordem de R\$ 700 milhões. Segundo estimativas do Banco Central, para sanear completamente a instituição, seriam necessários cerca de R\$ 920 milhões. Deste montante, R\$ 740 milhões seriam usados apenas para capitalização e anulação do passivo a descoberto da instituição. Vale lembrar que a instituição já havia enfrentado no início da década um período de intervenção por parte do Banco Central, que culminou com a demissão de mais de 2.500 funcionários e o fechamento de 98 agências, como forma de conter os exorbitantes custos operacionais. Desta vez, porém, o Governo decidiu não ser viável aportar o volume de recursos demandados para o saneamento do banco e o BANDEPE acabou sendo posto na lista de instituições públicas que seriam vendidas nos leilões de privatização. Em 17 de novembro de 1998, o banco foi vendido ao conglomerado holandês ABN-AMRO pelo valor mínimo de R\$ 183 milhões, já que não apareceram outros interessados na compra.

Também neste caso, a operação acabou sendo cercada de polêmicas. As duas principais dizem respeito ao fato de o BANDEPE ser à época uma opção pouquíssimo atrativa para outros bancos interessados em expandir operações no Brasil, fato comprovado pela ausência de propostas no leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, e que a aquisição só teria sido completada como contrapartida à exceção feita ao ABN-AMRO para a compra do Banco Real, até então um banco saudável e lucrativo. Um outro ponto frequentemente levantado em discussões sobre esta aquisição, diz respeito ao fato de o BANDEPE possuir à época, cerca de R\$ 200 milhões em créditos tributários a realizar, que já haviam sido reconhecidos pelo Tesouro Nacional e que de fato não foram contabilizados no ato da definição do preço mínimo para o leilão. Sendo assim, o futuro controlador do banco teria o direito de reclamar este valor ao TN sem grandes transtornos, valor este que representa mais do que foi pago pelo banco no leilão de privatização.

Tendo esses fatos sido verdadeiros ou não, a realidade é que a aposta do banco ABN-AMRO na aquisição do BANDEPE se pautou mais uma vez nos mesmos motivos que levaram outros bancos a adquirirem instituições em dificuldades no mercado brasileiro, ou seja, a crença no potencial de crescimento do mercado e no fato de que a introdução de novas técnicas de

gerenciamento eliminariam as ineficiências operacionais tornando o banco lucrativo.

II.2.4 – A aquisição do banco Banespa pelo banco Santander

Um quarto caso, ainda mais emblemático e controverso, envolveu a maior aquisição feita até o momento de um banco de origem nacional por um grupo estrangeiro: a operação orquestrada pelo Governo para a venda de um banco público, o Banco do Estado de São Paulo, Banespa, para o conglomerado financeiro de origem espanhola Banco Santander Central Hispano S/A.

Fundado em 1909 como um banco especializado em financiamentos agrícolas e hipotecários, o Banespa rapidamente teve o seu principal objetivo estreitado em fomentar através de financiamentos diretos a produção cafeeira no Brasil, graças à significativa participação do Instituto do Café em sua composição societária. Vanguardista, o banco foi a primeira instituição financeira a admitir uma mulher em seu quadro de funcionários ainda em 1932. Cinco anos mais tarde, o banco iniciou sua expansão para outras unidades da federação, com a abertura de um escritório em Campo Grande-MS. Ao longo das décadas seguintes o banco se consolidou como uma das principais instituições financeiras estatais do país, expandindo consideravelmente o número de agências e correntistas, em especial no seu estado de origem.

A partir da década de 1980, o banco começa a entrar em decadência e a enfrentar suas primeiras dificuldades. A exemplo de outros bancos estaduais, o Banespa servia como motor do financiamento do estado de São Paulo. Era comum, em momentos de dificuldades, que o estado emitisse títulos públicos com a garantia de serem comprados pelo banco, como forma de fazer caixa no curto prazo. Na década de 1990, segundo auditoria realizada pelo Banco Central, a dívida em papéis não resgatados pelo estado chegava a cerca de R\$ 20 bilhões. Esta situação chamou a atenção do Governo Federal, que por mais de uma vez tentou enquadrar o comportamento do banco sem sucesso. A primeira medida mais severa veio em 1994 através do PROES, quando o Banco Central decidiu colocar o banco sob intervenção através do regime de administração especial temporária. À época, o banco que contava com cerca de R\$ 26 bilhões em ativos e quase 40 mil funcionários, vinha apresentando resultados expressivamente ruins, tendo informado um prejuízo acumulado de R\$ 342 milhões no exercício de 1994. O saneamento e reestruturação do Banespa, segundo dados do próprio BC, consumiu impressionantes R\$ 45,5 bilhões de reais, metade do orçamento previsto para todo o Programa de reestruturação das instituições estatais, e culminou com a federalização do banco em 1997, já que o Governo

Federal passou a ser o maior acionista. Em 1999, o Governo executou ainda a compra do restante das ações do banco que pertenciam ao governo paulista, cerca de 33%, por R\$ 1,96 bilhão. A intenção do Governo com o saneamento da instituição foi desde o início a de atender a critérios minimamente viáveis para a privatização.

Do lado dos interessados na compra do Banespa apareciam os principais nomes do cenário nacional, Itaú, Bradesco e Unibanco, além do representante estrangeiro Santander. Fundado em 1857 na então província de Santander, na Espanha, o conglomerado que leva o nome de sua cidade de origem cresceu em seu mercado local principalmente através da aquisição de bancos menores até ganhar projeção nacional. Em 1998 deu um passo fundamental na direção de se tornar um operador de escala mundial, ao fundir-se com o Banco Central Hispano, maior instituição bancária privada daquele país, e que por sua vez havia nascido da fusão entre os tradicionais Banco Central e Banco Hispanoamericano. Nascia então naquele ano o Banco Santander Central Hispano ou BSCH que mais tarde seria renomeado novamente para Banco Santander S/A e se tornaria o maior banco em volume de operações da zona do Euro.

O leilão do Banespa ocorreu em novembro de 2000 sob intensos protestos tanto da população, quanto dos representantes do governo paulista. Avaliado em cerca de R\$ 5,8 bilhões, com patrimônio líquido de cerca de R\$ 2 bilhões e um total de ativos que chegava a 28 bilhões, o banco foi arrematado pelo Santander pelo valor de R\$ 7,1 bilhões, valor este que ficou bem acima do preço mínimo de R\$ 1,8 bilhão exigido na operação, constituindo um ágio total de mais de 280%.

A aquisição do banco Banespa permitiu que o Santander assumisse uma posição importante entre os três maiores bancos privados do país após a concretização do negócio, se tornando ainda o quinto colocado no *ranking* geral incluindo os tradicionais Banco de Brasil e Caixa Econômica Federal. Com um histórico já conhecido no cenário de fusões e aquisições brasileiro, o banco já havia arrematado instituições menores como o Banco Geral do Comércio, o Banco Noroeste, o Banco Meridional e o Banco Bozano Simonsen. A compra do Banespa, entretanto, colocou de vez o Santander como importante operador no mercado nacional, o mais representativo em termos de volume de ativos dentre as demais instituições estrangeiras, posto que deu ao banco uma posição de destaque no que foi o processo de entrada de bancos estrangeiros no Brasil.

Conforme analisado, a permissão concedida pelo governo para a entrada de bancos estrangeiros no mercado brasileiro nasceu da necessidade de dar maior dinamismo ao setor enfraquecendo os monopólios locais estabelecidos em função da viciada estrutura regulatória existente, aumentar a liquidez com a entrada de recursos estrangeiros e viabilizar a recuperação

de alguns bancos problemáticos. Por vezes estas premissas puderam ser verificadas com clareza, por outras, as diversas interpretações dos fatos deixaram margens para o surgimento de controvérsias que até hoje são motivos de questionamentos. O fato é que em 1994 apenas uma instituição estrangeira figurava entre os dez maiores bancos brasileiros, quatro anos depois, após as primeiras medidas liberalizantes, eram quatro o número de bancos estrangeiros que apareciam nesta mesma lista. Segundo Paula (2004), a recente onda de fusões e aquisições no setor bancário no Brasil, envolveu, inicialmente, a aquisição de bancos com problemas por bancos saudáveis, como forma de sanear o setor. E por outras vezes, acabou envolvendo um alvo mais fraco, porém não necessariamente insolvente, como estratégia de prevenção ao risco de enfraquecimento do sistema, com conseqüências para toda a economia.

Durante o período analisado, foi possível observar também o franco domínio dos bancos estrangeiros de origem européia frente às instituições dos demais países desenvolvidos. Ainda segundo Paula (2004) este aspecto pode ser explicado pela opção dos grandes bancos americanos por uma expansão de caráter orgânico dentro do mercado brasileiro, focando suas atividades em uma clientela menor e mais seletiva, e pelo fato de estes bancos estarem em processo de consolidação também dentro de seus próprios mercados nacionais.

