

ABERTURA DO SETOR BANCÁRIO AO CAPITAL ESTRANGEIRO NOS ANOS 1990: OBJETIVOS E RETÓRICA DO GOVERNO E DOS BANQUEIROS

Carlos Augusto Vidotto (UFF, vidotto@vm.uff.br) e Carlos Eduardo Carvalho (PUC/SP, cecarv@uol.com.br)

RESUMO

A abertura do setor bancário ao capital estrangeiro em meados dos anos 1990, defendida como iniciativa indispensável para aumentar a concorrência e induzir os bancos brasileiros a baratear e ampliar a oferta de crédito, não correspondeu ao prometido. Evidências e análises mostram que os bancos estrangeiros se dedicaram a explorar oportunidades oferecidas pela estrutura vigente no mercado brasileiro, sem contestá-la, enquanto o governo queria estimular o ingresso de capitais externos para facilitar o equacionamento das dificuldades do setor bancário com a queda abrupta da inflação e a crise de 1995. O trabalho analisa a retórica adotada pelo governo e pelos banqueiros na ocasião. Pretende-se explicitar a considerável divergência entre as declarações do governo e os resultados obtidos, bem como a ausência de compromissos dos representantes dos bancos estrangeiros com estratégias de atuação diferentes daquelas adotadas pelos grandes bancos brasileiros e que a abertura pretendia reverter, segundo as declarações do governo. De início, caracteriza-se o momento da abertura, as principais iniciativas adotadas e os resultados obtidos. Em seguida, analisam-se os poucos documentos oficiais disponíveis e também manifestações de banqueiros e de seus representantes, por meio de uma amostra de declarações públicas e de entrevistas realizadas com sigilo de fonte.

Palavras-chave: Abertura bancária no Brasil, bancos estrangeiros, sistema financeiro brasileiro

ABSTRACT

The opening of the Brazilian banking sector to foreign capital, over the second half of the nineties, was justified as being essential to increase the competition, as well as to induce foreign banks to expand the credit supply and to reduce its costs. The outcomes of this process have not fulfilled those promises. The foreign banks only intended to benefit from the opportunities present at the prevailing market structure and not to contest it, whereas the government sought primarily to cope with the banking stress that followed the launching of the Real Plan. This article targets to identify the objectives actually contemplated by these two agents, government and foreign bankers, by making explicit the discrepancy between the rationale adopted to support the opening and its results. The economic circumstances related to that process, the main measures then adopted and their results form the first section of the article. In the second one, some official documents are analyzed, as well as public manifestations by bankers and bank's staff, by means of a sample including interviews that preserved personal anonymity of the sources. Finally, in both cases the public discourse is then criticized and compared with interpretations present in the academic debate.

Key words: Banking Sector Openess in Brazil; Foreign Banks; Brazilian Financial System.

INTRODUÇÃO

A forte expansão do capital estrangeiro no segmento bancário de varejo a partir de meados dos anos 1990 representou importante mudança estrutural no setor bancário brasileiro, depois de várias décadas de "reserva de mercado" para o capital nacional e para os bancos públicos. A abertura foi defendida

como providência indispensável para ampliar e baratear a oferta de crédito no país, pelo aumento da concorrência, o que obrigaria os bancos brasileiros a reduzir seus custos e os *spreads* cobrados e a atender melhor a demanda de empresas e indivíduos.

O resultado da abertura diverge amplamente do que foi prometido por ocasião da abertura, conforme destacado em diversos trabalhos publicados nos últimos anos. Não há evidências de que os grupos financeiros estrangeiros tenham assumido qualquer compromisso no sentido de mudar o padrão competitivo do mercado ou que sua estratégia estivesse orientada para isso. Ao contrário, tudo indica que os determinantes da decisão de ingressar estavam ligados à exploração de oportunidades já oferecidas pela estrutura do mercado brasileiro, diante de dificuldades encontradas para a expansão dos negócios em seus mercados de origem. O governo, por sua vez, embora utilizasse um discurso centrado nos benefícios da concorrência bancária, tinha uma estratégia que priorizava a contribuição do capital estrangeiro para a resolução de problemas enfrentados pelo setor bancário com o Plano Real.

