

Liberalização e desregulamentação bancária: motivações, conseqüências e adaptações

Marcos Roberto Vasconcelos
Professor do Departamento de Economia
Universidade Estadual de Maringá

Eduardo Strachman
Professor da Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara
Universidade Estadual Paulista

José Ricardo Fucidji
Professor do Departamento de Economia
Universidade Estadual de Maringá

Palavras-chave

setor bancário, reestruturação, regulação.

Classificação JEL G21, G34, G38.

Key words

banking industry, restructuring, regulation policy.

JEL Classification G21, G34, G38.

Resumo

Ao longo das últimas duas décadas ocorreu acentuado processo de liberalização e desregulamentação financeira em quase todos os países. Tal processo tanto motivou quanto impulsionou transformações na própria dinâmica concorrencial bancária. Com isso, vários países da OCDE alteraram suas práticas regulatórias e prudenciais relacionadas com o mercado bancário a fim de torná-las mais adequadas ao novo ambiente concorrencial. Em contraste, países em desenvolvimento muitas vezes iniciaram e aprofundaram a liberalização e desregulamentação financeira sem antes fortalecer o marco de regulamentação bancária, modificando-o. O objetivo deste artigo é delinear alguns aspectos de tal modificação, ressaltando conseqüências já observadas nos países nos quais ela mais avançou e as adaptações das políticas de regulação do setor bancário diante deste quadro.

Abstract

Over the last two decades, almost all countries in the world have experienced a noticeable process of liberalization and deregulation. This process has both motivated and propelled changes in the very competitive dynamics of the banking industry. Therefore, various OECD countries have changed their regulatory/prudential practices concerning the banking market, in order to make them more suitable to the new competitive environment. Conversely, liberalization and deregulation in developing countries have often been started and deepened without any prior effort to strengthen and/or change the banking regulatory arrangements. The aim of this paper is to outline some features of such a process, by underlining some of the observed outcomes in the countries where it has gone further as well as the necessary adaptations for the banking regulation policy.

1_ Introdução

Desde os anos 60, em vários países, os controles sobre as taxas de juros foram sendo postos de lado, não apenas devido a modificações na orientação de política econômica, mas principalmente pelo reconhecimento crescente de sua ineficácia diante das mudanças nas tecnologias financeiras surgidas à época.¹ Operações via agências/subsidiárias instaladas em mercados *offshore*, em especial no (à época emergente) euromercado, permitiram aos bancos burlar as legislações nacionais restritivas à remuneração de depósitos (tetos de taxas de juros) ou às operações de crédito. Também foram contornadas restrições ao pagamento de juros sobre depósitos à vista, com a colocação à disposição de seus clientes, pelos bancos, de serviços bancários subsidiados.

A partir da constatação destas operações e com o desmanche, no início dos anos 70, do sistema cambial estabelecido pelo Acordo de Bretton Woods, os governos nacionais foram gradativamente desistindo de “correr contra o mercado”. Por exemplo, de imediato, os EUA e a Alemanha passaram a promover a desregulamentação e liberalização dos controles sobre os fluxos financeiros domésticos e entre fronteiras. Estes países não necessitavam mais, de forma tão preemi-

nente, utilizar-se de controles sobre os fluxos de capitais para defender suas paridades cambiais, uma vez que estas haviam deixado de ser controladas no interior de estreitas bandas de flutuação, como anteriormente definidas por aquele Acordo (Frankel, 1993; Grabbe, 1996). Tais medidas logo foram emuladas por Inglaterra, Japão, Canadá, Austrália, Holanda e França, entre outros. Com isto os bancos com atuação internacional alcançaram maior mobilidade e flexibilidade em suas operações. Já na década de 80, impulsionado pelos processos de securitização de dívidas e de integração mundial dos mercados de capitais (Van’t Dack, 1998, p. 37), o movimento de liberalização e desregulamentação financeira e bancária intensificou-se e espalhou-se pelo mundo (Caprio, Honohan e Stiglitz, 1999).

O objetivo deste artigo é delinear alguns aspectos de tal modificação, ressaltando conseqüências já observadas em alguns países desenvolvidos nos quais ela avançou e as adaptações das políticas de regulação do setor bancário diante deste quadro. Além desta seção introdutória, seguem-se quatro seções adicionais. Na próxima, analisam-se as motivações para a liberalização e desregulamentação do mercado bancário; na terceira, investem-se os novos parâmetros para a con-

.....
¹ Caprio, Honohan e Stiglitz (1999) e Edwards e Mishkin (1995) destacam, inclusive, a possibilidade magnificada de os próprios bancos não mais conseguirem controlar com eficiência os riscos tomados por seus funcionários, em decorrência dessas novas tecnologias financeiras – o que vem a ser um problema típico da relação entre agente e principal. Ver também Van’t Dack (1998, p. 44) para uma discussão dos problemas e das magnitudes das atividades fora-de-balanço, entre outras questões.

corrência bancária. Na quarta seção descrevem-se as adaptações na regulação e supervisão bancária nos dez principais países da OCDE, destacando fatores como restrições à entrada, restrições à atuação dos bancos, normas prudenciais e política de concorrência. Por fim, na quinta seção, apresentam-se algumas considerações finais.

2_ Motivações para a liberalização e desregulamentação do mercado bancário

Na análise do setor serviços financeiros observam-se dois fatos marcantes nos últimos anos:

- a. modificações na estrutura de mercado do setor, tanto no espaço internacional quanto no interior dos diferentes países;
- b. a constituição de um foro multilateral específico para as negociações referentes ao comércio internacional de serviços financeiros.

Ambos estão estreitamente correlacionados. As negociações no GATS (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços) podem ser entendidas como a transposição, para o plano internacional, das discussões e ações em favor da liberalização e desregulamentação do setor de ser-

viços financeiros, que já estava ocorrendo em vários países/regiões, desde a década de 70. Neste sentido, o GATS pode ser visto como um meio de se buscar a uniformização dos marcos regulatórios nacionais atinentes ao comércio internacional de serviços financeiros – principalmente nos países em desenvolvimento – em direção a um ambiente mais desregulado e liberalizado.

Apenas as modificações na regulamentação governamental já seriam suficientes para provocar a reestruturação do setor, inclusive na sua dimensão concorrencial. No entanto, mudanças tecnológicas e no grau de interação econômica entre os países (com fortes implicações para o setor) também foram observadas nas últimas décadas. Agindo conjuntamente, estes fenômenos alteraram os condicionantes para a atuação eficiente dos provedores de serviços financeiros nos seus mercados nacionais ou mesmo no internacional. O desenvolvimento das tecnologias de processamento e transmissão de informações e dados, bem como o das técnicas financeiras, proporcionou novos meios para a elaboração e distribuição de produtos e serviços financeiros. O crescimento dos fluxos internacionais de comércio e de capital demandou novos produtos e serviços financeiros e, por conseguinte, empresas capazes de fornecê-los.

Enfim, tais fenômenos desencadearam forças que impulsionaram um acen tuado processo de consolidação no setor de serviços financeiros, via uma série de negócios de aquisições e fusões, envolvendo tanto empresas bancárias de um mesmo país como de países diferentes. Tal consolidação vem sendo conduzida principalmente pelas instituições bancárias, as quais estão agrupando, sob seus auspícios, variados tipos de serviços financeiros, desde os tradicionais, como fornecimento de empréstimos e custódia de recursos, até os de seguros, os de subscrição de notas e ações *etc.* Como corolário, verifica-se o aumento da concentração bancária em diversos países, impondo várias questões para as instituições reguladoras, tais como as atinentes à proteção dos pequenos demandantes de serviços financeiros. A Tabela 1 mostra que este processo é particularmente intenso (quando se considera somente os países grandes) nos Estados Unidos, na França, no Canadá e na Austrália; por outro lado, é particularmente moderado no Japão.

Em muitos casos, os espaços nacionais tornaram-se incapazes de fornecer uma dimensão de mercado compatível ao aproveitamento pleno dos ganhos de economias de escala e de escopo, bem como das economias financeiras redun-

dantes em menores custos de captação de recursos. Diante deste quadro, as instituições financeiras têm buscado estender sua atuação para outros países. Isto vem implicando, tanto um fenômeno de internacionalização destas instituições, quanto de desnacionalização de sistemas financeiros nacionais. Uma das conseqüências destes processos, portanto, é a dissolução de fronteiras nítidas entre mercados nacionais, que anteriormente constituíam-se em barreiras institucionais à entrada. Não se deve esquecer também, neste mesmo sentido – o que será melhor analisado no próximo item – as pressões desencadeadas sobre os negociadores que representavam estes vários países e regiões, a fim de que eles conseguissem (des)regular os vários mercados nacionais de acordo com os interesses destas instituições financeiras (Buxton, 1998; Summers, 1998, 2000; Mann, 1999). Outra mudança institucional importante, conduzindo a uma concentração bancária, tanto em termos internacionais como em distintos mercados nacionais, foi a demanda por parte do BIS (Acordo da Basileia) por sistemas financeiros nacionais cada vez mais protegidos, o que tinha uma contrapartida na exigência de instituições bancárias com portes cada vez maiores e com requisitos cada vez mais restritos para sua atuação (ver seção 4).

Tabela 1_ Concentração bancária (1980-1997) em países selecionados

	Número de instituições ¹			Taxa de variação (%)	Participação das 5 (10) maiores instituições no total de ativos (%)		
	1980	1990	1997	1980-1997	1980	1990	1997
EUA	36.103	27.897	22.140	-20,6	9 (14)	9 (15)	17 (26)
Japão	547	605	575	-5,0	25 (40)	30 (49)	31 (51)
Área do Euro	9.445	8.979	7.040	-21,6			
Áustria	1.595	1.210	995	-17,8	40 (63)	35 (54)	44 (57)
Bélgica	176	157	136	-13,4	53 (69)	48 (65)	57 (74)
Finlândia	631	498	341	-31,5	63 (68)	65 (69)	77 (80)
França	1.033	786	567	-27,9	56 (69)	52 (66)	57 (73)
Alemanha	5.355	4.721	3.577	-24,2			17 (28)
Itália	1.071	1.067	909	-14,8	26 (42)	24 (39)	25 (38)
Holanda	200	180	169	-6,1	69 (81)	73 (84)	79 (88)
Portugal	17	33	39	18,2			
Espanha	357	327	307	-6,1	38 (58)	38 (58)	47 (62)
Noruega	346	165	154	-6,7	63 (74)	68 (79)	59 (71)
Suécia	598	498	124	-75,1	64 (71)	70 (82)	90 (93)
Suíça	478	499	394	-21,0	45 (56)	45 (57)	49 (62)
Reino Unido	796	665	537	-19,2		49 (66)	47 (68)
Austrália	812	481	344	-28,5	62 (80)	65 (79)	69 (81)
Canadá	1.671	1.307	942	-27,9		55 (78)	78 (93)

Fonte: BIS (1999).

Nota: (1) Instituições receptoras de depósitos, geralmente incluindo bancos comerciais, bancos de poupança e vários tipos de bancos mútuos e cooperativos.

Ao mesmo tempo, uma série de argumentos favoráveis à liberalização e desregulamentação nos diferentes mercados bancários nacionais vêm sendo progressivamente apresentados.² Assim, primeiramente, necessita-se atentar para o foco de negócios dos bancos estrangeiros junto aos países hospedeiros, a fim de averiguar se a necessidade de atender clientes com operações internacionais é um importante fator para a determinação do processo de internacionalização bancária, pois um dos aspectos que incentiva esta internacionalização é que determinados serviços financeiros não podem ser comercializados inter-fronteiras, exigindo o deslocamento do provedor do serviço até o território do demandante (principalmente em produtos intensivos em re-

lacionamento entre os provedores e os ofertantes de tais serviços). Isto também contribui para a ampliação dos investimentos diretos estrangeiros por parte de várias instituições bancárias, na maior parte dos casos implicando a aquisição de instituições financeiras domésticas (Sauvé e Stern, 2000).