Tendo portanto analisado os principais movimentos de fusões e aquisições ocorridos dentro do território brasileiro, bem como os motivos que levaram à fragilização de um expressivo número de instituições financeiras públicas e privadas, e ainda, quais foram os fatores que motivaram a entrada de importantes bancos estrangeiros no mercado brasileiro, torna-se oportuno investigar o motivo pelo qual essas instituições não lograram assumir a liderança do mercado, conforme ocorrido em outras economias da América Latina. Além disso, pode-se ainda questionar se os objetivos estabelecidos pelo Governo quando da abertura do sistema foram atingidos em sua plenitude, sejam eles, o aumento da competição, a eliminação de bancos problemáticos, a modernização dos processos operacionais com respectivo ganho de eficiência e o aumento da disponibilidade de crédito via redução das taxas de juros.

CAPÍTULO III: OS MOVIMENTOS DOS BANCOS NACIONAIS E A NOVA CONFIGURAÇÃO DE MERCADO

III.1 – A Reação do Capital Nacional

A abertura à participação estrangeira e as medidas de aceleração da consolidação que desencadearam a recente onda de fusões e aquisições no setor bancário brasileiro causaram profundas mudanças na estrutura de mercado e obrigaram os principais participantes a tomarem decisões estratégicas orientadas para o crescimento, que tenderam intensificar os efeitos descritos acima. A ameaça representada pela entrada de bancos estrangeiros considerados mais eficientes e os incentivos oferecidos pelo governo para a aquisição de instituições menores com problemas de solvência logo tornaram-se os motores da expansão dos principais bancos de origem nacional.

Neste sentido, os três maiores bancos privados nacionais, Bradesco, Itaú e Unibanco, desempenharam um papel extremamente ativo na reação à entrada de bancos estrangeiros, tendo participado de importantes processos de fusões e aquisições que resultaram em ganhos expressivos de mercado. A Tabela XI a seguir ilustra esta tendência ao elencar os principais movimentos de fusões e aquisições em que bancos nacionais de grande porte estiveram envolvidos de 1995 a 2009:

Tabela XI: Bancos Nacionais: Principais Fusões e Aquisições - 1995 a 2009

Banco	Comprador	Mês/ano	Valores Envolvidos (R\$ milhões)
Nacional	Unibanco	novembro-95	1.200
BFB	Itaú	fevereiro-96	n/d
Banerj	Itaú	julho-97	311
BCN	Bradesco	outubro-97	1.200
BCR Crédito Real - RS	Bradesco	abril-98	n/d
Benge	Itaú	setembro-98	583
Banco Pontual	Bradesco	novembro-98	n/d
Banep	Bradesco	junho-99	260
Credibanco	Unibanco	fevereiro-00	n/d
Banco Boavista	Bradesco	abril-00	950
Banco Bandeirantes	Unibanco	julho-00	1.000
Banco das Nações	Bradesco	agosto-00	n/d
Banestado	Itaú	outubro-00	1.625
Banco Fininvest	Unibanco	dezembro-00	480
Banco InvestCred	Unibanco	agosto-01	n/d
BEG	Itaú	dezembro-01	665
Banco Mercantil de SP	Bradesco	janeiro-02	1.370
BEA	Bradesco	janeiro-02	183
Banco Cidade	Bradesco	fevereiro-02	366
Banco BBA	Itaú	novembro-02	3.300
Banco Fiat	Itaú	dezembro-02	897
Banco BBV	Bradesco	janeiro-03	2.479
Banco AGF	Itaú	outubro-03	243
Banco Zogbi	Bradesco	novembro-03	650
Creditec Financeira	Unibanco	novembro-03	47
BEM	Bradesco	fevereiro-04	78
Banco BNL	Unibanco	junho-04	120
Banco InterCap (parcial)	Itaú	dezembro-04	65
Banco Morada (parcial)	Bradesco	abril-05	80
Banco Dibens	Unibanco	junho-05	188
BEC	Bradesco	dezembro-05	700
Banco Amex	Bradesco	março-06	900
BankBoston	Itaú	março-06	4.500
BMC	Bradesco	janeiro-07	800
Unibanco	Itaú	novembro-08	-
Nossa Caixa	Banco do Brasil	novembro-08	5.386
Votorantim	Banco do Brasil	janeiro-09	4.200
Banco Ibi	Bradesco	junho-09	1.400

Fonte: Banco Central do Brasil

A intensificação destes movimentos guarda relação com a entrada de bancos estrangeiros, na medida em que estes bancos efetivaram ganhos expressivos de mercado adquirindo grandes instituições do setor privado, como nos casos analisados anteriormente envolvendo os bancos Bamerindus, Real e Excel-Econômico. Ao analisar os dados da Tabela XII, fica evidente a perda de mercado dos bancos nacionais nos primeiros anos de reestruturação do setor. Esta perda é ainda mais agravada se for levado em consideração que os bancos privados nacionais estavam ao

mesmo tempo ganhando fatias expressivas de mercado dos bancos públicos através da participação nos programas oficiais do Governo para o saneamento de bancos estaduais.

Tabela XII: Participação dos Principais Grupos no Total de Ativos do Setor - 1994 a 1999

Ano	Bancos com Controle Estrangeiro	Bancos Privados Nacionais	Bancos Públicos + Caixa Estadual	Cooperativas de Crédito	Total
1994	7,16%	41,21%	51,43%	0,20%	100,00%
1995	8,39%	39,16%	52,21%	0,24%	100,00%
1996	9,79%	39,00%	50,91%	0,30%	100,00%
1997	12,82%	36,76%	50,05%	0,37%	100,00%
1998	18,38%	35,29%	45,83%	0,50%	100,00%
1999	23,19%	33,11%	43,04%	0,66%	100,00%
Varição	16,03%	-8,10%	-8,39%	0,46%	

Fonte: Banco Central do Brasil

Sendo assim, a reação imediata dos maiores bancos nacionais tendeu a seguir uma orientação para a aquisição de bancos menores, acelerando o processo de consolidação do setor, e contribuindo para afastar os riscos de serem absorvidos por alguma instituição maior ou de origem estrangeira. De fato, a partir de 2000, como pode ser visto ainda através da Tabela XI, o número de fusões e aquisições envolvendo os três principais bancos privados elevou-se significativamente tanto em frequência quanto em volume das operações, culminando com a própria fusão entre Itaú e Unibanco em 2008 que criou o maior conglomerado financeiro privado da América Latina. A Tabela XIII a seguir evidencia esta reação ao apresentar a participação nos ativos totais dos principais grupos em operação:

Tabela XIII: Participação dos Principais Grupos no Total de Ativos do Setor - 2000 a 2009

Ano	Bancos com Controle Estrangeiro	Bancos Privados Nacionais	Bancos Públicos + Caixa Estadual	Cooperativas de Crédito	Total
2000	27,41%	35,23%	36,60%	0,76%	100,00%
2001	29,86%	37,21%	32,03%	0,90%	100,00%
2002	27,38%	36,93%	34,65%	1,04%	100,00%
2003	20,73%	40,76%	37,23%	1,28%	100,00%
2004	22,43%	41,70%	34,44%	1,43%	100,00%
2005	22,89%	43,12%	32,50%	1,49%	100,00%
2006	26,04%	35,51%	36,54%	1,91%	100,00%
2007	20,24%	50,33%	27,93%	1,50%	100,00%
2008	21,24%	49,11%	28,32%	1,33%	100,00%
2009	17,80%	51,61%	29,14%	1,45%	100,00%
Varição	-9,61%	16,38%	-7,46%	0,69%	

Fonte: Banco Central do Brasil

Fica evidente através da observação destes dados a intensificação da preocupação dos bancos privados nacionais em ganhar mercado a partir da importante ameaça imposta pelos bancos estrangeiros. Neste contexto, merece destaque a aquisição do banco de origem espanhola BBV pelo Bradesco em 2003, que contribuiu para a expressiva redução da participação do grupo de bancos estrangeiros no mercado nacional de 27,38% para 20,73%, participação esta que jamais conseguiu se atingida novamente desde então. Mais tarde, o grupo ainda sofreria um novo golpe com a compra das operações no Brasil do BankBoston pelo Itaú por cerca de R\$ 4,5 bilhões, que em 2007 reduziria a participação do grupo de 26,04% para 20,24%.

Observando os dados sobre ativos dos bancos, nota-se ainda a constante perda de participação do setor público dentro do sistema financeiro. Este fato é facilmente explicado pela postura do Governo orientada para a eliminação de instituições consideradas ineficientes conforme detalhado no Capítulo 1. Além disso, o Governo vem adotando uma postura cada vez mais favorável ao fortalecimento do Banco do Brasil para manutenção do banco como líder em volume de ativos, conforme pode ser visto na última seção deste capítulo que trata da evolução das participações de mercado no período analisado. Por outro lado, a Caixa Econômica Federal vem sendo mantida cada vez mais como um banco especializado em financiamentos de longo prazo, em especial do segmento imobiliário.