O objetivo deste trabalho é analisar a retórica adotada pelo governo e pelos banqueiros por ocasião da abertura. Pretende-se explicitar a considerável divergência entre as declarações do governo e os resultados obtidos bem como a ausência de compromissos claros dos representantes dos bancos estrangeiros com estratégias de atuação diferentes daquelas adotadas pelos grandes bancos brasileiros e que a abertura iria reverter. Espera-se contribuir dessa forma para evidenciar os propósitos efetivamente buscados pelos dois principais atores envolvidos e que foram ocultados pelo discurso público adotado por ambos. A metodologia adotada procura contornar as dificuldades habituais em análises desta natureza.

O trabalho se estrutura em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção faz uma breve caracterização do momento em que se deu a abertura, das principais iniciativas adotadas e dos resultados obtidos. Em seguida analisam-se os poucos documentos oficiais disponíveis e procura-se compará-los com as interpretações apresentadas no debate acadêmico sobre a estratégia governamental naquele momento. Passa-se então à análise das manifestações dos banqueiros e de seus representantes, por meio de uma amostra de declarações públicas feitas no Brasil e de algumas entrevistas realizadas com sigilo de fonte.

1. O CONTEXTO DA ABERTURA E OS SEUS RESULTADOS

Para bancos estrangeiros, os principais fatores de atração de um mercado nacional estão ligados às expectativas de retornos e aos marcos regulatórios que definem o escopo de sua atuação. Sob os dois critérios a atração do mercado de varejo brasileiro fortaleceu-se ao longo dos anos 1990, com o

potencial de expansão dos negócios e a tradição de alta lucratividade associados uma grande capacidade operacional dos bancos nacionais, em especial dos bancos líderes.

A trajetória do sistema bancário brasileiro durante a alta inflação combinou altos lucros, baixo volume de empréstimos e contínuo desenvolvimento operacional e tecnológico.¹ A inflação permite aos bancos ganhos elevados, mas também amplia seus riscos, com o aumento da instabilidade macroeconômica e a dificuldade de antecipar os efeitos das medidas adotadas para enfrentá-la. O excelente desempenho foi defendido pelas políticas adotadas para enfrentar a crise do início dos anos 1980, quando o setor público assumiu boa parte da dívida externa e dos custos da crise cambial e se comprometeu a manter a atratividade dos haveres financeiros em moeda nacional (Carvalho, 1992).²

A adaptação ao ambiente de alta inflação e instabilidade crônica levou os bancos à “preferência por flexibilidade”, para estarem sempre em condições de reformular estratégias operacionais com rapidez. Foi o caso das medidas tomadas pelos bancos ao longo do período que antecedeu a entrada do Plano Real, em que se destacou a estratégia agressiva de aumento das operações de crédito em 1992 e em 1993, ainda sob inflação elevada.³ O posicionamento dos bancos líderes no setor de varejo tinha por objetivo também a defesa de seus espaços de mercado e a imposição de restrições à entrada de outros concorrente. Embora as barreiras à entrada no setor bancário destacadas em World Bank (1990, p. 31-32) tenham sido as de caráter normativo, sua natureza é mais ampla. Nos últimos anos da inflação alta, os bancos líderes do varejo ofereciam serviços insubstituíveis vinculados à capilaridade de sua rede, aos seus recursos de informatização e às linhas de crédito que podiam operar com base em recursos não remunerados ou captados a taxas menores que as das aplicações. Além disso, os bancos privados bem sucedidos no segmento de varejo fizeram amplo esforço de redução de custos combinado com grandes investimentos em informatização, que se associaram à eliminação de muitos postos de trabalho. Mesmo o *stress* bancário de 1995/1996 não reduziu as margens de lucros dos bancos, em boa medida pelo direcionamento de ativos para operações com títulos públicos (de Paula, 2000), a fim de compensar os maus resultados das carteiras de crédito. As turbulências da passagem para a inflação baixa ampliaram o mercado potencial para os grandes bancos remanescentes, com a quebra de concorrentes de grande porte e à intervenção federal nos maiores bancos estaduais.