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento que se abriram à entrada de instituições financeiras do exterior, como apontam Levine (1996, 1997) e Goldberg *et al.* (2000), podem ser levantadas várias razões que estimularam e estimulam as autoridades nacionais – em especial aquelas dos países relativamente mais atrasados – a permitirem e até promoverem a entrada de bancos estrangeiros em suas economias nos últimos anos:

.....
² Ainda que isto possa não ser consensual entre os estudiosos, neste artigo usaremos intercambiadamente os conceitos de liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros. Isto porque ambos os termos se referem a modificações institucionais importantes, tanto no que tange ao campo e forma de atuação possível de capitais estrangeiros nos mercados financeiros domésticos, quanto no

.....
 tocante à permissão das instituições nacionais e estrangeiras presentes nestes mercados para atuar em vários segmentos destes simultaneamente (apesar de esta possibilidade poder ser diferenciada, por motivos institucionais, no que diz respeito aos capitais nacionais e estrangeiros). Quer o conceito de “desregulamentação” (na verdade uma “nova regulamentação”, mais liberal),

.....
 quer o de liberalização, podem ser usados para ambos os movimentos – ou seja, para assinalar a maior permissividade para instituições poderem entrar em mercados nos quais antes não participavam ou, pelo menos não tão livremente quanto após tais transformações institucionais. Ressalte-se também que os impactos de cada uma destas aberturas (aos capitais estrangeiros ou a novas

.....
 associações e forma de atuação dos capitais nacionais, ou ainda a uma mescla destas duas) são diferenciados, apresentando conseqüências distintas para os sistemas bancários e financeiros nacionais. Esta especificação é extremamente importante, seja para fins teóricos, seja para fins de análise dos efeitos destas formas de liberalização institucional, nos vários casos empíricos.

1. os bancos estrangeiros ampliam o leque e a qualidade de oferta de produtos financeiros disponíveis aos agentes residentes, contribuindo para a modernização das habilidades e tecnologias usadas nos sistemas financeiros, mesmo indiretamente, uma vez que os bancos domésticos, coagidos pela concorrência, procuram emular o comportamento dos bancos estrangeiros e, desta maneira, aumentam a eficiência de todo o sistema bancário;
 2. habituados a mercados mais sofisticados e profundos, os bancos estrangeiros pressionam e encaminham as autoridades governamentais em direção a um sistema de regulação e de supervisão bancária mais sólido, transparente e rigoroso;
 3. pelos canais diretos que dispõem, com agentes situados em economias fornecedoras de capitais, a presença de bancos estrangeiros tende a ampliar o acesso do país aos fluxos de capital internacional, podendo também tornar a oferta de crédito menos sensível às fases depressivas dos ciclos macroeconômicos domésticos, o que poderia até fazer com que os empréstimos bancários tivessem um comportamento anti-cíclico ao amenizarem a contração do crédito nestes momentos (Goldberg *et al.*, 2000);
 4. pela redução de *spreads* e de custos bancários para os tomadores, passível de acontecer a partir de uma intensificação da concorrência;
 5. pelo possível – em termos teóricos, ao menos – impacto positivo de um setor financeiro mais dinâmico e eficiente sobre o crescimento econômico (Levine, 1997; Kono e Schuknecht, 1998; Taylor, 1998; Claessens *et al.*, 1998; Claessens e Glaessner, 1998; Cetorelli e Gambera, 1999; Scholtens, 2000; Tamirisa *et al.*, 2000).
- A hipótese de que a entrada de bancos estrangeiros aumenta a eficiência do sistema bancário tem recebido, inclusive, respaldo de alguns estudos internacionais. Avaliando dados de uma amostra de 80 países, Claessens *et al.* (1998) encontraram evidências de que a entrada de bancos estrangeiros reduz a lucratividade média dos bancos nacionais e as suas despesas operacionais, sem provocar efeitos significativos sobre as margens líquidas de juros e o nível de pro-

visão para devedores duvidosos. A queda na lucratividade poderia ser entendida como resultado da maior concorrência no setor, enquanto a redução das despesas operacionais tenderia a expressar melhora nos arranjos organizacionais e nas técnicas gerenciais utilizadas pelos agentes bancários domésticos. Tais resultados, segundo aqueles autores, denotariam uma melhora na eficiência dos sistemas bancários nacionais.

Ademais, os dados avaliados apontaram também que os bancos estrangeiros alcançam melhores desempenhos em termos de taxas de lucratividade, de *spreads* e de pagamentos de impostos, do que os bancos domésticos, quando o país receptor é uma economia em desenvolvimento, verificando-se o inverso para economias desenvolvidas. Analisando o processo de desregulamentação e desnacionalização do sistema bancário argentino em meados da década de 90, Clarke *et al.* (1999) encontraram estes mesmos efeitos. Outro estudo (Claessens e Glaessner, 1998) chegou basicamente às mesmas conclusões, apontando também para a influência da liberalização dos mercados financeiros sobre o desenvolvimento econômico, destacando ainda a tendência de a abertura dos mercados financeiros domésticos levar a uma harmonização institucional dos vários mer-

cados, com completo predomínio das regulamentações dos países desenvolvidos sobre aquelas dos países em desenvolvimento, enfatizando igualmente a estabilidade macroeconômica que poderia advir desta abertura. Enfim, tais trabalhos reforçam a hipótese de que bancos estrangeiros possam agir como agentes disseminadores de tecnologias mais eficientes em mercados financeiros menos avançados, mesmo enfrentando iniciais desvantagens informacionais (ver também Berger *et al.*, 1999).

Em sentido semelhante, Hufbauer e Warren (1999) procuram demonstrar os efeitos de barreiras ao comércio e aos investimentos estrangeiros sobre os aumentos das margens (*spreads*) cobradas pelos bancos. Ao mesmo tempo, argumentam a favor das economias de escala que poderiam advir da maior facilidade de entrada e operação nos vários mercados, bem como da possível consolidação resultante deste processo. Para eles, as instituições financeiras se veriam liberadas de realizar negócios somente em seus mercados nacionais e tentariam a implementação das melhores tecnologias, a fim de reduzir custos e tornarem-se competitivas em mercados cada vez mais abertos à concorrência. Isto as levaria inclusive a pressionarem a favor da redução das barreiras que protegem

seus fornecedores, com o intuito de forçá-los a ofertar com preços compatíveis aos vigentes internacionalmente. Para reduzir seus próprios custos de capital, elevando seus *credit ratings*, estas instituições passariam também a se utilizar de procedimentos com padrão internacional, no que tange a auditorias e apresentação de balanços e de resultados em geral. E, em termos macroeconômicos, pressionariam os governos a adotarem políticas fiscais e monetárias estáveis, a empenharem-se na desregulamentação e liberalização geral dos seus mercados e a livrarem-se definitivamente de qualquer foco de corrupção, tudo isto com a finalidade de diminuir seus custos de capital (reduzindo o risco-país). Por fim, para diminuir seus custos de trabalho, buscariam reduzir estes custos para níveis internacionais, compatíveis com as diferenças de produtividade de cada país, sob o risco de abandonarem os países que não o fizessem, em sua busca por custos competitivos – tudo isto conduzindo a uma “convergência de produtividade”.

Outro trabalho que aponta neste mesmo sentido, igualmente apresentando argumentos favoráveis à liberalização é o de Tamirisa *et al.* (2000), os quais enfatizam os ganhos tradicionalmente associados à liberdade de comércio tam-

bém no que concerne à liberalização dos serviços financeiros (como o aumento da concorrência e eficiência, diminuição de preços e ampliação da variedade e qualidade dos serviços financeiros disponíveis no mercado *etc.*). Esta liberalização incentivaria ainda as reformas e o fortalecimento dos sistemas financeiros, com a harmonização dos padrões e da regulação, e o aumento da transparência destes sistemas. A liberalização ajudaria também a estabilizar os sistemas financeiros nacionais, desde que existisse um sistema adequado de supervisão e regulação, além de políticas macroeconômicas corretas – todos estes aspectos igualmente incentivados pela própria liberalização, ou seja, para estes autores a liberalização levaria a uma convergência de conseqüências virtuosas.

Cabe ressaltar ainda que, entre os *leitmotifs* prováveis para as empresas financeiras, especialmente os bancos, incorporarem outras empresas e ampliarem seu tamanho estão o desejo de diversificação de riscos e a busca pela condição de “grande demais para quebrar” (Saunders e Wilson, 1999), o que teoricamente lhes permite maior acesso às redes de segurança fornecidas pelos governos. Ambos os *leitmotifs* relacionam-se de certa forma com a questão de risco sistêmi-

co, isto é, com a possibilidade de problemas de liquidez ou de solvência em uma instituição financeira causar os mesmos problemas em outras instituições, contaminando e pondo em risco todo o sistema financeiro-bancário.

Embora aceitando-se a hipótese de que a consolidação do setor de serviços financeiros implica a formação de instituições de grande porte, e que isto possa significar maior solidez das mesmas, o fato de estas serem mais propensas ao risco e representarem, individualmente, uma parcela significativa do mercado aumenta a possibilidade de geração de risco sistêmico, caso uma delas passe por dificuldades financeiras. Ademais, como ampla parcela dos processos de fusões e aquisições ocorrem sob o “guarda-chuva” de uma instituição bancária, formando grandes conglomerados provedores de serviços financeiros, cresce a possibilidade de setores tradicionalmente não protegidos pelas redes de segurança governamental (seguros, planos de saúde e de previdência, financeiras *etc.*) contaminarem as atividades bancárias dos conglomerados. Com isto, exigem-se mais recursos e/ou melhores estruturas de segurança, a fim de evitar que problemas localizados contaminem as demais instituições financeiras, configurando um quadro de risco sistêmico.

Uma forma de minimizar este problema é os agentes responsáveis pela regulação e fiscalização prudencial do setor imporem regras claras e rígidas, as quais condicionem o acesso à rede de segurança ao cumprimento de determinadas metas conservadoras, previamente estipuladas, para a administração dos riscos envolvidos nas diversas áreas de atuação das instituições financeiras. Tal ação pode desencorajar comportamentos propensos ao risco, minimizando a possibilidade de ocorrência de risco moral. No entanto, tem-se mostrado muito difícil impor tais regras *ex-ante* de ajuda aos mercados financeiros, tanto em razão da dificuldade de estabelecê-las de antemão como em consequência das pressões do próprio mercado por ajuda nos momentos de dificuldades (inclusive pelo risco de extrapolação das crises para além, “simplesmente”, dos mercados financeiros). Alguns autores até mesmo apontam que um certo nível de risco moral é inerente aos contratos e à ação do prestador de última instância (Aglietta, 1998; Minsky, 1993; Minsky e Whalen, 1996-1997; Tobin e Ranis, 1998).³

Por sua vez, Low e Mattoo (1999) apontam para os possíveis benefícios que podem advir da liberalização do setor de serviços financeiros, como um maior ní-

.....
³ “Ao contrário do que se costuma dizer, como o risco moral está envolvido na maioria dos contratos financeiros, proibir o emprestador em última instância com certeza não é a maneira de lidar com esta ineficiência. O caminho está em fortalecer políticas prudenciais, que assegurem ao emprestador, em última instância, autonomia plena em sua ação. Isto significa nada além de um retorno à própria essência do emprestador em última instância: salvaguardar a confiança no funcionamento dos mercados monetários” (Aglietta, 1998, p. 19). O difícil, acrescenta-se, é conseguir uma autonomia deste emprestador frente às pressões por sua atuação. Disto resulta o elevado risco moral.

vel de investimentos no setor, inclusive com a recapitalização de instituições financeiras em dificuldade e transferência de tecnologia e *know-how*, além daqueles que podem provir de uma maior contestabilidade do mercado. Opinião semelhante possuem Kono e Schuknecht (1998), ressaltando o fortalecimento das instituições financeiras (em aspectos como transparência, regulação, supervisão, qualidade das informações *etc.*) e a menor distorção e volatilidade dos fluxos de capitais (ou seja, a melhoria da “qualidade” dos fluxos de capitais) que devem provir da liberalização. Destacam igualmente a transferência de tecnologia e *know-how* (e os menores custos e maior competitividade daí resultantes), as melhorias na administração e diversificação de riscos interfronteiras e a pressão que deve ser criada sobre os governos para criar e/ou adequar seus ambientes regulatórios e de supervisão (Berger *et al.*, 1999). Uma vez isto tendo sido alcançado, haveria maiores incentivos para a manutenção da poupança dentro do país e a atração de novos investimentos estrangeiros. Todo este conjunto de fatores, por sua vez, deveria contribuir para uma maior estabilidade do setor financeiro. No entanto, aqueles autores apontam também para os riscos de crises financeiras que podem emergir da liberalização e de fluxos

descontrolados de capitais, mormente de curto prazo, gerando grande instabilidade e risco sobre as variáveis macroeconômicas (política monetária, solvência do sistema bancário, taxa de câmbio *etc.*). Contudo, em oposição a tais temores, François e Schuknecht (1999) propõem a interligação positiva entre o grau de abertura financeira, o próprio desempenho do setor financeiro e o crescimento econômico.

Não obstante, ao procurar descrever o papel do sistema financeiro no crescimento econômico, desenvolvimento tecnológico, elevação da produtividade, diminuição dos riscos (via *hedges*, diversificação *etc.*), aumento da liquidez associado a investimentos de capital e em tecnologia, redução de custos de transação e de informação e aumento da capacidade de monitorização de investimentos (*corporate control*), além de maior mobilização de recursos (ou “poupanças”), Levine (1997, p. 702) conclui que

nós não temos uma compreensão suficientemente rigorosa da emergência, desenvolvimento e implicações econômicas de diferentes estruturas financeiras.