Os bancos privados nacionais que se tornaram pela primeira vez líderes de mercado em volume de ativos em 2001, vêm se consolidando cada vez mais como força predominante dentro

do setor bancário brasileiro, tendo atingido a marca de metade dos ativos totais no ano de 2007. Estes bancos, representados no ano de 2009 principalmente por Bradesco e Itaú-Unibanco, detêm estruturas extremamente adaptadas ao funcionamento do mercado brasileiro, além de possuírem plataformas tecnológicas bastante desenvolvidas e ativos intangíveis, representados por suas marcas comerciais, extremamente valiosos e amparados por ostensivas campanhas publicitárias.

De maneira geral, a ameaça constituída pela entrada de bancos estrangeiros e os esforços do Governo para acelerar a consolidação do setor bancário parecem ter contribuído de maneira bastante positiva para o fortalecimento das principais instituições bancárias privadas nacionais. Por outro lado, os bancos estrangeiros oscilaram entre alguns casos de sucesso com os bancos ABN-AMRO, Santander e HSBC, e as tentativas frustradas de BBV, Sudameris e BankBoston, que, seja por problemas de adaptação ao mercado, ou por dificuldades externas enfrentadas por suas matrizes, acabaram decidindo por encerrar ou reduzir drasticamente suas operações no mercado brasileiro.

III.2 – Os Efeitos da Abertura e a Nova Configuração de Mercado

III.2.1 – Modificações estruturais e efeitos sobre a taxa de juros

Os ajustes realizados no âmbito do Sistema Financeiro Nacional tiveram o intuito de trazer maior modernidade e solidez para o setor bancário através da adequação do gerenciamento de riscos a padrões internacionais, e a eliminação de instituições financeiras problemáticas, potenciais causadoras de perturbações capazes de comprometer o funcionamento da economia. O primeiro efeito notável desta orientação adotada pelo Governo foi a significativa redução do número de instituições em operação, resultado dos diversos casos de privatização de bancos estatais e intervenção e liquidação de bancos privados com dificuldades de solvência. Uma consequência direta deste fato foi o aumento do tamanho de algumas instituições privadas nacionais, que, conforme visto na seção anterior, tiveram um papel extremamente ativo na aquisição de bancos de menor porte na tentativa de ganhar espaço no mercado frente a seus concorrentes diretos, entre eles alguns importantes bancos de origem estrangeira que passaram a operar em território brasileiro na década de 1990, trazendo maior concorrência a nível nacional ao mercado de serviços bancários. O processo de consolidação em curso no país gerou ainda alguns efeitos de significativa relevância, conforme destacado por Paula, Marinho & Faria

(2006):

No Brasil, tal como em outros países da América Latina, há fortes indícios de que o processo de consolidação [bancária] esteja em curso, como evidenciado pela redução do total de instituições, pela queda do número de empregos no setor, pela diminuição do número de agências bancárias, e por fim, no aumento do grau de concentração. (p.10)

O primeiro dos aspectos típicos do processo de consolidação em um segmento econômico qualquer, conforme colocado pelos autores, é a redução do número de instituições em operação. A Tabela XIV traz as evidências da ocorrência deste fenômeno no mercado brasileiro, nos quinze primeiros anos de vigor do Plano Real, conforme detalhado a seguir:

Tabela XIV: Número de instituições financeiras autorizadas a funcionar: 1994-2009

Tipo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Banco Múltiplo	210	205	194	180	174	169	163	153	143	141	139	138	137	135	140
Banco Comercial	34	35	38	36	28	25	28	28	23	23	24	22	21	20	18	18
Banco de Desenv.	6	6	6	6	6	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Caixa Econômica	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Banco de Invest.	17	17	23	22	22	21	19	20	23	21	21	20	18	17	17	16
Sociedade de CFI	41	42	48	49	44	42	43	42	46	47	46	50	51	52	55	59
CTVM	280	271	219	202	194	193	187	177	161	147	139	133	116	107	107	105
Corretora de Câmbio	(*)	(*)	39	37	39	39	41	43	42	43	47	45	48	46	45	45
DTVM	367	323	283	238	210	190	177	159	151	146	138	134	133	135	135	125
Sociedade de Arrendamento Mercantil	72	78	75	80	83	81	78	72	65	58	51	45	41	38	36	33
Sociedade de Crédito Imobiliário	27	23	22	22	21	19	18	18	18	18	18	18	18	18	16	16
Companhia Hipotecária	0	0	3	3	4	6	7	7	6	6	6	6	6	6	6	6
Agência de Fomento	0	0	0	0	3	5	8	9	10	11	12	12	12	12	12	14
TOTAL	1056	1002	952	877	830	796	775	733	693	666	646	628	606	591	592	581

(*) Nestes anos o número de corretoras de câmbio foi contabilizado junto com as CTVMs

Fonte: Banco Central do Brasil

Durante o período analisado, o número de instituições financeiras caiu quase pela metade, fruto da significativa mudança de panorama econômico e dos movimentos intensos de fusões e aquisições, típicos dos momentos de consolidação. Uma observação relevante, conforme já destacado anteriormente, foi o aumento do número de agências de fomento de desenvolvimento, criadas sistematicamente nas regiões mais atrasadas do país para suprir a ausência dos bancos estaduais privatizados, que tradicionalmente exerciam o papel de agentes financiadores do

desenvolvimento econômico.

O segundo aspecto observado, a redução no número de postos de trabalho, conforme explicado pelos próprios autores, pode ser atribuída direta e indiretamente a uma busca de melhores indicadores operacionais pelos bancos. Dentre os fatos citados no referido trabalho, destacam-se a introdução de novas tecnologias de comunicação e o avanço da automação de processos bancários com a substituição de procedimentos manuais por rotinas computadorizadas, novas formas de organização dos grupos de trabalho que dispensavam a necessidade de determinados postos de supervisão, as fusões e aquisições que naturalmente resultaram em eliminação dos cargos em duplicidade, além da crescente terceirização de atividades, que no limite ocasiona a transferência de postos diretos do setor bancário para outros segmentos.

A Tabela XV, extraída das investigações de Paula et al.(2006), evidencia bem esta tendência ocorrida ao longo de toda a década de 1990:

Tabela XV: Estoque estimado de empregos no setor financeiro ao longo da década de 1990

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estoque	811.425	740.745	687.326	669.413	658.849	624.756	558.691	497.109	463.329	420.218	392.869
Varição Absoluta	12.424	-70.680	-53.419	-17.913	-10.564	-34.093	-66.065	-61.582	-33.780	-43.111	-27.349
Varição Relativa	N/D	-8,7%	-7,2%	-2,6%	-1,6%	-5,2%	-10,6%	-11,0%	-6,8%	-9,3%	-6,5%

Fonte: DIEESE - Linha Bancários - CAGED-MTb - Módulo 1. Disponível em: PAULA, MARINHO & FARIA (2006)

No total, foram consumidos cerca de 418 mil postos de trabalho ao longo de uma década, o que representa mais de 50% da força de trabalho do setor oficialmente registrada no ano de 1989. Nos anos seguintes, até 2009, esta tendência reverteu-se timidamente. O emprego no setor voltou a crescer de forma lenta como provável resultado da expansão orgânica das instituições em operação no mercado, e do bom momento vivido pela economia como um todo.

Um terceiro efeito foi a redução no número de agências. Nos anos mais intensos em movimentos de fusões e aquisições o número de agências caiu significativamente. Em 1998, a redução acumulada no número de postos de atendimento havia chegado próximo a 13%. Nos anos seguintes, assim como no número de postos de trabalho, a tendência começou a ser revertida ligeiramente. Ainda assim, o patamar observado em 1994 só pode ser atingido novamente em 2007, conforme demonstra a Tabela XVI a seguir:

Tabela XVI: Número de Agências Bancárias no País

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Estoque	18.223	17.181	16.583	16.255	16.002	16.189	16.396	16.841	17.049	16.829	17.260	17.627	18.087	18.572	19.142	20.046
Varição Absoluta	n/d	-1.042	-598	-328	-253	187	207	445	208	-220	431	367	460	485	570	904
Varição Relativa	n/d	-5,7%	-3,5%	-2,0%	-1,6%	1,2%	1,3%	2,7%	1,2%	-1,3%	2,6%	2,1%	2,6%	2,7%	3,1%	4,7%

Fonte: Banco Central do Brasil

Por fim, o grau de concentração no setor também elevou-se significativamente no período analisado. A Tabela XVII, elaborada com base em dados do Banco Central, mostra que a participação dos 5 maiores bancos no total de ativos do setor financeiro subiu cerca de 20 p.p. saindo de 48,7% em 1996 para quase 70% em 2009. O mesmo ocorrendo quando se analisa as 10, ou as 20 maiores instituições do mercado. Neste sentido, os dados apenas confirmam a tendência à consolidação do setor, impulsionada pela reforma e abertura de mercado e o conseqüente aumento da concorrência.