Acrescenta que não se tem tal compreensão também a respeito de diferentes institucionalidades financeiras, ou seja, não se sabe o que explica o desempenho igual-

mente eficiente de diferentes instituições – mesmo quando se considera apenas os países desenvolvidos. Em sentido semelhante, Levine também aponta que existe a possibilidade de as pré-condições para o crescimento econômico estarem circunscritas a outros parâmetros que não aqueles referentes à estrutura do mercado financeiro de cada país. Destarte, apesar de o próprio autor ter procurado demonstrar econometricamente, em outros trabalhos, que a direção da correlação causal vai do desenvolvimento do sistema financeiro para o crescimento econômico, aumento da produtividade e desenvolvimento tecnológico, vários estudos põem sérias dúvidas a esta causalidade, procurando demonstrar que sua direção pode ser a inversa.

Em conformidade com esta última linha de argumentação, Mattoo (1999b, p. 7) ressalta que estudos como os de Claessens e Glaessner (1998) e de François e Schuknecht (1999):

estabelecem correlações parciais entre a liberalização do setor de serviços e o crescimento, mas estas são apenas correlações parciais e, portanto, não realmente sugestivas de associações robustas uma vez introduzida uma série completa de controles.

E isto apesar de ele mesmo realizar alguns testes econométricos que su-

gerem uma correlação entre a liberalização do setor financeiro e o crescimento econômico. Mattoo (1999b, p. 7-8) igualmente salienta que, mais recentemente, alguns autores têm argumentado que a verdadeira pergunta a ser feita não é se a abertura, definida em termos de seus resultados, conduz ao crescimento econômico, mas se uma política mais liberal de comércio incentiva este crescimento:

Sob esta visão, a abordagem pelos resultados do comércio sofre de deficiências conceituais e empíricas, incluindo a endogeneidade dos resultados, a falha da especificação do mecanismo por meio do qual as exportações e importações afetam o crescimento e problemas de medida.

Existem também *efeitos indiretos* da liberalização do setor financeiro, isto é, aqueles que se processam em decorrência da concentração resultante de ambientes mais liberalizados. O corrente processo mundial de fusões e aquisições verificado no setor de serviços financeiros pode ampliar o poder de mercado das instituições financeiras, dando-lhes, em alguns espaços nacionais e/ou regionais, maior capacidade para determinarem os valores de seus serviços, especialmente no que diz respeito àqueles agentes que são incapazes de terem suas necessidades satisfeitas por instituições não-localizadas proxima-

mente. Em geral, este é o caso dos clientes de varejo com depósitos ou empréstimos de pequenos valores (Kwast, Starr-McCluer e Wolken, 1997; Kwast, 1999). Como mostram alguns estudos (Berger e Hannan, 1989; Hannan, 1991; Jackson, 1997), mercados bancário-financeiros mais concentrados são desfavoráveis aos pequenos clientes, pois as taxas pagas sobre as aplicações são menores e os custos de empréstimos maiores em comparação aos mercados com menor grau de concentração. No entanto, aceitando a existência de potenciais economias de escala e de escopo nas operações bancárias, o aumento do tamanho dos bancos pode significar ganhos de eficiência redutores de custos operacionais. Deste modo, não se descarta a possibilidade desta redução implicar diminuição dos *spreads* bancários, com melhoras nas condições de crédito e/ou na remuneração de depósitos para os clientes dos serviços bancários.

Outro possível efeito positivo da concentração bancária, com potencial também para a redução de custos, pode advir da redução dos riscos esperados na execução das operações bancárias. Esta redução seria obtida com a ampliação da diversificação setorial, geográfica e de produtos alcançada pelos provedores financeiros consolidados. Por certo, para saber se tais reduções *ex-ante* de custos

serão ou não repassadas aos agentes que se utilizam dos serviços financeiros, seja na forma de redução de preços dos mesmos, seja na melhoria de sua qualidade, dependerá da estrutura de mercado que emergirá do processo de consolidação, em especial do nível de pressão competitiva do setor, imposto não apenas por forças de mercado, mas também pela ação dos agentes reguladores, vale dizer, por meio de determinantes institucionais.

Enfim, há dois aspectos que devem ser examinados ao se estimar os impactos da concentração bancário-financeira sobre os preços pagos pelos agentes: primeiro, saber se esta concentração aumenta a eficiência das novas instituições consolidadas. Isto conduz à discussão da presença ou não de economias de escala e de escopo a serem aproveitadas mesmo por grandes conglomerados financeiros. Como se sabe, e como veremos adiante, a literatura internacional não é conclusiva com relação à existência destas economias, havendo artigos enfatizando sua existência, enquanto outros a negam e outros, ainda, postulam que os dados são inconclusivos, todos ainda dependendo do setor, sub-setor ou país(es) analisado(s), o que dificulta sobremaneira qualquer generalização (Berger, *et al.*, 1999).

Segundo, verificar se tais ganhos de eficiência tendem a ser repassados aos potenciais usuários, quer via redução de preços (menores custos de empréstimos; maiores remunerações de depósitos; diminuição de tarifas e taxas de serviços diversos), quer pela oferta de novos serviços. Este aspecto se relaciona com a existência ou não de elementos no mercado geradores de pressões competitivas, mesmo quando o setor de serviços financeiros – após passar por um processo de fusões e aquisições – amplia o seu grau de concentração, com a presença de poucos provedores financeiros.

Quanto ao primeiro aspecto, as evidências são, em vários países, favoráveis à hipótese de que a consolidação entre instituições financeiras é acompanhada de redução nos custos de fornecimento de produtos e serviços tradicionais (Resti, 1998; Rhoades, 1998; Fried *et al.*, 1999; Haynes e Thompson, 1999). Isto pode ser entendido como uma maior eficiência das empresas consolidadas, capazes agora de oferecer múltiplos produtos e serviços por meio de canais e sistemas comuns de distribuição, gerenciamento, *marketing*, contabilidade *etc.* Por outro lado, diversos trabalhos (Jayaratne e Strahan, 1998; Strahan e Weston, 1998; Berger *et al.*, 1998) indicam que, a partir do processo de concentração, há

com o passar do tempo uma tendência à redução nos preços dos empréstimos concomitantemente à expansão da oferta de crédito, em especial para pequenos tomadores. Todavia, saliente-se que imediatamente após alguns processos de consolidação existe a possibilidade de acontecer exatamente o oposto, pois, quando bancos grandes adquirem bancos menores de forma hostil (o que, muito provavelmente, implica mudança nos administradores das empresas), pode ocorrer, em um primeiro momento, uma redução na oferta de crédito para os tomadores de menor porte, até que os novos controladores tenham condições de avaliar com segurança os riscos envolvidos nestas operações, uma vez que muitos deles dependem de informações obtidas através do relacionamento direto entre as partes (Berger *et al.*, 1995).

Além disso, se há evidências empíricas de que as empresas consolidadas tornam-se mais eficientes em termos de alguns custos (Resti, 1998; Rhoades, 1998; Fried *et al.*, 1999; Haynes e Thompson, 1999), existem também evidências de que elas passam a fornecer produtos e serviços mais complexos e sofisticados, aumentando seus custos totais (Berger e Mester, 1999). Tais produtos e serviços são demandados majoritariamente por grandes clientes que compõem o mercado atacadis-

ta das instituições financeiras e, em geral, têm acesso aos mercados financeiros internacionais. Mas é justamente no mercado atacadista que os impactos negativos da concentração são menores e os efeitos positivos da desregulamentação maiores em termos de pressão concorrencial, dada a quase inexistência de vantagens de localização (Gande *et al.*, 1999). Sendo assim, as instituições financeiras podem adotar uma política diferenciada de margens de lucros, a fim de repassarem parte dos custos arcados nas operações de atacado para os preços dos produtos e serviços ofertados no varejo. Com isso, teriam melhores condições de proteger ou ampliar suas operações naquele mercado que apresenta maior grau de contestabilidade, o atacadista. Por outro lado, prosseguindo o movimento de consolidação transfronteira das instituições financeiras, com a conseqüente redução do número das que operam no mercado de atacado global, não se pode descartar a possibilidade de ampliação do poder dos ofertantes em relação aos demandantes de serviços financeiros, mesmo no mercado atacadista.

Quanto ao segundo aspecto, não se pode descartar a possibilidade de que, quando as empresas financeiras ampliem sua capacidade de alavancagem de recursos e de operacionalização de produtos e servi-

ços mais complexos, elas passem a priorizar as operações de atacado solicitadas pelos grandes clientes, pois estas apresentam maior possibilidade de “agregação de valor” e menores riscos. Com isto deixariam em segundo plano as operações varejistas que envolvam clientes de menor porte, até por razões de “deseconomias” organizacionais (Williamson, 1988; Berger *et al.*, 1999). Afinal, o perfil do arranjo organizacional necessário ao atendimento de grandes clientes é diferente daquele demandado para o atendimento dos pequenos e médios. Em geral, são as instituições financeiras de menor porte, incapazes de disputarem mercados mais sofisticados que atendam às necessidades de grandes clientes, que se especializam no atendimento das demandas por operações mais simples, em geral solicitadas por clientes menores. Na maioria dos casos, tais operações exigem um estreito relacionamento entre o provedor e o demandante do serviço, inclusive para que o primeiro possa obter informações que lhe dêem condições de avaliar os riscos envolvidos (Matoo, Nakamura e Renault, 1998; Cole, 1998).

Alguns estudos feitos com base em dados do mercado bancário norte-americano (Keeton, 1995; Levonian e Soller, 1995) reforçam a conclusão de que grandes bancos deixam em segundo plano o

atendimento de pequenos clientes. Na mesma direção apontou um trabalho referente ao mercado bancário italiano (Sapienza, 1998). Ao examinar o processo de fusões e aquisições no setor bancário, Sapienza concluiu que as empresas consolidadas, especialmente quando envolveram instituições de grande porte, reduziram em suas carteiras os créditos para os pequenos devedores. No entanto, não se descarta a possibilidade de que, como reação, outras instituições bancárias venham a suprir este nicho de mercado e se especializar em ofertar crédito a pequenos agentes econômicos. Embora não se possa generalizar para muitos países – uma vez que não se encontrou estudos sobre esta questão – Goldberg e White (1998) e De Young, Goldberg e White (1999) mostram que isto vem acontecendo nos EUA.

Assim, a partir do exame da literatura internacional existente, é impossível afirmar *ex-ante* quais serão os efeitos da concentração bancária, não sendo por enquanto viável fornecer uma conclusão generalizada. Há tantos exemplos que mostram resultados benéficos da concentração quanto os que alcançam resultados na direção contrária. Cada caso de fusão ou aquisição apresenta suas particularidades e, a partir destas, busca-se extrair informações relevantes para a estimativa de seus efeitos so-

bre o mercado. E certamente isto impõe sérios desafios às instituições governamentais reguladoras, ao impedir a definição de uma linha padronizada de ação.

Em suma, é certo afirmar que, para os consumidores (especialmente os pequenos) de serviços financeiros serem beneficiados por esta possível redução de custos nos produtos e serviços convencionais, a concentração bancária teria que acontecer concomitantemente a um processo de aprofundamento da concorrência no setor, tanto junto ao mercado de varejo (pequenos e médios clientes), quanto ao de atacado (clientes corporativos ou detentores de grandes fortunas). Embora isto à primeira vista possa parecer paradoxal, poder-se-ia explicar tal processo recorrendo-se, seja à visão de que a concorrência entre os capitais é, em condições gerais, incessante, mesmo entre os grandes capitais,⁴ seja por meio dos casos em que os governos procuram promover políticas de aumento da contestabilidade dos mercados (François e Schuknecht, 1999), quer dizer, de reduções das barreiras à entrada e/ou à saída para o setor. Assim, pode-se tanto argumentar pela possibilidade de estar ocorrendo uma redução da concorrência no setor, com as instituições maiores ampliando sua capacidade de determinação de preços, quanto de se estar proporcionando ganhos signifi-

.....
 4 Como em Schumpeter (1979), o qual enfatiza a importância de uma série de estratégias organizacionais, de produtos e de mercado, genericamente chamadas de “novas combinações”, como o critério relevante de concorrência, inclusive quanto à simples possibilidade de surgimento destas novas combinações. Deste modo, a eficiência das estruturas empresariais (de qualquer tamanho) seria garantida por pressões competitivas efetivas e potenciais permanentes. A visão schumpeteriana contrapõe-se, portanto, à visão convencional, passiva e atomista das empresas e da concorrência. Ver também Possas *et al.* (1995).

cativos de eficiência, pela exploração de economias de escala (Hufbauer e Warren, 1999), de modo a reduzir os custos dos serviços financeiros e, simultaneamente, aumentar o “poder de fogo” de grandes instituições financeiras (mega-empresas) internacionais, em um mercado em rápida concentração e transformação, inclusive em decorrência de novos desenvolvimentos tecnológicos. Ora, em um mercado com tais características, parece estar havendo um aumento da concorrência entre os capitais e não o contrário, pois, caso contrário, este mercado estaria razoavelmente estagnado e maduro e não sofrendo grandes e rápidas transformações. Contudo, ainda não existe na literatura sobre o tema um consenso, sendo cedo para se antever o real comportamento e desdobramentos de todas estas forças contraditórias.