Tabela XVII: Grau de Concentração do Setor Bancário Brasileiro

	5 maiores	Var.	10 maiores	Var.	20 maiores	Var.
1996	48,7%	n/d	60,1%	n/d	72,0%	n/d
1997	50,2%	1,5%	61,3%	1,2%	75,9%	3,9%
1998	50,5%	0,3%	62,7%	1,4%	75,4%	-0,5%
1999	50,7%	0,2%	62,7%	0,0%	76,5%	1,1%
2000	50,2%	-0,5%	64,1%	1,4%	78,2%	1,7%
2001	47,9%	-2,3%	62,4%	-1,7%	77,3%	-0,9%
2002	50,7%	2,8%	64,1%	1,7%	79,7%	2,4%
2003	53,7%	3,0%	67,2%	3,1%	81,3%	1,6%
2004	53,0%	-0,7%	68,0%	0,8%	83,2%	1,9%
2005	52,6%	-0,4%	68,8%	0,8%	83,8%	0,6%
2006	53,9%	1,3%	73,0%	4,2%	86,4%	2,6%
2007	54,0%	0,1%	73,3%	0,3%	87,0%	0,6%
2008	55,1%	1,1%	75,3%	2,0%	88,7%	1,7%
2009	69,9%	14,8%	79,5%	4,2%	89,2%	0,5%

Fonte: Banco Central do Brasil

Um outro efeito bastante esperado com a abertura e reestruturação do setor bancário

brasileiro, derivado do aumento da concorrência, e que teria um importante impacto sobre os agentes econômicos em geral, seria a redução das margens líquidas de juros levando à expansão da oferta de crédito. Tanto a estabilização monetária, quanto a liberalização financeira verificadas ao longo da década de 1990, supunham uma tendência à alocação mais eficiente dos recursos bancários, ocasionando a referida expansão de oferta. Da mesma maneira, a abertura do mercado às instituições estrangeiras levaria o setor a um estado mais avançado de competição que resultaria na prática de menores taxas de juros, na briga pela dilatação das bases de clientes.

Durante o período de instabilidade econômica e inflação alta, os baixos índices de investimento da economia e o alto patamar das taxas de juros praticadas pelos bancos agiam como agentes inibidores da expansão do crédito no país. Cabe ressaltar ainda, que nos cinco primeiros anos que se seguiram à entrada em vigor do Plano Real, período este que compreendeu boa parte das reformas praticadas no Sistema Financeiro Nacional, o país esteve extremamente vulnerável às oscilações externas e fugas de capitais estrangeiros, devido à falta de confiança dos investidores externos na solidez da economia brasileira, e as duas importantes crises internacionais ocorridas no período. Este fato foi determinante para que a taxa básica de juros da economia se mantivesse em patamares extremamente elevados, gerando conseqüências negativas para a oferta interna de crédito.

Contudo, com o processo de consolidação do setor em andamento e a tendência à redução da taxa básica de juros observada na década seguinte, era de se esperar que, a exemplo do ocorrido em outros países que passaram pelas mesmas etapas de desenvolvimento do setor financeiro, as taxas de juros e os *spreads* bancários apresentassem também alguma tendência à queda. A queda de fato ocorreu, mas não em níveis considerados satisfatórios, ou seja, as taxas de juros derivadas de intermediações financeiras praticadas no Brasil não tenderam a convergir para as taxas praticadas internacionalmente. Assim sendo, e conforme pode ser observado pela Tabela XVIII, as taxas de juros nominais anuais de empréstimos bancários não apenas resistiram à queda, como se mantiveram ainda como uma das mais elevadas do mundo, implicando em oferta insuficiente de crédito e conseqüente inibição de mecanismos dinamizadores da economia.

Tabela XVIII: Taxas de Juros Nominais - 1999 a 2008

Ano	Ranking Mundial	Taxa de Juros a.a. (%)	Nº de Países Pesquisados
1999	2º	80,44	159
2000	5º	56,83	157
2001	3º	57,62	156
2002	4º	62,88	155
2003	3º	67,08	151
2004	3º	54,93	156
2005	3º	55,38	152
2006	2º	50,81	150
2007	3º	43,72	149
2008	1º	47,25	120

Fonte: Banco Mundial

Tal cenário torna-se ainda mais preocupante quando se analisa as taxas de juros reais cobradas sobre o crédito. Com a inflação sob controle, o país praticamente liderou o ranking mundial ao longo da primeira década do século, conforme pode ser visto através da Tabela XIX. Uma outra análise, também capaz de corroborar os fatos, pode ser depreendida dos dados sobre o *spread* bancário contidos na Tabela XX, ou seja, um panorama *ex-ante* representado pela diferença entre os custos de captação e concessão de crédito no mesmo período. Da mesma forma, apesar da tendência de queda, o Brasil esteve sempre entre os três países com maior *spread* bancário sendo praticado.

Tabela XIX: Taxas de Juros Reais - 1999 a 2008

Ano	<i>Ranking</i> Mundial	Taxa de Juros a.a. (%)	Nº de Países Pesquisados
1999	1º	66,33	153
2000	1º	47,71	153
2001	1º	44,64	153
2002	2º	47,33	154
2003	1º	46,92	148
2004	1º	43,40	151
2005	1º	44,93	146
2006	1º	42,07	141
2007	1º	38,55	139
2008	1º	39,08	111

Fonte: Banco Mundial

Tabela XX: Spread Bancário - 1999 a 2008

Ano	<i>Ranking</i> Mundial	<i>Spread</i> a.a. (%)	Nº de Países Pesquisados
1999	1º	54,42	171
2000	2º	39,63	168
2001	2º	39,76	168
2002	3º	43,73	167
2003	3º	45,11	164
2004	3º	39,51	168
2005	3º	37,75	161
2006	2º	36,88	157
2007	2º	33,14	155
2008	1º	35,59	121

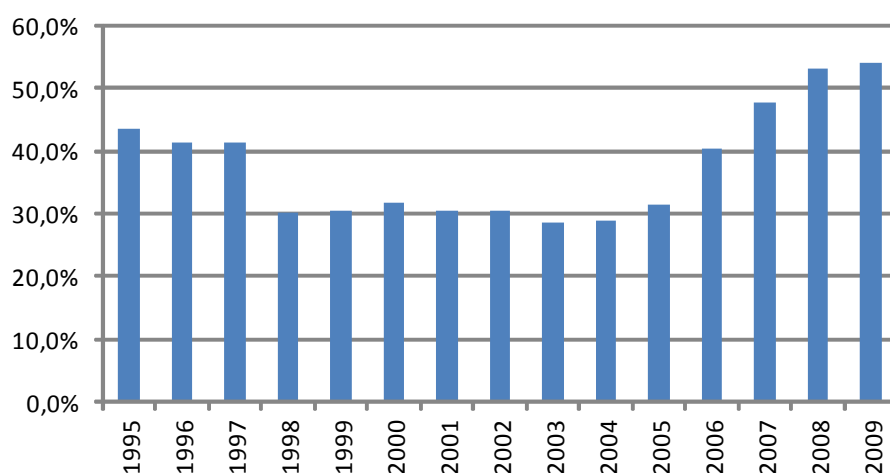
Fonte: Banco Mundial

Pode-se afirmar, portanto, que duas importantes variáveis deixaram de ser justificativas plausíveis à manutenção das taxas de juros em patamares elevados e a conseqüente contenção da oferta de crédito na economia brasileira. A primeira, conforme já abordado, foi a falta de competitividade dentro do setor, que ganhou certo dinamismo com a abertura de mercado e a entrada de importantes agentes estrangeiros e os movimentos de fortalecimento executados pelos

principais bancos privados nacionais. A segunda, representada pelas altas taxas de inflação, deixou de ser um problema grave a partir de 1996, quando passou a registrar variações anuais de apenas um dígito.

A partir do Gráfico 1 a seguir, é possível verificar a oscilação do volume de crédito para o setor privado em relação ao PIB nos 15 primeiros do Plano Real. É possível notar que esta proporção apresentou uma tendência para a queda nos anos mais intensos em fusões e aquisições, tendo atingido o patamar inicial somente em 2007, para então apontar para uma tendência de elevação.

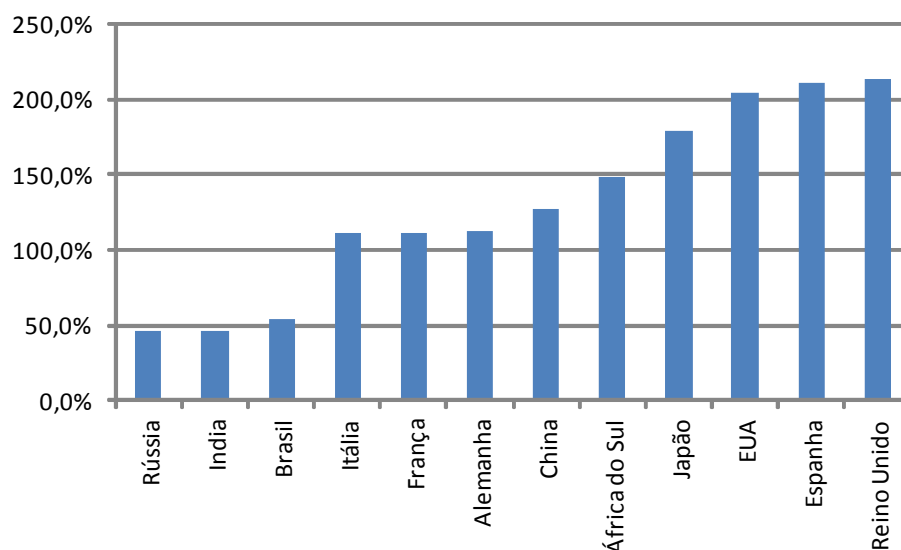
Gráfico 1: Crédito Privado em % do PIB - Brasil - 1995 a 2009



Fonte: Banco Mundial

Ainda assim, a proporção apresentada ainda pode ser considerada bastante modesta se comparada a outros países em desenvolvimento e economias desenvolvidas, conforme pode ser visto através do Gráfico 2. Cabe a ressalva de que os únicos dois países da relação contida no gráfico que possuem uma proporção menor que a do Brasil, ainda não passaram pelo processo de consolidação do setor bancário.

Gráfico 2: Crédito Privado em % do PIB - Países Selecionados - 2009



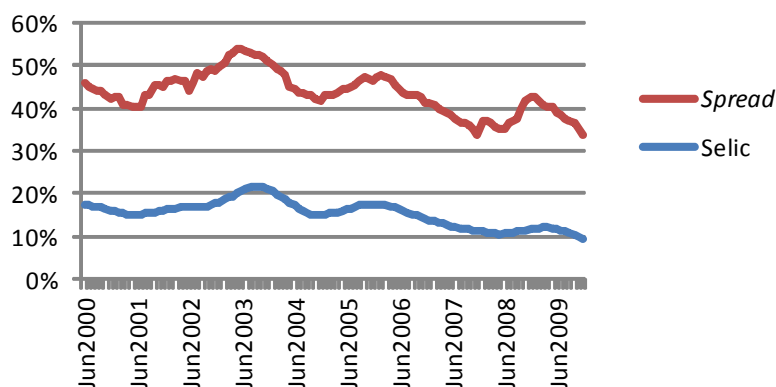
Fonte: Banco Mundial

Diante do exposto, a explicação para a dificuldade na queda das taxas de juros e da expansão do crédito privado na economia brasileira recai sobre uma variável fundamental alegadamente capaz de influenciar as demais taxas praticadas pelo mercado: a taxa básica de curto-prazo fixada pelo Banco Central. Mesmo com todas as transformações observadas na economia, esta taxa tem se mantido em patamares relativos bastante elevados, consequência das diversas funções macroeconômicas que lhe foram atribuídas nos últimos anos, dentre as quais, o próprio controle da inflação através do encarecimento do crédito.

A taxa básica de juros é capaz de influenciar as taxas de juros praticadas pelos bancos na medida em que encarece os custos de captação destas instituições, dado que o investimento em títulos públicos remunerados a esta taxa se torna um importante atrativo aos agentes econômicos, e na medida em que os próprios bancos podem decidir aplicar parte dos recursos em carteira nesses títulos, reduzindo diretamente a quantidade de recursos à disposição para a concessão de crédito, e fazendo com que os bancos sejam mais exigentes em termos de taxas no momento de emprestar.

O Gráfico 3 a seguir exemplifica a relação descrita acima, ao apresentar a sensibilidade do spread bancário em relação às oscilações da taxa básica de juros determinada pelo Banco Central:

Gráfico 3: Spread Bancário x Taxa Selic - 2000 a 2009



Fonte: Banco Central do Brasil

Sendo assim, a tentativa do Governo de melhorar a oferta de crédito na economia através do aumento da competição interna do setor bancário, via entrada de bancos estrangeiros, respaldada pela estabilização dos preços promovida pelo Plano Real, tendeu a não apresentar resultados satisfatórios, na medida em que existem outras variáveis determinantes que se mantiveram em patamares incompatíveis com o objetivo desejado. Sob este ângulo, é possível iniciar o entendimento das razões pelas quais outras economias que atravessaram um processo de consolidação no setor bancário apresentaram significativo aumento da oferta de crédito, com redução das taxas e *spreads* praticados.

Embora os resultados aqui expostos devam ser tomados com cautela, e considerando o fato de que não existem evidências claras de uma manutenção das características atuais para os próximos anos, torna-se oportuno citar, a título de conclusão, as investigações empreendidas por Alves Jr., Carvalho & Studart (2002) que ressaltam a ausência de qualquer indicação consistente, desde o início, de que os bancos estrangeiros tivessem a intenção de disputar mercado no Brasil mediante a adoção de políticas agressivas de redução do custo do crédito ou de ampliação da oferta em condições mais audaciosas que as dos bancos nacionais, sendo muito mais provável que estes bancos se adaptassem às características locais preexistentes.

III.2.2 – Um estudo sobre a eficiência do setor

Tendo realizado as investigações acima, que levam a concluir que nem todos os objetivos iniciais almejados pelo Governo no ato da concordância em permitir a operação de bancos

estrangeiros no mercado brasileiro foram atingidos, resta uma última e importante análise sobre o grau de eficiência dos três principais grupos de instituições financeiras que dominam o mercado, os bancos públicos, os bancos privados nacionais e os bancos privados de controle estrangeiro.

Para início de análise, torna-se oportuno considerar a avaliação da eficiência do ponto de vista microeconômico, tendo como base considerações sobre custos operacionais e lucratividade dos bancos. A hipótese contida na corrente *mainstream* da literatura econômica conclui que uma eficiência em termos microeconômicos levaria automaticamente a uma alocação ótima de recursos, que resultaria em um elevado grau de eficiência também em termos macroeconômicos. No caso do sistema financeiro brasileiro, esta hipótese não apresentou aplicação válida, na medida em que historicamente os resultados operacionais dos bancos tem se mantido em patamares bastante elevados, como reflexo de ações a nível microeconômico para redução de custos e maximização de receitas. Porém, conforme visto na seção anterior, a oferta de crédito ao setor privado a nível macroeconômico apresentou dimensões ainda consideradas modestas.

A visão compartilhada e defendida pelo Governo era a de que a entrada de bancos estrangeiros, tidos como mais eficientes em seus mercados de origem, aumentaria a eficiência do mercado brasileiro como um todo, resultando em menores custos operacionais, maior solidez e maior oferta de crédito via redução de taxas e *spreads* bancários. Para testar esta hipótese, cabe analisar a relação entre despesas administrativas e receitas operacionais dos três grupos de instituições mencionados acima. De fato, analisando a Tabela XXI confeccionada com base nos resultados apresentados ao longo da década de 2000, fica evidente a maior eficiência dos bancos estrangeiros neste indicador perante os bancos de origem nacional, especialmente os bancos públicos, que tradicionalmente sempre enfrentaram grandes dificuldades com despesas operacionais. Por outro lado, não existe uma relação clara entre a tendência de queda verificada ao longo desses anos e a abertura de mercado promovida pelo Governo, sendo muito mais provável que a diminuição da relação entre essas duas variáveis tenha sido em função do crescimento das receitas operacionais, como resultado do bom momento vivido pelo setor ao longo da década.

Tabela XXI: Despesas Administrativas/Receitas Operacionais - 2000 a 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bancos Públicos	28,7%	29,0%	17,4%	23,2%	26,3%	23,5%	25,7%	25,3%	16,3%	20,0%
Bancos Privados Nacionais	23,0%	14,7%	7,5%	13,4%	10,8%	11,2%	13,1%	12,0%	7,0%	12,7%
Bancos Privados Estrangeiros	18,6%	9,4%	4,6%	9,5%	11,2%	8,8%	12,7%	8,3%	3,5%	12,2%

Fonte: Banco Central do Brasil

Não obstante os resultados apresentados acima, para um aprofundamento da análise da eficiência dos principais bancos em operação no mercado brasileiro, torna-se oportuno a utilização de uma técnica mais apurada para determinação dos coeficientes que representam de maneira mais exata a evolução de tal indicador.

Para atingir este objetivo, foi escolhida a utilização da técnica de Análise Envoltória de Dados – DEA (do inglês *Data Envelopment Analysis*)¹, desenvolvida por Charnes, Cooper & Rhodes (1978). Através deste modelo, é possível avaliar o grau de eficiência das unidades produtivas de determinado setor econômico, tendo como parâmetros o volume de insumos utilizados e o resultado operacional em termos de produto. O método consiste basicamente em um problema de programação fracionária onde a razão entre a soma ponderada dos produtos e a soma ponderada dos insumos é utilizada na obtenção dos graus de eficiência. A técnica torna-se ainda mais conveniente na medida em que permite que sejam utilizados múltiplos insumos e produtos, tornando a escolha deste método ainda mais aderente ao problema de eficiência em questão neste trabalho.