3_ Novos parâmetros para a concorrência bancária

A derrubada de restrições às operações financeiras proporcionou o acirramento da concorrência entre os agentes fornecedores destes serviços, iniciando a reversão das características de fragmentação funcional e geográfica do setor, composto, até então, de instituições altamente especializadas em mercados, produtos, regiões ou

clientela específicas. Livres para definirem suas estratégias de alocação de ativos, remuneração de seus passivos e cobranças de serviços, os bancos, aparentemente, não precisavam mais – ao contrário do que defenderam Stiglitz e Weiss (1981) – dispor de uma legislação que os protegesse de uma disputa concorrencial autofágica, capaz de ameaçar todo o sistema financeiro doméstico, como consequência da excessiva fragilização de seus membros. Assim, com a permissão de novos ingressantes (inclusive estrangeiros) ofertando serviços financeiros nos mercados domésticos, foram sendo desmontados verdadeiros cartéis nacionais ou regionais (como era o caso dos EUA), nos quais se permitia a sobrevivência de provedores ineficientes de serviços financeiros a altos custos e com baixo nível de inovações (Edwards e Mishkin, 1995; Shearlock, 1999; Tiner, 1999).

Diante deste quadro de alteração das condições de concorrência, reforçaram-se as pressões dos próprios agentes financeiros em favor de novas rodadas de desregulamentação, as quais foram a tônica deste setor, nas décadas de 80 e 90, principalmente nos EUA e Europa (Kroszner, 1999). O objetivo era (e é) o de possibilitar a tais agentes, em especial os bancos, o ingresso em novos mercados setoriais e geo-

gráficos, inclusive por meio de pressões (muitas vezes auxiliadas pelos negociadores internacionais de seus respectivos países ou conjunto de países), a fim de que se perceba com maior acuidade os interesses do setor financeiro e de seus próprios países.⁵ Tal ambiente mais liberalizado proporcionou aos bancos condições de se defenderem melhor da concorrência de instituições financeiras não-bancárias em diversos setores, inclusive incorporando-as por processos de fusões, aquisições ou compra (*take-over*) hostil. A Tabela 2 mostra que o

valor das operações de F&A no setor bancário em 1996 era quase o triplo do que havia sido em 1989.

A Tabela 3 confirma isto mostrando que, embora o número de operações de fusões e aquisições no setor tenha se mantido razoavelmente estável, o valor das operações e a participação dos bancos no total de operações de F&A têm ambos crescido acentuadamente, redundando no aumento do valor típico de cada operação individual (megafusões), como é mostrado na Tabela 4.

Tabela 2_ Aquisições e fusões trans-fronteiras de bancos e companhias privadas de seguros (1989-1996)

	Valor das transações (em US\$ bilhões)		1989=100
	Majoritária ¹	Total	
1989	7.216	7.216	100
1990	5.524	9.114	126
1991	2.965	6.073	84
1992	11.435	13.432	186
1993	5.651	10.134	140
1994	5.032	6.961	96
1995	14.478	16.805	233
1996	14.296	21.303	295

Fonte: World Investment Report (1997).

Nota: (1) Transações envolvendo aquisição majoritária.

⁵ Buxton (1998); Summers (1998; 2000); Mann (1999); Mattoo (1999a; 1999b); Celarier (1998); Tiner (1999); Low e Mattoo (1999); UNCTAD (1998); Stiglitz (2000). Para posições semelhantes, mas dentro de uma perspectiva global de negociação dentro da OMC, isto é, compreendendo o comércio de bens e serviços como um todo e também as negociações rumo à liberação dos investimentos, ver Chadha (2000) e The Economist (1998a; 1998b; 1998c).

Tabela 3_ Fusões e aquisições no setor bancário (1991-1998)

	Número de transações ¹				Valor das transações (US\$ bilhões) ²				Percentual de todos os setores ³			
	1991- 1992	1993- 1994	1995- 1996	1997- 1998	1991- 1992	1993- 1994	1995- 1996	1997- 1998	1991- 1992	1993- 1994	1995- 1996	1997- 1998
Estados Unidos	1.354	1.477	1.803	1.052	56,8	55,3	114,9	362,4	10,7	9,0	10,6	18,2
Japão	22	8	14	28	0,0	2,2	34,0	1,1	0,3	18,8	21,6	4,1
Área do Euro ⁴	495	350	241	203	17,5	14,6	19,1	100,4	8,3	9,3	11,2	27,1
Bélgica	22	18	20	21	1,0	0,8	0,5	32,5	14,1	7,0	4,9	34,8
Finlândia	51	16	7	7	0,9	1,0	1,2	4,3	22,3	21,7	7,4	77,5
França	133	71	50	36	2,4	0,5	6,5	4,0	4,3	1,0	9,8	4,1
Alemanha	71	83	36	45	3,5	1,9	1,0	23,2	6,5	7,6	3,7	45,5
Itália	122	105	93	55	5,3	6,1	5,3	30,1	15,6	17,7	24,9	63,3
Holanda	20	13	8	9	0,1	0,1	2,2	0,4	0,2	0,5	17,5	0,8
Espanha	76	44	27	30	4,3	4,5	2,3	5,9	13,5	21,5	14,1	26,6
Noruega	23	24	9	5	0,1	0,2	1,0	1,5	1,2	5,7	8,0	20,0
Suécia	38	23	8	8	1,1	0,4	0,1	2,1	3,8	2,0	0,3	7,1
Suíça	47	59	28	22	0,4	3,9	1,0	24,3	9,5	43,4	2,4	78,3
Reino Unido	71	40	25	17	7,5	3,3	22,6	11,0	6,5	3,4	10,4	4,0
Austrália	19	20	18	14	0,9	1,5	7,3	2,3	3,6	5,7	14,3	4,9
Canadá	29	31	16	11	0,5	1,8	0,1	29,1	1,9	4,1	1,6	34,4
Total dos bancos	2.098	2.032	2.162	1.360	84,7	83,2	200,8	534,2	11,7	8,5	11,0	18,9
Total das inst. fin. não-bancárias	2.723	3.267	3.973	5.156	63,7	122,2	89,9	–	8,8	12,5	10,4	19,4

Fonte: Securities Data Company.

Notas: (1) Por setor alvo.

(2) Transações efetuadas e pendentes, por valor anunciado.

(3) Participação do setor bancário no valor de F&A do total de setores.

(4) Excluindo Áustria, Irlanda, Luxemburgo e Portugal.

Tabela 4_ Grandes fusões recentes no setor bancário

Instituições	Valor das transações (US\$ bilhões)	Data	Total de ativos¹ (US\$ bilhões)
Nations Bank/BankAmerica	42,8	set. 1998	570
Citicorp/Travelers	37,4	set. 1998	751
BNP/SG Paribas	37,2	pendente	1.170
Royal Bank of Scotland/National Westminster	33,9	fev. 2000	–
Mitsubishi/Bank of Tokyo	33,8	mar. 1996	980
Wells Fargo/Norwest	32,3	out. 1998	191
Union Bank of Switzerland/Swiss Bank Corp.	29,3	jun. 1998	600
TSB/Lloyds Bank	20,1	dez. 1995	410
Bank One/First Chicago NBD	18,9	jan. 1998	240
Deutsche Bank/Bankers Trust	10,1	maio 1999	567
HSBC/Republic New York	10,3	pendente	536

Fonte: The Banker, 07/1999, Business Times on line, e Bankers Almanac.

Nota: (1) Valor resultante da soma dos ativos, à época da fusão.

É preciso reconhecer que, desde a década de 70, em especial nos EUA, os bancos estavam perdendo espaço como ofertantes de crédito para grandes empresas, ao mesmo tempo em que viam os agentes econômicos encontrarem outras formas, além de depósitos à vista, de reter seus recursos líquidos e meios de pagamento. Vale dizer, os bancos estavam sendo pressionados, tanto nas suas operações ativas, quanto passivas (Edwards e Mishkin, 1995).

Destarte, reprimidos pela regulamentação, os bancos não encontravam facilmente formas de compensar suas perdas nos negócios bancários tradicionais (Edwards e Mishkin, 1995; Tiner, 1999). Porém, com a liberalização dos mercados, os bancos puderam não apenas estender suas atividades a outros mercados intra e inter-fronteiras, como também iniciar um processo intenso de fusões e aquisições (Shearlock, 1999).

Isto lhes possibilitou administrar e solucionar problemas de excesso de capacidade sem grandes traumas,⁶ ao mesmo tempo dando condições para as instituições sobreviventes se beneficiarem das economias de escala disponíveis e magnificadas também pelas inovações tecnológicas em curso (Edwards e Mishkin, 1995; Hufbauer e Warren, 1999). Por outro lado, em muitos países, o desmonte de barreiras à entrada de novos fornecedores de serviços financeiros, em especial de estrangeiros, igualmente estimulou as instituições financeiras domésticas a participarem ativamente de processos de fusão ou aquisição, com o objetivo de diminuir os espaços para a potencial concorrência estrangeira.⁷

O acirramento da concorrência entre bancos, e destes com outras instituições financeiras não-bancárias, conduziu à compressão de margens (*spreads*) cobradas em operações de crédito (BIS,

1999a),⁸ à volatilidade das taxas de juros (Frankel, 1993; Honohan, 1999) e a uma maior liberdade para os bancos atuarem em novos mercados, impulsionando os agentes financeiros a assumirem maiores riscos em suas operações, muitas vezes até de forma não deliberada (Aglietta, 1998; Celarier, 1998). À primeira vista, a redução dos *spreads* bancários pode ser entendida como um efeito da maior concorrência efetiva ou potencial entre os bancos e como um benefício aos demandantes de crédito (Shearlock, 1999). Todavia, tais reduções verificaram-se nos países desenvolvidos, mas não foram observadas nos mercados de países em desenvolvimento. Isto deixa transparecer que nestes países ou a liberalização do setor não atingiu uma magnitude semelhante à dos países desenvolvidos, ou que ela, por enquanto, parece não ter sido acompanhada de medidas capazes de intensificarem a concorrência entre os

⁶ Para o *chairman* do grupo ABN-Amro, esse tem sido um dos principais fatores a estimular fusões e aquisições no setor bancário (Euromoney, 1998).

⁷ No caso dos países europeus envolvidos com o lançamento do Euro, tais estímulos foram, e são, ainda

mais fortes. Muitas instituições financeiras domésticas anteviram a maior concorrência de instituições estrangeiras diante da perspectiva de eliminação das moedas nacionais.

⁸ A exceção, como mostram os dados do BIS (1999a), é o mercado bancário

norte-americano, no qual, desde meados da década de 80, observam-se margens crescentes. Isso se deve “ao sucesso em manter as taxas sobre os principais depósitos do varejo comparativamente baixas; à substituição da manutenção de títulos por empréstimos com maiores

rendimentos, particularmente com a recuperação da demanda nos anos 90; aos melhores procedimentos de precificação de empréstimos; e, no início dos anos 90, à curva de rendimentos particularmente inclinada” (BIS, 1999a, p. 35, n. 32).

agentes financeiros ou a contestabilidade do mercado doméstico.⁹

Em suma, os fornecedores de serviços financeiros não atuaram, e nem atuam, apenas como agentes passivos frente às transformações financeiras das últimas décadas. Eles apresentaram um comportamento passivo quando impelidos por inovações tecnológicas aplicáveis ao setor financeiro e, em vários casos, por mudanças no arcabouço regulatório, as quais os forçaram a modificar seus posicionamentos junto ao mercado e aos agentes reguladores. No entanto, foram ativos ao buscarem novos mercados intra e inter-fronteiras, ao alterarem suas estratégias concorrenciais e também ao mudarem suas técnicas administrativas e de gestão de seus recursos e de seus clientes, obrigando e pressionando (agora ativamente, portanto) por novas ondas de desregulamentação e liberalização financeira.¹⁰

Todo este processo acarretou significativas alterações nos parâmetros definidores da concorrência no setor. Espaços nacionais tornaram-se mais passíveis de contestação por agentes estrangeiros, consolidando a tendência de acirramento da concorrência no plano internacional (Cerasi *et al.*, 1998). Diante de tal pressão, os fornecedores de serviços financeiros,

em especial os bancos, estenderam o foco de ação para novas áreas de negócios, a fim de defenderem suas posições em diversos mercados e auferirem receitas adicionais.