A técnica inicialmente desenvolvida por Charnes et al. (1978) previa uma combinação linear de uma série de insumos, agregados de forma a constituir um insumo virtual, e uma série de produtos, constituindo um produto virtual, de maneira que as múltiplas combinações entre esses parâmetros produzissem resultados capazes de determinar o grau de eficiência da unidade produtiva em questão. O modelo original baseava-se ainda em um importante axioma de retornos constantes de escala, o que deu origem a uma de suas variações mais tradicionais, conhecida como CCR ou CRS (*Constant Returns to Scale*). Somente em 1984 os autores apresentaram uma variação importante do modelo, prevendo retornos variáveis de escala, atributo muito mais conveniente e aderente a determinados segmentos com funções de produção mais complexas. Este modelo, batizado de BCC ou VRS (*Variable Returns to Scale*), substitui a premissa de

¹ Para um aprofundamento, ver Charnes, Cooper & Rhodes (1978) e Melo, Meza, Gomes & Neto (2005).

proporcionalidade entre insumos e produtos prevista no modelo CCR, permitindo, por exemplo, que unidades produtivas que operam com baixos níveis de insumos apresentem retornos crescentes de escala, enquanto que unidades operando com grandes quantidades de insumos apresentem retornos decrescentes.

O modelo DEA de avaliação de eficiência de unidades produtivas pode ser explicitado como um problema de maximização que possui a seguinte formulação matemática:

$$h_0 = \max_{\mu_p, v_i} \frac{\sum_{p=1}^P \mu_p y_{p0}}{\sum_{i=1}^I v_i x_{i0}}$$

Sujeito a:

$$\frac{\sum_{p=1}^P \mu_p y_{pn}}{\sum_{i=1}^I v_i x_{in}} \leq 1$$

Sendo:

$$n = 1, \dots, N$$

$$i = 1, \dots, I$$

$$p = 1, \dots, P$$

$$v_i \geq 0$$

$$\mu_p \geq 0$$

Onde:

N unidades produtivas utilizam-se de I insumos para a produção de P produtos;

$x_{in}; y_{pn} \geq 0$ são os insumos e produtos conhecidos da n -ésima unidade produtiva;

v_i e $\mu_p \geq 0$ são os pesos atribuídos a cada insumo e produto; e

h_0 é a eficiência da unidade produtiva que está sendo analisada.

Deste modelo decorrem ainda duas possibilidades importantes. A maximização da eficiência acima poderá ser realizada com orientação a insumos ou a produtos. No primeiro caso, o modelo determina a eficiência pela otimização da fração entre a soma ponderada dos produtos e a soma ponderada dos insumos, mantendo constante o valor do produto. Neste caso, deve-se minimizar o insumo virtual representado por $\sum_{i=1}^I v_i x_{i0}$ mantendo-se constante o produto virtual representado por $\sum_{p=1}^P \mu_p y_{p0}$. Por outro lado, no modelo orientado a produtos, o coeficiente de eficiência será determinado pela maximização do produto virtual $\sum_{p=1}^P \mu_p y_{p0}$ mantendo-se constante o insumo virtual representado por $\sum_{i=1}^I v_i x_{i0}$.

Através da técnica DEA, será possível comparar os graus de eficiência de uma ou mais unidades produtivas ao longo de determinado período de análise, a partir de diferentes quantidades de insumos consumidos e produtos produzidos. Para tornar a utilização do método aderente à problemática que se deseja analisar, foi considerado um período de 10 anos, entre 2000 e 2009, período este que está inserido dentro do escopo proposto neste trabalho, e que pela estabilidade verificada no setor, irá propiciar uma análise mais livre da interferência de fatores externos.

A investigação se dará em torno dos três principais grupos de instituições em operação, os bancos públicos, os bancos privados de origem nacional e os bancos privados de origem estrangeira, para tanto foram selecionadas 9 instituições bancárias bastante representativas no mercado, que foram agrupadas em três seções conforme mostra a Tabela XXII²:

Tabela XXII: Bancos Selecionados

Bancos Públicos	Bancos Privados Nacionais	Bancos Privados Estrangeiros
Banco do Brasil	Banco Bradesco	Banco ABN-AMRO
Banco Nossa Caixa	Banco Itaú	Banco HSBC
Caixa Econômica Federal	Unibanco	Banco Santander

² Em razão das fusões e aquisições ocorridas recentemente no setor entre Banco do Brasil e Nossa Caixa, Itaú e Unibanco e Santander e ABN-AMRO, no exercício de 2009 foram consideradas apenas 6 instituições financeiras, sendo duas em cada grupo.

Seguindo a metodologia adotada por Paula et al. (2006), a partir da análise das informações contábeis dos bancos acima, disponibilizadas pelo Banco Central, serão definidos os insumos e produtos que irão alimentar o modelo DEA, com o objetivo de identificar os bancos com melhores resultados em termos de eficiência. O modelo escolhido irá avaliar a eficiência do banco em gerar receitas a partir de suas despesas. Ainda seguindo a metodologia utilizada, serão definidos dois insumos e dois produtos, agrupados, respectivamente, conforme a seguir:

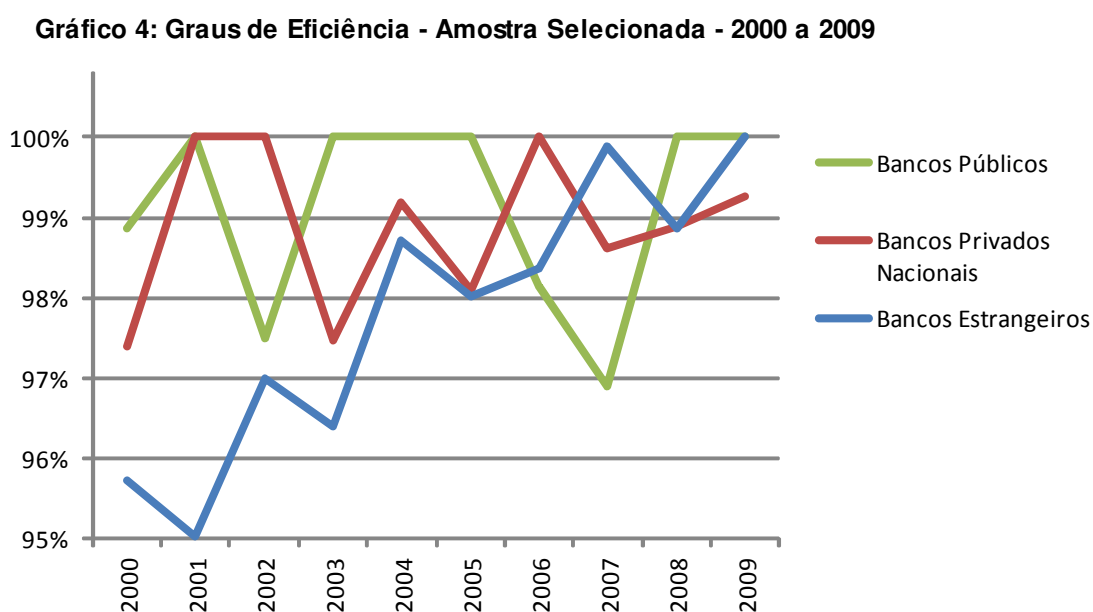
- Insumo 1: despesas com juros (DCJ). São as despesas com intermediação financeira, e englobam despesas com captação de recursos, empréstimos e repasses, arrendamento mercantil e operações de câmbio.
- Insumo 2: despesas não juros (DNJ). São as despesas que não decorrem diretamente da atividade de intermediação financeira e englobam despesas administrativas, tributárias e outras despesas administrativas.
- Produto 1: receitas com juros (RCJ). São as receitas que decorrem diretamente da atividade de intermediação e englobam as receitas de operações de crédito, arrendamento mercantil, operações de câmbio, operações com títulos e valores mobiliários e instrumentos financeiros derivativos.
- Produto 2: receitas não juros (RNJ). São as receitas decorrentes de prestação de serviços e outras receitas operacionais.

Todos os dados elencados acima foram extraídos dos balancetes patrimoniais dos bancos em análise, publicados pelo Banco Central, sendo certo que, para anular os possíveis efeitos da variação de preços no período, todos os valores foram corrigidos para a data base dezembro/2009 através do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas.

Para tornar a análise mais aderente à realidade do funcionamento do setor bancário no Brasil, a eficiência das instituições foi calculada através do modelo DEA-BCC, que prevê retornos variáveis de escala. Além disso, como o objetivo principal é avaliar a eficiência dos bancos em gerar receitas a partir dos recursos disponíveis, a investigação foi desenvolvida com orientação para o produto, ou seja, com insumos fixos, foram mensurados os graus de eficiência das unidades tendo como parâmetro uma fronteira ótima de eficiência dada pela maximização das receitas a partir das despesas.

Para o cálculo dos resultados, foi utilizada a ferramenta complementar para análise de dados xlDEA, desenvolvida para o MSExcel. A partir da indicação dos insumos e produtos em uma matriz simples, este complemento é capaz de calcular a fronteira ótima para o grupo analisado e identificar quais unidades produtivas mais se aproximaram desta fronteira ao longo de determinado período.

Os resultados obtidos podem ser sintetizados através do Gráfico 4 conforme demonstrado a seguir:



Fonte: Investigação do Autor

O primeiro resultado que pode ser observado através do gráfico acima é o elevado grau de eficiência apresentado pelos três grupos analisados, uma vez que todos os resultados obtidos ao longo dos últimos dez anos estiveram acima do patamar de 95%. Além disso, desconsiderando momentaneamente as oscilações observadas, os três grupos apresentaram tendência à elevação da eficiência entre o primeiro e o último período analisado.

Em relação ao grupo dos bancos públicos, o aspecto mais notável fica por conta dos frequentes períodos em que este grupo conseguiu operar de maneira 100% eficiente, sendo interrompido apenas por acentuadas variações entre 2001 e 2003 e 2005 e 2008. Nos três exercícios onde houve queda acentuada no grau de eficiência, notou-se através dos dados uma elevação expressiva das despesas com juros, não acompanhada pela geração de receitas. A eficiência destes bancos em sucessivos períodos pode ser facilmente justificada pelo elevado

volume de receitas obtidas, que mais do que compensaram a pesada estrutura administrativa construída ao longo dos anos por essas instituições.

Os bancos privados nacionais, que conforme será visto na próxima seção, dividem o topo dos *rankings* de mercado com os bancos públicos, estiveram sempre acima da banda de 97% de eficiência no período analisado. Curiosamente, a partir de 2001, os dois grupos alternaram *performances*, tendo os bancos públicos levado ligeira vantagem. Operando com despesas operacionais relativamente reduzidas, o determinante das oscilações também para os bancos privados parece estar ligado à variação de despesas com juros, que não acompanharam em determinados momentos a geração global de receitas.

Por fim, e para efeitos de comparação, cabe analisar a *performance* dos bancos estrangeiros selecionados na amostra. Tendo iniciado a década com níveis de eficiência considerados baixos se comparados com os demais grupos analisados, os bancos estrangeiros apresentaram uma clara tendência à elevação da eficiência na geração de resultados, atingindo a marca de 100% pela primeira vez no exercício de 2009. Este resultado reflete em grande medida o esforço destas instituições para melhorar suas posições no mercado brasileiro, esforço este que possivelmente esteve ligado a um maior conhecimento do funcionamento dos mecanismos institucionais e de mercado e através do aprimoramento de mecanismos gerenciais e plataformas tecnológicas. Apesar disso, não é possível notar uma clara influência dos crescentes níveis de eficiência desses bancos nos resultados obtidos a partir dos demais grupos analisados. Cada um dos demais grupos, tomados em suas particularidades, parecem apresentar razões diversas para a oscilação apresentada, que não guardam relação com a possível influência da entrada de instituições estrangeiras no mercado brasileiro. Ademais, os bancos nacionais apresentaram, na maioria dos períodos analisados, níveis de eficiência acima dos apresentados pelos bancos estrangeiros, tendo esses níveis apresentado uma tendência à convergência no exercício de 2009.

Cabe ressaltar ainda que todas as instituições privadas selecionadas nesta análise estiveram intensamente envolvidas em processos de fusões e aquisições, muitas das vezes absorvendo bancos em dificuldades e com estruturas operacionais extremamente deficitárias. Este fato certamente esteve presente nas oscilações verificadas no Gráfico 4.

Assim, a intenção inicial manifestada pelo Governo de melhorar os níveis de eficiência do setor bancário através da abertura ao capital estrangeiro, tendeu a apresentar resultados limitados ao longo da década analisada. Não se discute aqui a clara tendência à melhora apresentada pelas instituições entrantes, porém não fica claro através das investigações que o setor como um todo tenha melhorado a partir de tal decisão.

Ainda sobre o impacto da entrada de bancos estrangeiros no mercado brasileiro, Alves Jr.,

Carvalho & Studart (2002), afirmam que a causalidade esperada pelo Governo nem sempre se aplica, sobretudo em economias em desenvolvimento, pois os bancos estrangeiros que estão entrando no país não são necessariamente mais eficientes que os bancos nacionais, e mesmo que a abertura de mercado tenha estimulado a competição, isso não tem gerado ganhos significativos em termos microeconômicos. Além disso, os ganhos de eficiência apresentados pelo setor como um todo até o momento são muito reduzidos, não sendo possível afirmar que ganhos mais altos teriam sido atingidos com a intensificação da presença de bancos estrangeiros.

III.2.3 – A nova configuração de mercado

Antes do encerramento do presente trabalho, resta uma última e oportuna observação comparativa sobre a nova divisão de mercado atingida após os diversos movimentos de fusões e aquisições ocorridos no período compreendido entre os anos de 1995 e 2009. As Tabelas XXIII e XXIV apresentam a participação de mercado das principais instituições bancárias nos anos assinalados acima, através do volume total de ativos:

Tabela XXIII: Participação de Mercado - 1995 (Base 2009)

Ano	Ativos Totais (em R\$ bilhões)	Participação sobre o total (%)
Caixa Econômica Federal	112,79	8,89%
Banco do Brasil	112,00	8,83%
BANESPA ¹	68,93	5,43%
Bradesco	41,30	3,26%
Itaú ²	33,29	2,62%
Unibanco ²	31,27	2,46%
Bamerindus ³	20,45	1,61%
Banco Real ⁴	15,59	1,23%
Subtotal	832,92	65,66%
Total do Setor	1268,53	100,00%

1 - Adquirido pelo Santander

2 - Itaú e Unibanco anunciaram fusão em 2008

3 - Adquirido pelo HSBC

4 - Adquirido pelo ABN-AMRO e posteriormente incorporado ao Santander

Fonte: Banco Central do Brasil

Tabela XXIV: Participação de Mercado - 2009

Ano	Ativos Totais (em R\$ bilhões)	Participação sobre o total (%)
Banco do Brasil	709,89	19,88%
Itaú/Unibanco	608,27	17,03%
Bradesco	506,22	14,18%
Caixa Econômica Federal	341,83	9,57%
Santander/Real ABN	315,97	8,85%
HSBC	100,10	2,80%
Subtotal	2582,29	72,31%
Total do Setor	3571,16	100,00%

Fonte: Banco Central do Brasil

Uma das primeiras características que podem ser notadas a partir da observação dos dados é a completa ausência de instituições estrangeiras entre os maiores bancos apontados em 1995, dado que o processo de abertura somente apresentou a sua primeira grande aquisição em 1997 com a compra do Bamerindus pelo HSBC. Já em 2009, duas instituições passaram a figurar nesta lista, e respondendo sozinhas por mais de 11% do total de ativos do sistema. Merece destaque ainda o expressivo crescimento do total de ativos do setor que praticamente triplicou em 15 anos, e a manutenção da liderança por um banco público.

Atualmente o setor bancário brasileiro apresenta características de um oligopólio, onde as seis maiores instituições detêm mais de 72% do mercado em termos de ativos. Este fato representou um dos objetivos iniciais almejados pelo Governo e, conforme já analisado anteriormente, teve como principal motivação garantir maior solidez e estabilidade ao sistema financeiro, eliminando as instituições mais frágeis por meio de incentivos às fusões e aquisições.

Embora seja possível notar um crescente aumento na participação dos principais bancos estrangeiros atualmente no Brasil, o desempenho desses bancos medido em termos de eficiência, apesar de crescente, é freqüentemente deficitário em comparação aos seus concorrentes de capital nacional, conforme visto na seção anterior. Este resultado encontra paralelo com a hipótese de que bancos domésticos poderiam apresentar ganhos importantes decorrentes de um maior conhecimento do funcionamento do mercado e do comportamento de seus agentes. Além disso, apesar da clara tendência de sobreposição desses obstáculos, bancos estrangeiros tenderiam a sofrer com as chamadas deseconomias organizacionais, como por exemplo, a

dificuldade de coordenação entre equipes de diferentes nacionalidades, frequentemente subordinadas umas às outras, entre outras barreiras como as diferenças de idioma, cultura, moeda, marcos regulatórios e etc. De fato, conforme visto na seção III.1, dois importantes bancos estrangeiros, o BBV e o Sudameris, decidiram encerrar suas atividades no país por conta de dificuldades operacionais.

A observação destes desdobramentos se choca com a hipótese bastante difundida de que bancos estrangeiros, por operarem de forma eficiente em economias avançadas, tenderiam a transpor de maneira mais eficiente as barreiras que existem ao se cruzar as fronteiras nacionais de outros países, e a expandir com maior facilidade sua área de atuação às expensas das instituições domésticas, tudo isso graças à utilização de habilidades gerenciais superiores, conhecimentos sobre práticas ótimas de mercado e maior disponibilidade de recursos para investimento. A análise final da evolução das participações dessas instituições no mercado brasileiro nos permite afirmar que os bancos estrangeiros tem ganhado cada vez mais espaço no cenário financeiro nacional, às custas principalmente dos principais bancos privados, porém a liderança das instituições de origem nacional ainda é incontestável até o momento.