A Tabela 5 aponta esta mudança na estratégia dos bancos, ao mostrar a importância de outras receitas operacionais e das comissões nas receitas dos bancos e o crescimento dos itens fora dos balanço no total de ativos. Contudo, os Gráficos 1 e 2 apontam a importância ainda expressiva dos bancos comerciais como fornecedores de crédito na maioria dos países. Desta forma, pode-se argumentar que a tendência à desintermediação bancária é um fenômeno ainda específico aos Estados Unidos (embora a participação das “outras instituições fi-

.....
⁹ Claessens *et al.* (1998); Honohan (1999); Cetorelli e Gambera (1999, p. 24-25). Segundo dados estatísticos de Claessens *et al.* (1998, p. 10-14), os bancos estrangeiros apresentam margens de lucro menores do que os nacionais, nos países desenvolvidos, ocorrendo o inverso nos países em desenvolvimento, como na América Latina e na África. Conforme também Claessens

.....
 e Glaessner (1998, p. 52-58, 64-68) e Caplen (1998).

¹⁰ Conseqüentemente, os agentes não são meramente passivos, no que tange à regulamentação, procurando influenciar os organismos reguladores e fiscalizadores a seu favor (Tobin e Ranis, 1998; Eichengreen, 1999) e mesmo seus governos e organismos nacionais e/ou internacionais (Buxton, 1998).

nanceiras” na oferta de crédito seja significativa na Noruega e na Holanda, além dos EUA), e é crescente no Japão. A queda expressiva do crédito fornecido por “outras instituições financeiras” no México, nos anos 80, explica-se pelo fim das cooperativas de crédito; a redução geral da proporção crédito/PIB explica-se pelas condições macroeconômicas adversas do período.

Diante disto, os espaços setoriais tiveram suas fronteiras obscurecidas e as empresas financeiras passaram a atuar como ofertantes de ampla gama de servi-

ços e produtos financeiros, muitos dos quais proporcionando pequenas margens de remuneração e riscos de difícil avaliação *ex-ante*. Bancos comerciais, bancos de investimento e mesmo antigos fundos mútuos passaram a atuar como bancos universais,¹¹ desenvolvendo atividades de seguradora, de subscrição e comercialização de ativos financeiros *etc.* (Edwards e Mishkin, 1995; Tiner, 1999), em um quadro que obrigou a adoção de novas normas e estratégias de regulação do setor bancário.

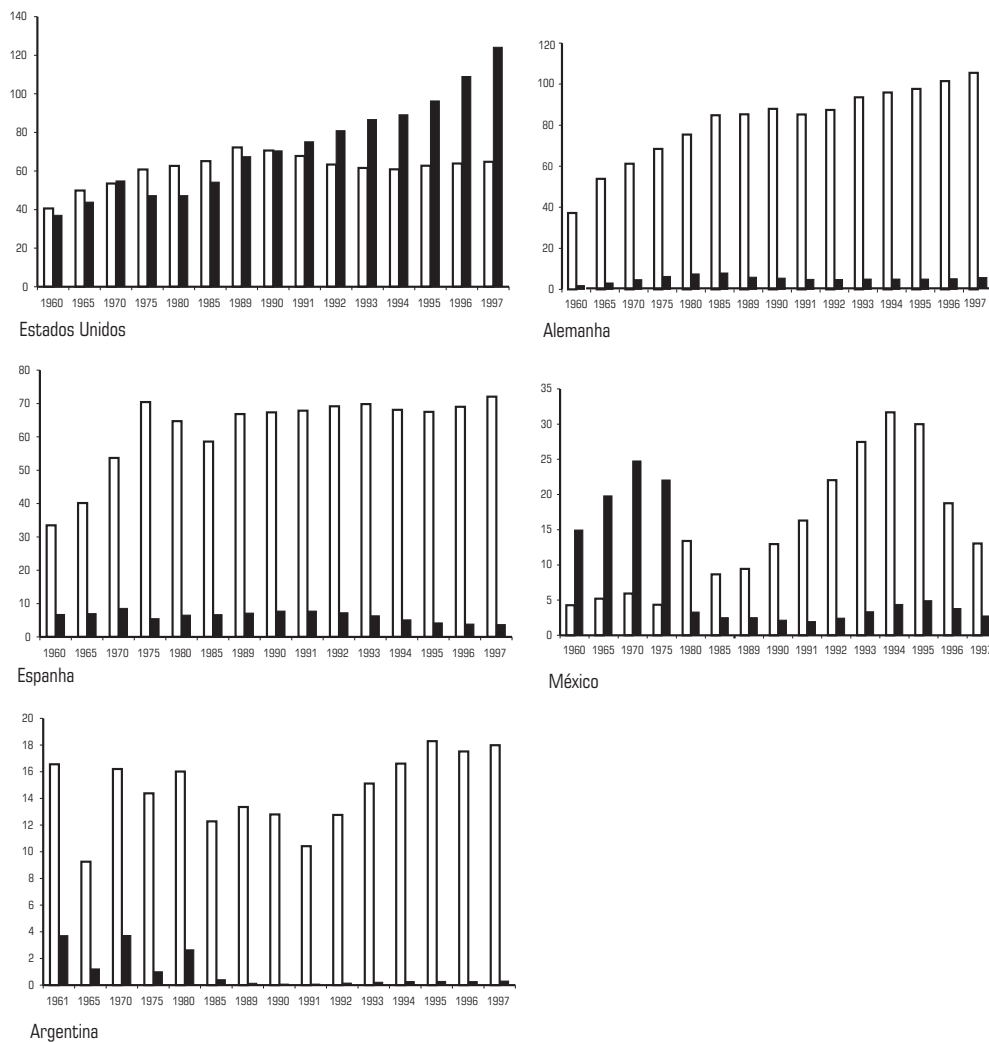
Tabela 5_ Dados de balanços dos 50 maiores bancos do mundo (1991-1996)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Outros rendimentos de ativos/Total de ativos	35,35	31,85	33,78	36,40	37,24	37,14
Itens fora do balanço/Total de ativos	14,58	17,02	20,81	19,50	19,67	20,33
Outras receitas operacionais/Receita líquida de juros	49,18	54,10	62,00	61,77	56,16	67,06
Comissões e tarifas/Outras receitas operacionais	86,56	80,37	61,00	61,28	60,87	57,54
Número de bancos pesquisados	25	33	34	30	30	36
Receita de <i>trading</i> /Outras receitas operacionais	24,80	18,50	22,06	12,92	14,69	18,15
Número de bancos pesquisados	5	10	10	11	11	11

Fonte: IMF International Capital Markets (1998).

¹¹ Como define Calomiris (1995), bancos universais são instituições bancárias de grande porte, que operam com extensa rede de filiais, representações e escritórios, fornecendo vários tipos de serviços financeiros, tais como subscrição e comercialização de bônus e ações, assessoramento financeiro em processos de fusão, aquisição *etc.*

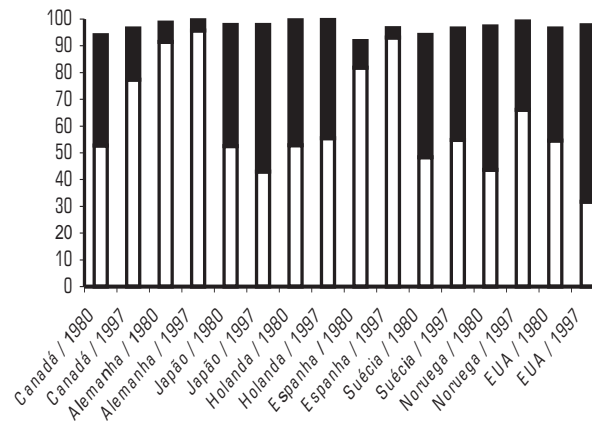
Gráfico 1_ Crédito fornecido por bancos comerciais e por outras instituições financeiras em % do PIB de países selecionados (1960-1997)



Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do World Bank (1999).

Legenda: Bancos Comerciais (barras brancas); outras Instituições Financeiras (barras pretas).

Gráfico 2_ Participação de bancos e outras instituições financeiras no total de crédito (vários países – 1980 e 1997)



Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do World Bank (1999).

Legenda: Bancos Comerciais (barras brancas); outras Instituições Financeiras (barras pretas).

Destacam-se a seguir os principais aspectos da regulação e supervisão bancária em alguns países membros da OCDE. A intenção é não apenas mostrar a presença de uma tendência comum entre os países, mas também ressaltar as diferenças ainda existentes, muitas das quais responsáveis pela diversidade das estruturas bancário-financeiras nacionais.

4_ Adaptações na regulação e supervisão bancária nos países da OCDE

Entre os temas mais freqüentes na regulamentação e supervisão bancária, podem-se destacar as restrições ao estatuto legal e à atividade bancária (restrições à entrada);

as restrições à atuação dos bancos; as medidas prudenciais; a política de concorrência no setor bancário (Barth, Caprio Jr. e Levine, 2001). Os motores de tais mudanças foram, por um lado, as crises financeiras (como a da Alemanha, em 1974 e, mais recentemente, a da Inglaterra, em 1995), e, por outro, a percepção, por parte das autoridades, da crescente interdependência horizontal e vertical, além da complexidade do sistema financeiro. Podem-se notar, nos diversos casos nacionais, a preocupação precípua com a estabilidade do sistema financeiro e a conseqüente necessidade de ajustar o aparato regulatório aos desdobramentos recentes deste sistema. Ainda outro fator de mudanças na le-

gislação bancária, no caso dos países europeus, é a adequação das normas nacionais aos acordos de reconhecimento mútuo firmados em nível regional (European Commission, 1999; 2000).

4.1 Restrições à entrada

As experiências dos diversos países com crises financeiras induziram a um conjunto de requerimentos mais ou menos uniformes para a concessão de licenças bancárias, sendo elas:

1. a imposição de as empresas serem de responsabilidade limitada;
2. uma avaliação das condições financeiras da instituição requerente;
3. uma avaliação das qualificações de seus administradores.

O princípio do reconhecimento mútuo nos países que aderiram ao Euro não permite que as restrições à entrada no setor bancário sejam mais rígidas do que isso. Em tais países, nem mesmo é necessária a emissão de licenças para a abertura de filiais de bancos originários de um país membro da União Européia. A abertura de filiais subseqüentes fica condicionada apenas à legislação do país de origem. Conseqüentemente, os países-membro da União Européia têm, em geral, regras mais rígidas para a abertura de filiais em países não-membro e, igual-

mente, para receber filiais de bancos oriundos destes últimos países.

Maior poder discricionário é detido por países fora da União Européia. No caso do Japão, a concessão de licenças está condicionada, além dos requerimentos acima mencionados, à avaliação, pelo Ministério das Finanças, da “conveniência de abertura de um banco à luz das condições econômicas e financeiras do momento” (OECD, 1998, p. 139). Já para os EUA, as restrições à entrada no mercado bancário, antes do Riegle-Neal Act, de 1994, diziam mais respeito às limitações geográficas (estaduais) da instalação de uma filial do que à nacionalidade do capital. As filiais de bancos estrangeiros obtêm licenças do Fed, estando sujeitas às mesmas normas que regem a conduta dos bancos americanos.

No Canadá, pelo Banking Act de 1980, os bancos estrangeiros (*Schedule II banks*) eram restringidos por uma limitação à participação (no máximo 8%, aumentada para 16%) e ao crescimento dos ativos estrangeiros no total de ativos bancários; ao mesmo tempo, os não-residentes não poderiam deter mais do que 25% do capital votante de um banco. Esta limitação à propriedade de não-residentes caiu para os residentes americanos e mexicanos com a adesão ao NAFTA e, em

1995, foi revogada com a adesão a acordos no âmbito da OMC. Contudo, ainda prevalecem restrições à participação de estrangeiros na propriedade de bancos canadenses (*Schedule I banks*): nenhum indivíduo (ou grupo de indivíduos agindo em conjunto) pode deter mais do que 10% do capital destes bancos. Atualmente, os bancos estrangeiros que desejem atuar no Canadá devem estabelecer uma subsidiária independente, não podendo operar através de filiais. Não obstante, desde fevereiro de 1997, o Canadá vem buscando meios de relaxar esta exigência (por pressão de seus parceiros comerciais), sem prejudicar sua regulamentação prudencial.

4.2_ Restrições à atuação dos bancos

A regulamentação bancária também prevê restrições às linhas de negócios dos bancos, que podem ser a entrada em determinados mercados (por considerações da política de concorrência ou de normas prudenciais), imposições sobre a composição de portfólio, e restrições sobre preços e reservas. Quanto às primeiras restrições, *i. e.*, sobre as linhas de negócio, a tendência revelada em estudo da OECD é a liberalização da maioria dos mercados e a remoção das linhas divisórias entre estes, na atividade bancária. A argumentação subjacente à liberalização é a de

que a maior flexibilidade da regulação terá por efeito promover um aumento de eficiência (pela introdução de novos produtos substitutos para a clientela), sem um *trade-off* necessário com as pressões competitivas setoriais (ver “Política de concorrência”).

Ainda assim, a maioria dos países continua a discutir o desejo de “abertura” de determinados mercados ao setor bancário. Este tem sido o caso do setor de seguros, nos casos da Itália, onde os bancos não podem adquirir companhias de seguros, e do Canadá, onde a atuação dos bancos no setor de seguros está em debate. Na França, a captação de poupanças pelas agências do Correio é um monopólio estatal e fonte de financiamento dos programas públicos de habitação. Estas aplicações pagam aos aplicadores uma remuneração de 3,5% a. a. e são depositados na *Caisse de Dépôts et Consignations* (5º maior banco da França e um dos maiores do mundo). Nos anos recentes, têm havido debates sobre a possibilidade de privatização da *Caisse*.

Em todos os demais países não há restrições às linhas de negócios bancários. No âmbito da União Européia há uma série de atividades sujeitas à cláusula de reconhecimento mútuo, em que não existem restrições à atuação bancária (OECD, 1998, p. 129). Da mesma forma, a maioria

dos países vem eliminando a diferenciação legal entre bancos e instituições de crédito, dando-lhes poder de captação de depósitos e emissão de títulos, como foram os casos da Itália, França, Alemanha e Japão, cujas legislações bancárias, que datam dos anos 60 e 70, foram emendadas, nos anos 80 e 90, adequando-se às novas realidades do mercado bancário. Na Suécia, por outro lado, as atividades bancárias e as demais atividades financeiras ainda são regidas por duas leis diferentes, a Lei do Setor Bancário (1987) e a Lei do Setor de Seguros (1991).

Em todos os países analisados a participação de bancos em atividades não-financeiras está sujeita a um limite prudencial do capital próprio, cujos valores são particulares a cada país, e maiores no caso da atividade de seguros do que no das demais atividades financeiras. Na União Européia, onde as normas tendem à harmonização, os bancos não podem ter participações superiores a 15% do seu capital em uma atividade não-financeira (e de 60% no total de participações), necessitando de autorização especial do poder público competente e sendo obrigados à separação das atividades bancárias das demais atividades em seus balanços, ainda que possam utilizar a mesma estrutura de agências para transacionar seus produtos não-bancários – com exce-

ção do Canadá, para os serviços de seguros. O objetivo destes limites prudenciais é mais o de evitar a prática do “auto-empréstimo” do que a coibição de práticas anti-competitivas.

Como exemplo, dois casos interessantes de desregulamentação das atividades bancárias são os da Espanha e dos EUA. No caso espanhol, as medidas de liberalização de 1988, as quais acenavam para a entrada de bancos estrangeiros num mercado que permanecia, desde os anos 60, protegido aos agentes domésticos, causaram uma reviravolta nas condições de concorrência (Sáez Fernández, 2000). Um grande banco anunciou que pagaria juros sobre os depósitos, o que desencadeou a chamada “guerra das supercontas”. Como resultado, a remuneração dos ativos caiu e o custo dos passivos aumentou, reduzindo as margens de lucro dos bancos. A estratégia era aumentar a base de clientes, a fim de obter ganhos em outros serviços bancários. Este processo se estendeu ao segmento do crédito imobiliário, com o resultado relatado de ganhos de bem-estar. As margens de lucro, embora ainda superiores às de alguns países europeus, foram sensivelmente reduzidas, bem como as taxas de desconto das operações com cartão de crédito.

No caso dos EUA, a lei bancária foi modificada, em dezembro de 1996, pela Regulamentação R, do Fed. Esta norma descompartmentalizou o mercado financeiro: as *holdings* bancárias puderam operar em qualquer atividade não-bancária, desde que mantivessem separação legal e contábil das atividades, e que houvesse adequação de capital para cada uma delas. Contudo, antes disso, tais *holdings* já vinham utilizando as exceções da Lei das Holdings Bancárias (BHC Act) para atuarem em mercados não-bancários. Assim, a principal mudança na regulação bancária norte-americana foi a remoção das barreiras estaduais à atuação dos bancos americanos, em 1994. O McFadden Act permitiu aos bancos membros do Fed abrirem filiais fora dos seus estados de origem. Mas esta lei não se aplicava a bancos estaduais não-membros do Fed. Além disso, a Emenda Douglas ao BHC Act proibia aos bancos adquirirem bancos de outros estados, sem a permissão estatutária do estado de origem do banco adquirido. A maioria dos governadores estaduais, contudo, autorizava compras interestaduais (com e sem acordo de tratamento recíproco).

Destarte, atualmente, cerca de 90% dos ativos no setor bancário norte-americano são detidos por *holdings* bancárias interestaduais. O Riegle-Neal Act (1994), por

sua vez, extinguiu as limitações estaduais à presença de bancos nacionais ou de outros estados, a menos que os estados alvo optem por ficar de fora do processo de abertura de filiais interestaduais, a despeito da remoção das barreiras intra-nacionais, como vimos, ser um dos principais fatores do processo corrente de reestruturação bancária nos EUA. Estes casos mostram como, mesmo em um processo de abertura seqüenciado no tempo (como o espanhol), esta apresenta conseqüências marcantes sobre a estrutura do setor; e como as práticas concorrenciais podem conduzir, ou mesmo impor mudanças na regulamentação setorial (como no caso americano).

Quanto às imposições sobre a composição de portfólio, na maioria dos países não há estipulação legal sobre as carteiras dos bancos, exceto nas questões relativas à adequação de capital, tratadas abaixo. No caso de países onde as restrições sobre a composição de portfólios não foram retiradas da legislação, como na Itália e França, as mesmas estão em desuso. O mesmo acontece com a imposição de reservas. A maioria dos países não impõe requerimento de reservas, ou não o faz para fins de garantia de depósitos (exceto na Suíça, onde as reservas são para compensar perdas e garantir retiradas inesperadas).¹² O objetivo da imposi-

.....
¹² Todos os países considerados têm esquemas de garantia de depósito (em valores limitados por correntista), que são organizados pelas Associações de Bancos. No caso dos países da União Européia, o esquema de garantia de depósito é um dos requisitos de reconhecimento mútuo e uma das exigências para a concessão de licenças para bancos estrangeiros oriundos de países membros da União.

ção de reservas, no caso da Alemanha e dos EUA, é de política monetária, não de norma prudencial. Os bancos do Reino Unido recolhem voluntariamente 0,35% dos seus passivos exigíveis ao Banco da Inglaterra, para o financiamento das operações deste último. Em nenhum dos países analisados há imposição de crédito favorecido a setores, embora a França utilize o esquema dos incentivos fiscais.

No tocante às restrições sobre preços, na maioria dos casos não existe limite à cobrança de juros – com exceção do Japão, onde os juros dos empréstimos estão limitados a um máximo de 15% a. a. – embora estes também possam estar sujeitos às leis de usura locais em pelo menos um caso (Suíça). No entanto, no que diz respeito à cobrança de tarifas, os países da União Européia têm exigido de seus bancos um alto grau de transparência na contratação com a clientela, mediante a disponibilização de informações e um cálculo das taxas médias anuais de tarifas, o qual facilita a comparação, pelo cliente, dos preços cobrados pelos serviços dos diversos bancos. A legislação também tem sido ciosa dos abusos de poder de mercado que podem surgir nas empresas que fazem a compensação das operações com cartão de crédito, em todos os países analisados.

4.3_ Normas prudenciais

Se os desdobramentos normativos, por um lado, buscam a flexibilidade no que tange à conduta estratégica dos bancos, por outro, tornaram-se, após a celebração do Acordo da Basileia, mais exigentes na adequação de capital e busca de transparência e auto-regulação das atividades bancárias. Em todos os países, por força daquele acordo, exige-se que os bancos tenham um capital próprio mínimo de 8% dos ativos ou passivos.

No Japão, a carteira de ativos dos bancos deve ter um limite mínimo de 8% do valor líquido dos ativos totais e de 30% do total de ativos líquidos. Além disso, impõe-se que os bancos monitorem os riscos em todas as suas atividades. Nos EUA, exige-se que o capital total dos bancos seja de, no mínimo, 10% dos ativos (ou passivos) e, além disso, os bancos cuja atividade exceda 10% do valor dos ativos totais, ou a US\$ 1 bilhão, devem ter encargos de capital ajustados ao risco. Na Itália, existem limites à alavancagem e exposição de empréstimos, que não podem exceder 25% do capital próprio a um único mutuário. A exposição geral não deve exceder 8 vezes o capital próprio. Os bancos devem monitorar seus riscos sobre cada item do portfólio. Na Suíça, os bancos têm que notificar

sua concentração de riscos, e a legislação define em que circunstâncias as contrapartes devem ser tratadas como uma unidade. A adequação de capital também prevê um limite para a assunção de riscos nos passivos (não especificado – OECD, 1998, p. 196). Na Suécia, a adequação de capital é de no mínimo 8% do valor da média ponderada dos riscos dos ativos. Os pesos da ponderação são os seguintes: 0% para títulos públicos; 20% para títulos bancários de países da OCDE; 50% para empréstimos imobiliários; 100% para todos os demais ativos. No caso do Canadá, apenas há referências à adequação de capital das empresas de crédito imobiliário e das financeiras, as quais só podem realizar empréstimos se tiverem uma base de capital mínimo de US\$ 25 milhões (OECD, 1998, p. 49). Na Espanha, no Reino Unido e na França não há detalhamento da regulamentação prudencial, mas apenas que suas empresas financeiras devem auto-regular os seus riscos (introduzindo modelos de monitoramento interno que serão a base de informação para a autoridade reguladora).

Todavia, as informações mais detalhadas sobre regulamentação prudencial são as da Alemanha, a qual ampliou o conceito de capital no cálculo dos requerimentos, que passou a abranger o capital nuclear

(capital, reservas publicadas, aportes de capital por sócios “silenciosos”), o capital de segunda linha (direitos de participação, reservas não-publicadas, passivos subordinados, compromissos de membros de sociedades de crédito) e o capital de terceiro nível, que inclui as operações com derivativos financeiros e passivos de curto prazo. Assim, qualquer mudança nestas operações eleva o exigível dos bancos. Há também uma limitação do volume de fundos próprios que pode ser utilizado para sustentar operações financeiras da própria instituição (*trading book*). Assim, qualquer operação deste tipo modifica o exigível da instituição. A legislação adicionalmente estipula que no mínimo 8% dos riscos de crédito e de preço sejam garantidos por capital próprio. Estes riscos são calculados com base em empréstimos, títulos, direitos de participação e derivativos. No caso de uma *bolding*, deve-se calcular o capital próprio nas bases individual e consolidada, proporcional à participação em empresas subordinadas. Para o cálculo de liquidez, a soma de ativos não deve ser superior à soma de recursos financeiros de prazo semelhante. O sistema de supervisão alemão inclui ainda o dever de prestar informações detalhadas sobre operações de empréstimo superior a 3 milhões de Marcos, o envio de relatórios mensais ao Bundesbank (que os

comenta e repassa ao Departamento Federal do Sistema Bancário) e o poder de emitir instruções (para sanar irregularidades) ou mesmo de intervenção e revogação de licenças. Existe também uma forte cooperação entre firmas de auditoria e órgãos estrangeiros de supervisão com as autoridades supervisoras alemãs, para avaliar a qualidade financeira das instituições que operam no mercado alemão. As informações assim transmitidas devem respeitar o sigilo, restringindo-se ao objetivo de supervisão.

4.4_ Política de concorrência¹³

A característica mais geral da regulamentação da concorrência no setor bancário é, a despeito da legislação antitruste presente em todos os países, uma grande permissividade com relação ao aumento dos índices de concentração no setor bancário. Pode-se mesmo argumentar que o desiderato da estabilidade do sistema financeiro (a solidez das instituições) e o interesse público (os possíveis ganhos para o consumidor dos serviços financeiros) ganham precedência sobre as preocupações quanto às práticas restritivas.