Na medida em que a consolidação bancária avançar nos próximos anos, a rivalidade entre os bancos privados nacionais, públicos e estrangeiros deverá se intensificar significativamente, porém, até o momento, não existem indícios claros de que grandes corporações estrangeiras possam vir a expandir suas participações de forma a sobrepujar os bancos que hoje dominam este mercado.

CONCLUSÃO

Os resultados da influência exercida pela entrada de bancos estrangeiros no mercado brasileiro, conforme apresentados, só podem ser entendidos quando se toma em conjunto os principais fatores internos e externos que motivaram esta grande mudança. De um lado, a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional, com o saneamento do setor bancário, a estabilização monetária e as mudanças de caráter normativo institucional no que tange ao *modus operandi* do segmento, e de outro, a motivação dos bancos estrangeiros em operar em escala global, pressionados pela intensificação da concorrência e aproveitando o impulso das economias emergentes para fortalecerem suas posições domésticas.

De uma maneira geral, a abertura do mercado brasileiro acabou por precipitar uma onda de preocupação entre os principais participantes do setor bancário, forçando os bancos nacionais a manterem o nível de suas operações em patamares considerados eficientes, sob pena de serem suprimidos pelo capital estrangeiro em seus segmentos de atuação, e a buscar de maneira mais obstinada o crescimento de suas atividades, tanto de maneira orgânica quanto através de fusões e aquisições. Além disso, observou-se na prática que esta onda de fusões e aquisições ocorrida em território brasileiro, e que envolveram instituições estrangeiras, esteve de certa forma relacionada às mudanças que vinham ocorrendo na economia européia, dado que os casos verdadeiramente representativos analisados nos capítulos anteriores envolveram bancos daquela região.

Uma avaliação mais aproximada do desempenho dos bancos de origem estrangeira que optaram por operar em território brasileiro, nos permite afirmar, até o presente momento, a existência de alguma evidência de que essas instituições não foram capazes de atuar de maneira mais eficiente que os bancos de capital nacional, embora a tendência observada na seção III.2.2 aponte para uma equalização dos níveis de eficiência nos próximos períodos. De fato, apenas três bancos de origem estrangeira lograram obter algum sucesso no mercado brasileiro, expandindo suas atividades em volume através de fusões e aquisições e diversificando suas atividades a ponto de se tornarem importantes bancos múltiplos: O Banco Santander S.A, o Banco HSBC, e o Banco ABN AMRO, este último incorporado pelo Santander em 2009.

Entretanto, uma conclusão pode ser extraída com mais clareza dos argumentos expostos neste trabalho: os bancos nacionais, em especial os de capital privado, têm reagido de maneira extremamente positiva à ameaça representada pela abertura de mercado e o conseqüente aumento da concorrência. Nos últimos anos, temos assistido a uma verdadeira corrida pela modernização de serviços através de maciços investimentos em novas plataformas tecnológicas, uma constante tentativa de expansão da base de clientes através de intensas campanhas

mediáticas e uma postura que demonstra avidez pela incorporação de bancos de menor expressão. E os resultados mostraram até então que a reação do capital nacional vêm sendo bem sucedida, com sucessivas quebras de recordes individuais de lucratividade das principais instituições bancárias deste grupo, além de deterem a maior fatia de participação no total de ativos do setor.

Tudo isso vem ocorrendo dentro e de acordo com um extenso panorama de consolidação do setor bancário influenciado pelas reformas modernizantes e liberalizantes conduzidas pelo Governo Federal. De fato, nos últimos 15 anos assistiu-se a um processo de crescimento vertiginoso das instituições mais representativas do mercado.

Pode-se afirmar, portanto, que a decisão do Governo brasileiro de abrir o mercado bancário nacional à participação de bancos estrangeiros, tenha sido ela uma tentativa de incrementar a concorrência ou apenas o meio mais conveniente à época de manter um nível de liquidez aceitável com o aporte de capitais estrangeiros, acabou por gerar um ambiente de competição que, embora cada vez mais concentrado, atingiu alguns dos seus objetivos maiores, como a modernização e ampliação dos serviços bancários, a razoável consolidação do setor e o afastamento dos riscos de crise bancária.

Assim, podemos concluir que o grande papel desempenhado pelos bancos estrangeiros que decidiram operar através do Sistema Financeiro Nacional, tenha sido o de representar uma importante ameaça de mercado aos participantes locais, forçando a modernização por meio da concorrência e empurrando o setor como um todo para um patamar de sofisticação de serviços que pode ser equiparado ao das principais economias mundiais. É importante frisar, entretanto, que o desenvolvimento do setor deu-se essencialmente de maneira própria, isto é, o aporte de conhecimentos e técnicas de operação com a abertura de mercado não foi significativo. Sendo assim, pode-se afirmar que em termos de modernização e consolidação, o SFN é tributário de si mesmo, decorrendo sua situação atual diretamente de ações governamentais que lograram obter o sucesso e resultados previstos e esperados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDIMA/IBGE. **Sistema Financeiro: Uma análise a partir das contas nacionais 1990-1995.**

Rio de Janeiro: Andima, 1997.

CARVALHO, Carlos Eduardo & OLIVEIRA, Giuliano C. Fragilização de Grandes Bancos no Início do Plano Real. **Nova Economia - Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG.** Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 69-84, janeiro a junho de 2002.

_____ ; ALVES Jr, Antônio. **Sistema Bancário: Perspectivas.** Mimeo. 1998.

_____ ; ALVES Jr, Antônio & Studart, Rogério. Desnacionalização do Setor Bancário e Financiamento das Empresas: A Experiência Brasileira Recente. **Texto para discussão n°882.** Brasília: IPEA, maio de 2002.

CARVALHO, Fernando Cardim de. *The Real Stabilization Plan and the Banking Sector in Brazil.* Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, n. 206, p.291-326, setembro de 1998.

_____. *The Recent Expansion of Foreign Banks in Brazil: First Results.* Latin American Business Review, v.3(4), p.93-119, 2002.

CEPAL, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean – 2001 Report.* Santiago: Chile, 2001. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/10869/P10869.xml&xsl=/ddpe/tpl-i/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottom.xslt>

CHARNES, A.; COOPER W. W.; RHODES E. Measuring the Efficiency of Decision Making Units. **European Journal of Operation Research.** Novembro de 1978.

COSTA, Fernando N. **Os bancos brasileiros são bodes expiatórios?.** São Paulo: Valor

Econômico, 22 de setembro de 2003.

CROCCO, Marco; FIGUEIREDO, Ana T. L.; NOGUEIRA, Mara. **Estratégias Bancárias Diferenciadas no Território: O Caso de Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

FAGUNDES, Jorge; SOBREIRA, Rogério. **Defesa da Concorrência e os Spreads Bancários**. São Paulo: Valor Econômico, 27 de junho de 2003.

FRANCO, Gustavo H. B. **Bamerindus: Quanto Custou?** São Paulo: Folha de São Paulo, 31 de agosto de 1997. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/Bamerindus.htm>

JORGE NETO, Paulo M.; ARAÚJO, Luiz Alberto D. de & PONCE, David A. S. **Competição e Concentração Entre os Bancos Brasileiros**. Em: XXXII Encontro Nacional de Economia, João Pessoa: ANPEC, 07-10 dezembro de 2004.

MELLO, João Carlos C. B. S. de; MEZA, Lidia Angulo; GOMES, Eliane Gonçalves; NETO, José Biondi. **Curso de Análise de Envoltória de Dados**. Em: XXXVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional, Gramado: 27 a 30 de setembro de 2005.

MORAES, Renato. Caçadores do Impossível. **Revista Assim É**, p. 18-24, FIA, março de 2007.

PAULA, Luiz Fernando de. Consolidação bancária: tendências recentes nos países desenvolvidos e na União Européia. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.23, n. 2, p. 731-760, 2002.

PAULA, Luiz Fernando de. Determinantes e Impactos da Recente Entrada de Bancos Europeus no Brasil. **Revista Economia**, v.30, n. 2, p. 35-77, julho a dezembro de 2004.

PAULA, Luiz Fernando de. Tamanho, Dimensão e Concentração do Sistema Bancário no

Contexto de Alta e Baixa Inflação no Brasil. **Revista Nova Economia**, v.8, n.1, pp. 87-116, julho a dezembro de 1998.

PAULA, Luiz Fernando de. & MARQUES, M.B.L. Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Brasil. **Revista Análise Econômica**, v.24, n. 45, p. 235-263, março de 2006.

PAULA, Luiz Fernando de; MARINHO, Alexandre; FARIA, João Adelino de. Fusões e Aquisições Bancárias no Brasil: Uma Avaliação da Eficiência Técnica de Escala. **Texto para discussão n°1233**. Rio de Janeiro: IPEA, novembro de 2006.

PUGA, Fernando P. Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. **Texto para Discussão n.68**. Rio de Janeiro: BNDES, março de 1999.