Na França, as leis de concorrência são uniformizadas para todos os setores, inclusive o bancário, e regidas pela Autoridade de Concorrência. Esta Autoridade emitiu parecer, nos anos recentes, sobre

o caso do monopólio estatal da captação de poupança via agências do Correio e Caixas de Poupança. Segundo ela, estas agências têm características de bancos com objetivos sociais; portanto, mesmo que a oferta de títulos de poupança não possa ser monopolizada por motivos estritamente econômicos, é tolerada pelas leis de concorrência francesas. Outro caso de intervenção foi a rejeição, pela mesma autoridade, de certas cláusulas do regimento da Associação Francesa dos Bancos, que impunha condições de entrada ao setor bancário além das já estabelecidas na legislação bancária.

Na Itália, a regulação da concorrência bancária é tratada numa seção específica da Lei de Concorrência de 1990, a qual concede poder de intervenção à agência reguladora do setor bancário (o Banco da Itália) para intervir e aprovar (ou rejeitar) acordos (anti-competitivos) entre bancos, dependendo de serem ou não “estritamente necessários” para a estabilidade do sistema monetário. No entanto, na maioria das vezes, as decisões do Banco da Itália e da Autoridade de Concorrência estão de acordo. A Itália utiliza as dimensões geográficas (regiões italianas) e de produto (ou serviço) como critérios para definir os mercados relevantes. São analisados todos os casos nos quais a con-

.....
¹³ Não se obteve informações sobre regulação concorrencial nos casos dos EUA, da Alemanha, da Espanha e da Suécia.

centração resultante de acordos anti-competitivos seja maior do que 15%.

Na Suíça, a nova Lei sobre Cartéis é aplicada pela Comissão Federal de Concorrência (FCC). Contudo, naquele país as fusões não têm sido desencorajadas, pelo argumento da elevada contestabilidade do mercado. Porém, algumas questões permanecem, tal como a possibilidade de as *joint-ventures* entre bancos para fornecerem serviços virtualmente criarem um monopólio, dada as pequenas dimensões do mercado suíço. Além disso, o setor de cartões de crédito está sendo investigado pela FCC, pela provisão de serviços relacionados. A Associação dos Bancos Suíços tem também uma empresa de processamento de pagamentos que detém elevado poder de mercado na prestação deste serviço. Como resultado do caráter liberal da legislação, desde a crise bancária do final dos anos 80, os pequenos bancos cantonais desapareceram, tendo sido comprados ou fundidos com bancos maiores ou sendo colocados em *holdings*. Entretanto, a tendência de concentração não é restrita aos bancos pequenos: existiam cinco grandes bancos em 1988, mas no presente há apenas dois (UBS e Credit Suisse). E os pequenos bancos cantonais restantes (públicos) estão atualmente enfrentando

problemas para manterem-se no mercado face à concentração.

No Reino Unido, a agência reguladora da concorrência é o Office of Fair Trade (OFT), que analisa todos os casos de fusões (que lhe devem ser reportados, sob pena de serem considerados sem efeito legal). O Secretário Geral do OFT investiga os casos de práticas restritivas passíveis de abuso de posição dominante no mercado (britânico), o que ocorre quando a parcela de mercado resultante de uma fusão excede 25% ou o valor total dos ativos adquiridos excede £ 70 milhões. No Japão, a Lei Antitruste (emendada em dezembro de 1997) é igualmente implementada por uma Fair Trade Commission (FTC) e trata indistintamente o setor bancário dos demais setores econômicos (ocorrendo o mesmo na Suécia). Apesar do comportamento liberal da legislação em relação à concentração bancária, pela Lei Antitruste quaisquer fusões que possam aumentar muito o poder de mercado de um banco numa determinada linha de negócio ou área geográfica são proibidas.¹⁴ Os bancos têm voluntariamente tomado as medidas necessárias para evitar que suas estratégias de fusão caiam sob a competência da Lei Antitruste, como foi o caso da fusão do San-in-godo Bank e do Fuso Bank, em abril de 1991.

.....
¹⁴ A FTC utiliza quatro critérios para definir concentração: área geográfica, produtos, cadeia produtiva e grupo de clientes. Estes critérios podem se sobrepor, como ocorreu na análise da fusão do Banco de Tóquio com o Banco Mitsubishi, em abril de 1996 (OECD, 1998, p. 143).

Na maioria dos países, inclusive nos EUA e no Canadá, a discussão sobre o regime de concorrência desejável “depois” da consolidação do setor tem sido mais ou menos como segue: não se considera que possa haver um *trade-off* necessário entre eficiência e estabilidade do setor, por um lado, e a concentração do mercado, pelo outro. Os motivos mais importantes para esta consideração são:

1. de que a abertura do setor bancário e a concentração resultante reforçam as estruturas financeiras, promovendo maior estabilidade financeira, a qual deve ser monitorada por normas prudenciais;
2. a introdução de novos produtos e serviços financeiros de maior qualidade a custos mais baixos (para o que concorrem, por vezes, economias de escala) promove ganhos de bem-estar para os consumidores de tais serviços;
3. que a remoção das restrições à entrada e os meios eletrônicos de fornecimento de serviços financeiros tornam o mercado, na prática, muito mais contestável.

No caso do Canadá, a abertura do mercado de seguros às instituições bancárias tem sido defendida nestes termos, mas não está isenta de contra-argumentos. Aponta-se que a concorrência pode

ser desleal, em caso de liberalização, pois os bancos teriam vantagens diferenciadas de custo de informação (isto é, haveria economias de escopo entre as atividades bancárias e de seguros) e de acesso a crédito, as quais poderiam alijar do mercado as companhias de seguro independentes e/ou pequenas, como as companhias de seguros de automóveis. Enquanto o debate prossegue, a tendência de ampliar a contestabilidade do setor de serviços financeiros deve ser reforçada pelo Acordo de Serviços Financeiros do GATS/OMC, que iguala o acesso ao mercado de serviços financeiros para ofertantes estrangeiros (OECD, 1998, p. 49).

Uma outra preocupação das autoridades de regulação da concorrência, em todos os países analisados, é a coibição de práticas colusivas nas associações de bancos. Neste sentido, a regulação da concorrência tem fiscalizado (EUA, Canadá), punido (Itália, Espanha) e corrigido a prática de estabelecimento de preços dos serviços bancários. No caso dos países europeus, como já citado, os bancos devem listar as tarifas anuais médias, em bases uniformes, permitindo a comparação por parte dos clientes. Nenhum dos casos analisados manifestou preocupação até setembro de 1998 com a concentração oriunda do fornecimento de serviços “novos” (por telefone e Internet).

5_ Considerações finais

As últimas décadas constituem uma época de significativas transformações no sistema financeiro internacional e nas formas de atuação bancária e de outras instituições financeiras. Tais transformações decorrem de mudanças que se vêm sucedendo com grande rapidez no setor financeiro (tecnológicas, referentes à regulamentação e supervisão nacionais, à abertura do setor resultante, tanto de medidas autônomas por parte de governos nacionais ou regionais, quanto da pressão internacional e de um novo organismo internacional de negociação para o setor de serviços, o GATS). As pressões de mercado decorrem da necessidade concorrencial dos bancos ampliarem sua área de atuação, num ambiente globalizado; as pressões governamentais, por outro lado, decorrem de uma série de crenças quanto aos impactos da atuação de instituições financeiras estrangeiras: desde o melhor acesso a capitais externos, até aos esperados efeitos de eficiência e redução de custos, para os tomadores de crédito, impulsionando assim o crescimento econômico. Existem ainda efeitos indiretos, ocasionados pela concentração setorial, após a liberalização.

A concentração bancária e de outras instituições financeiras, em termos

internacionais, o crescente obscurecimento das fronteiras entre diferentes tipos de instituições financeiras – inclusive devido à onda de fusões e aquisições que varre o setor, quer no que tange a instituições assemelhadas (sejam elas de mesmo porte ou não), quer de instituições pertencentes a sub-setores diversos do setor de serviços financeiros – certamente apresentam impactos sobre o comportamento de todo este setor, diferenciados conforme o sub-setor tratado. Mas há efeitos também sobre os Balanços de Pagamentos (em suas contas de serviços e de transações de capital), quer dos países desenvolvidos, quer daqueles em desenvolvimento, e sobre as trajetórias futuras de crescimento de todos estes países. Neste sentido, poder-se-ia argumentar que há razões para restrições à entrada de bancos estrangeiros em certos mercados nacionais (no mínimo no que concerne à velocidade de entrada) pela tentativa de não-desnacionalização completa do setor bancário, e pelos possíveis impactos desta sobre o Balanço de Pagamentos, em decorrência de remestras de lucros e/ou de outros capitais (Kregel, 1996), além de potenciais dificuldades para a execução das políticas econômicas.

Procurou-se apresentar também, com base em ampla literatura internacio-

nal, as principais tendências do setor de serviços financeiros, em especial do setor bancário. Apontou-se que, a partir da experiência internacional de liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais, os eventuais benefícios em termos de construção de um ambiente com maior nível de pressão competitiva e de oferta de crédito aos agentes econômicos domésticos não é, *a priori*, garantido. Para melhor garantir tais ganhos, políticas institucionais diretamente voltadas para ampliar aqueles benefícios precisam ser aplicadas. Da mesma forma, notou-se ampla diversidade de configurações nacionais no que se refere aos sistemas bancário-financeiros, decorrentes fundamentalmente da presença de diferentes arranjos regulatórios. Embora isto não signifique negar a existência de forças essencialmente de “mercado” a conduzirem as transformações recentes do setor, aponta para a possibilidade de opções para a inserção de cada país e de seus provedores domésticos de serviços financeiros no novo padrão concorrencial em formação. Até porque, apesar das recentes deliberações do GATS (OMC) e das pressões dos países desenvolvidos, verifica-se, por enquanto, a presença de margens de negociação e de implementação de políticas de proteção temporária

ao setor de serviços financeiros, mesmo no interior dos canais legais propiciados por este foro multilateral. Talvez o maior desafio seja, neste momento, ter claras as opções disponíveis e, principalmente, os seus impactos, pois as rodadas de negociações e o processo de consolidação do setor ainda não foram encerrados.

Referências bibliográficas

- AGLIETTA, M. Lidando com o risco sistêmico. *Economia e Sociedade*, n. 11, p. 1-32, dez. 1998.
- BARTH, J. R.; CAPRIO Jr., G.; LEVINE, R. *The regulation and supervision of banks around the world: a new database*. Washington D. C.: World Bank, May 2001. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 2588).
- BERGER, A. N.; DEMSETZ, R. S.; STRAHAN, P. E. The consolidation of the financial services industry: causes, consequences, and implications for the future. *Journal of Banking and Finance*, v. 23, p. 135-194, 1999.
- BERGER, A. N.; HANNAN, T. H. The price-concentration relationship in banking. *Review of Economics and Statistics*, v. 71, p. 291-299, May 1989.
- BERGER, A. N.; KASHYAP, A.; SCALISE, J. The transformation of the U. S. banking industry: what a long, strange trip it's been. *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 2, p. 55-218, 1995.
- BERGER, A. N.; MESTER, L. J. What explains the dramatic changes in cost and profit performance of the U. S. banking industry? *Policy Papers*, Board of Governors of the Federal Reserve System, 1999.
- BERGER, A. N.; SAUNDERS, A.; SCALISE, J.; UDELL, G. The effects of bank mergers and acquisitions on small business lending. *Journal of Financial Economics*, v. 50, n. 2, p. 187-229, 1998.
- BIS (Bank for International Settlements). *69th Annual Report*. Basileia, Suíça, 1999.
- BIS (Bank for International Settlements). *International Banking and Finance Market Developments*. *BIS Quarterly Review*, Aug. 1999a.
- BUXTON, A. *Towards GATS 2000: a european strategy*. Services 2000 Conference: Opening World Markets for Services. European Commission. Brussels, 2 June 1998. Mimeografado.
- CALOMIRIS, C. W. *Universal banking and the financing of industrial development*. Washington D. C.: World Bank, 1995. (World Bank Working Paper, n. 1533).
- CAPLEN, B. Uriarte's latin springboard. *Euromoney*, p. 130-132, Sep. 1998.
- CAPRIO Jr, G.; HONOHAN, P.; STIGLITZ, J. E. Financial liberalization: How far? How fast? – Introduction and overview. *Policy Research Working Papers*. Washington D. C.: World Bank, 1999.
- CELARIER, M. Too many risks, too few rewards. *Euromoney*, p. 71-80, Sep. 1998.
- CERASI, V.; CHIZZOLINI, B.; IVALDI, M. *Sunk costs and competitiveness of european banks after deregulation*. London School of Economics and Political Science. Financial Market Group, 1998. (Discussion Paper, n. 290).
- CETORELLI, N.; GAMBERA, M. *Banking Market Structure. Financial dependence and growth: international evidence from industry data*. University of Pennsylvania, 1999. (The Wharton Financial Institutions Center Working Paper, n. 00-19).
- CHADHA, R. GATS and developing countries: a case study of India. *WTO 2000 Regional Workshop*. National Council of Applied Economic Research. New Delhi, 20-21 Dec. 2000. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/wto2000_region_work.html>.
- CLAESSENS, S.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; HUIZINGA, H. *How does foreign entry affect the domestic banking market?* Washington, D. C.: World Bank, 1998. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 1911).
- CLAESSENS, S.; GLAESSNER, T. *Internationalization of financial services in Asia*. Washington, D. C.: World Bank, 1998. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 1918).
- CLARKE, G.; CULL, R.; D'AMATO, L.; MOLINARI, A. *The effect of foreign entry on Argentina's domestic banking sector*. Washington, D. C.: World Bank, 1999. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 2158).

- COLE, R. A. The importance of relationships to the availability of credit. *Journal of Banking and Finance*, v. 22, n. 4, p. 959-977, 1998.
- DE YOUNG, R.; GOLDBERG, L. G.; WHITE, L. J. Youth, adolescence, and maturity at banks: credit availability to small business in an era of banking consolidation. *Journal of Banking and Finance*, v. 23, 1999.
- EDWARDS, F. R.; MISHKIN, F. S. The decline of traditional banking: implications for financial stability and regulatory policy. *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, p. 27-45, July 1995.
- EICHENGREEN, Barry. *Toward a new international financial architecture: a practical post-Asia agenda*. Washington: Institute for International Economics, 1999.
- EUROMONEY. *The virtual roundtable*. 2 Feb. 1998.
- EUROPEAN COMMISSION. *Financial services: implementing the framework for financial markets: Action Plan*. Communication 232 of the Commission. 11 May 1999.
- EUROPEAN COMMISSION. *Services financiers: evolution et progres réalisés. deuxième rapport*. Communication 336 of the Commission. 31 May 2000. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/progress2fr.pdf>
- FRANÇOIS, J. F.; SCHUKNECHT, L. *Trade in financial services: procompetitive effects and growth performance*. [s.l. : s.n.], 1999. Mimeografado.
- FRANKEL, J. A. International financial integration: relations between interest rates and exchange rates. In: DAS, Dilip K. (Ed.). *International finance: contemporary issues*. London: Routledge, 1993.
- FRIED, H. O.; LOVELL, C. A. K.; YAISAWARNG, S. The impact of mergers on credit union service provision. *Journal Banking and Finance*, v. 23, n. 2-4, p. 367-386, 1999.
- GANDE, A.; PURI, M.; SAUNDERS, A. Bank entry, competition and the market for corporate securities underwriting. *Journal of Finance Economics*, v. 54, n. 2, 1999.
- GOLDBERG, Lawrence G.; WHITE, Lawrence J. De novo banks and lending to small businesses. *Journal of Banking and Finance*, v. 22, n. 4, p. 851-867, 1998.
- GOLDBERG, L.; DAGES, B. G.; KINNEY, D. *Foreign and domestic bank participation in emerging markets: lessons from Mexico and Argentina*. National Bureau of Economic Research, 2000. (NBER Working Papers, n. 7714)
- GRABBE, J. O. *International financial markets*. 3. ed. Prentice-Hall: New Jersey, EUA, 1996.
- GUILLÉN, M. F.; TSCHOEGL, A. E. *At Last the internationalization of retail banking? The case of the spanish banks in Latin America*. University of Pennsylvania, 1999. (The Wharton Financial Institutions Center Working Paper, n. 99-41)
- HANNAN, T. H. Bank commercial loan markets and the role of market structure: evidence from surveys of commercial lending. *Journal of Banking and Finance*, v. 15, n. 1, p. 133-149, 1991.
- HAYNES, M.; THOMPSON, S. The productivity effects of banks mergers: evidence from the UK building societies. *Journal of Banking and Finance*, v. 23, n. 4, p. 825-846, 1999.
- HONOHAN, P. *The evolution of interest rates across countries: a statistical review* (Conference Paper). Research Workshop Financial Liberalization: How Far? How Last? Washington, D. C.: The World Bank, 1999.
- HUFBAUER, G.; WARREN, T. *The globalization of services: what has happened? What are the implications?* Washington, D.C. Oct. 1999. Mimeografado.
- JACKSON, W. E. Market structure and the speed of price adjustments: evidence of non-monotonicity. *Review of Industrial Organization*, v. 12, n. 1, p. 37-57, 1997.
- JAYARATNE, J.; STRAHAN, P. E. Entry restrictions, industry evolution and dynamic efficiency: evidence from commercial banking. *Journal of Law and Economics*, v. 49, p. 239-74, Apr. 1998.
- KEETON, W. R. Multi-office bank lending to small businesses and farmers? New evidence from tenth district states. Federal Reserve Bank of Kansas City. *Economic Review*, v. 80, n. 2, p. 63-75, 1995.
- KONO, M. e SCHUKNECHT, L. *Financial services trade, capital flows, and financial stability*. World Trade Organization – Economic research and Analysis Division. Geneva: WTO, Nov. 1998.
- KREGEL, J. A. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. *Economia e Sociedade*, n. 7, p. 29-49, dez. 1996.
- KROSZNER, R. S. *Is the financial system politically independent?* Perspectives on the political economy of banking and financial regulation. University of Chicago, June 1999. Mimeografado. Disponível em: <<http://gsbwww.uchicago.edu/fac/randall.kroszner/research/PDFs/swedenpolecon11.PDF>>
- KWAST, M. Bank mergers: what should policymakers do? *Journal of Banking and Finance*, v. 23, 1999.

KWAST, M.; STARR-MCCLUER, M.; WOLKEN, J. D. Market definition and the analysis of antitrust in banking. *Antitrust Bulletin*, n. 42, p. 973-995, 1997.

LEVINE, R. Foreign banks, financial development, and economic growth. In: BARFIELD, C. E. (Ed.). *International financial markets*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1996.

LEVINE, R. Financial development and economic growth: views and agenda. *Journal of Economic Literature*, v. 35, n. 2, p. 688-726, June 1997.

LEVONIAN, M. e SOLLER, J. Small banks, small loans, small business. *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper*, 1995.

LOW, P.; MATTOO, A. Is there a better way? Alternative approaches to liberalization under GATS. Paper presented at *Brookings Institution Conference*. Washington, D. C. June 1999. Mimeografado.

MANN, C. L. *Liberalizing services: key to faster global growth and the sustainability of the U. S. trade deficit*. Testimony before the subcommittee on international trade of the senate finance committee. Washington, D. C. Oct. 21st 1999. Mimeografado. Disponível em: <<http://207.238.152.36/TESTMONY/man10-21.htm>>

MATTOO, A.; NAKAMURA, L. I.; RENAULT, M. *Checking accounts and bank monitoring*. Federal Reserve Bank of Philadelphia, 1998. (Working Paper, n. 98-25).

MATTOO, A. Financial services and the world trade organization: liberalization commitments of the developing and transition economies. *World Economy*, v. 23, p. 351-86, 1999a.

MATTOO, A. Developing countries in the new round of GATS negotiations: from a defensive to a pro-active role. *World Economy*, v. 23, p. 471-489, 1999b.

MINSKY, H. P. Finance and stability: the limits of capitalism. Paper presented at Conference on *The Structure of Capitalism and the Firm in Contemporary Society*. Milan, May 1993.

MINSKY, H. P.; WHALEN, C. J. Economic insecurity and the institutional prerequisites for successful capitalism. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 19, n. 2, p. 155-170, Winter 1996-1997.

MONTIEL, P.; REINHART, C. M. Do capital controls and macroeconomic policies influence the volume and composition of capital flows? Evidence from the 1990s. *Journal of International Money and Finance*, v. 18, p. 619-635, 1999.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *Enhancing the role of competition in the regulation of banks*, 1998. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>

POSSAS, M. L.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J. L. *Política anti-truste: um enfoque schumpeteriano*. IEI/UFRJ, set. 1995. (Texto para Discussão, n. 347).

RESTI, A. Regulation can foster mergers, can mergers foster efficiency? The Italian case. *Journal of Economics and Business*, v. 50, n. 2, p. 157-169, 1998.

RHOADES, S. A. The efficiency effects of bank mergers: an overview of case studies of nine mergers. *Journal of Banking and Finance*, v. 22, n. 3, p. 273-291, 1998.

SÁEZ FERNÁNDEZ, F. J. La liberalización del sistema financiero español en el marco de las transformaciones financieras internacionales y de la integración europea. *Revista Iberoamérica*, n. 1, p. 62-76, 2000.

SAPIENZA, P. The effects of banking mergers on loans contracts. *Northwestern University Working Paper*, 1998.

SAUNDERS, A. e WILSON, B. K. The impact of consolidation and safety-net support on Canadian, U. S. and U. K. banks: 1893-1992. *Journal of Banking and Finance*, v. 23, n. 2-4, p. 537-571, 1999.

SAUVÉ, P.; STERN, R. M. New directions in services trade liberalization: an overview. In: STEPHENSON, S. M. (Ed.). *Services trade in the western hemisphere: liberalization, integration, and reform*. Washington, D. C.: Brookings Institution, p. 1-30, 2000.

SCHOLTENS, B. *Competition, growth, and performance in the banking industry*. University of Pennsylvania, 2000. (The Wharton Financial Institutions Center Working Paper, n. 00-18).

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. 5th ed. London: G. Allen & Unwin, 1979.

SHEARLOCK, P. Bank mergers to multiply. *The Banker*, p. 16-18, Feb. 1999.

STIGLITZ, J. E.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, v. 73, n. 5, p. 912-927, 1981.

STIGLITZ, J. E. The insider: what I learned at the world economic crisis. *The New Republic*, April 17th 2000. Disponível em: <<http://www.thenewrepublic.com/041700/stiglitz041700.html>>

STRAHAN, P. H.; WESTON, J. Small business lending and the changing structure of the banking industry. *Journal of Banking and Finance*, v. 22, 1998.

SUMMERS, L. H. Repairing and rebuilding emerging market financial systems. *Remarks at federal deposit insurance corporation international conference on deposit insurance*. Washington, D. C., 9 Sep. 1998. Disponível em: <<http://www.ustreas.gov/press/releases/pr2671.htm>>

SUMMERS, L. H. Investing in a safer and more prosperous global economy. *Remarks at the american israel public affairs committee conference*. Washington, D. C., 22 May 2000. Disponível em: <<http://www.ustreas.gov/press/releases/ps646.htm>>

TAMIRISA, N.; SORSA, P.; BANNISTER, G.; MCDONALD, B.; WIECZOREK, J. *Trade policy in financial services*. Feb. 2000. (IMF Working Paper n. 00/31).

TAYLOR, R. Private sector revolution. *The Banker*, p. 54-55, Aug. 1998.

THE ECONOMIST. *Co-operate on competition*. 4 July 1998a.

THE ECONOMIST. *The borders of competition*. 4 July 1998b.

THE ECONOMIST. *Fifty years on*. 16 May 1998c.

TINER, J. Bad old days for bankers. *The Banker*, p. 24-26, Sep. 1999.

TOBIN, J.; RANIS, G. The IMF's misplaced priorities: flawed fund. *The New Republic*, 3 Sep. 1998. Disponível em: <http://www.tnr.com/archive/0398/030998/tobin_030998.html>

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *Scope for expanding exports of developing countries in specific services sectors through all GATS modes of supply, taking into account their interrelationship, the role of information technology and of new business practices*. Note by the UNCTAD Secretariat. Geneva: UNCTAD. 28 Sep. 1998.

VAN'T DACK, J. Administrando um sistema financeiro crescentemente global. Um panorama de temas selecionados. *Economia e Sociedade*, n. 11, p. 33-71, Dez. 1998.

WILLIAMSON, O. Corporate finance and corporate governance. *Journal of Finance*, v. 43, n. 3, p. 567-591, 1988.

WORLD BANK. *A new database on financial development and structure*. June 1999. (Texto de apresentação à base de dados, preparado por Thorsten Beck, Asli Demirgüç-Kunt e Ross Levine).

WORLD INVESTMENT REPORT. *Transnational corporations, market structure and competition policy*. UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development): New York and Geneva, 1997.

.....
· *Este trabalho é parte de uma*
· *pesquisa realizada para o*
· *IPEA através do Projeto*
· *REDIPEA. Os autores*
· *agradecem as observações de*
· *dois pareceristas anônimos.*
· *Todas as opiniões e erros*
· *remanescentes são dos próprios*
· *autores, não necessariamente*
· *refletindo a opinião do IPEA.*
·
·

E-mail de contato dos autores:

· mrvasconcelos@uem.br
· edstrach@yahoo.com
· jrfucidji@uem.br
·
·