¹ Uma boa síntese do quadro do sistema bancário brasileiro nos primeiros anos da década de 1990 pode ser encontrada em IBGE (1997).

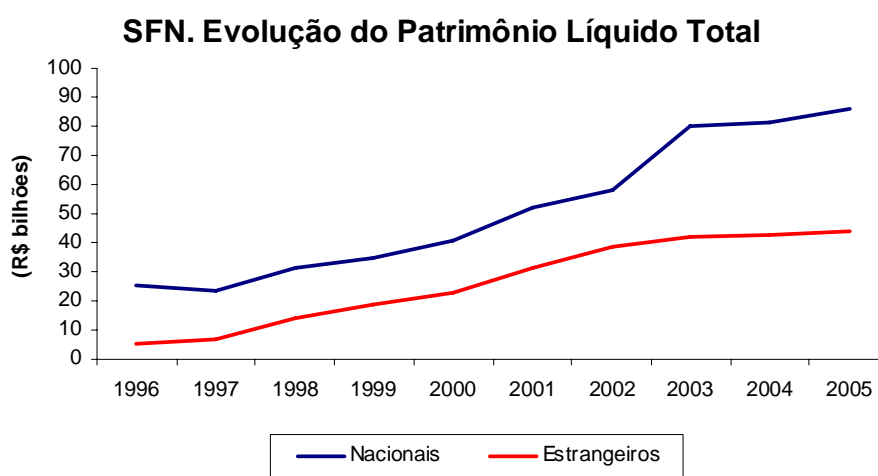
² Nesse período houve crises bancárias graves na Argentina, na Bolívia, no Chile, na Colômbia, no Equador, no México e no Uruguai (Morris, 1990, p.70), mas não no Brasil. . Afora problemas com algumas instituições pequenas, foram liquidados apenas três bancos de médio e grande porte em 1985: Sulbrasileiro (estatizado e reaberto como Banco Meridional), Comind e Auxiliar. Nos três casos, a quebra se deveu a problemas localizados, sem configurar uma crise generalizada.

³ Nos anos que antecederam o Plano Real, alguns bancos varejistas já procuravam desenvolver perfis diferenciados sem perder as características de varejo, enquanto outros foram drásticos ao praticamente “expulsarem” os clientes de menor nível de renda. Em Madi e Meleti (1995), há uma descrição minuciosa do processo e das iniciativas de diversificação patrimonial nos anos 1980 e 1990.

A abertura bancária verificada no Brasil aconteceu com defasagem de mais de meia década em relação à abertura financeira e comercial e só tomou corpo na segunda metade dos anos 1990. De um nível de 9,6% em 1988, a participação estrangeira nos ativos totais do sistema havia recuado para 7,2% em 1994, mas no ano 2000 já havia alcançado inéditos 33,1%. A expansão da participação sob controle estrangeiro no setor é um fenômeno recente e decorre do ingresso de novos capitais no sistema.

Vista pela participação relativa de cada grupo no patrimônio líquido total do sistema, a expansão do capital estrangeiro está correlacionada ao declínio da participação dos bancos públicos, enquanto os privados nacionais mantiveram sua posição. O processo de expansão, entretanto, deu-se no contexto de intensa disputa entre o capital estrangeiro e o privado nacional, como mostra a evolução do patrimônio líquido dos dois grupos em termos absolutos (bilhões de reais correntes) na maior parte do período pós Real (Gráfico 1)⁴.

Gráfico 1



Fonte: Sítio do Banco Central do Brasil. Relatório de Evolução do Sistema Financeiro. Elab.: autores.

⁴ O “salto” verificado na participação relativa do capital estrangeiro no patrimônio líquido global ocorrido em 1995, quando atingiu 13,1% e depois recuado, se explica pelas quebras (reconhecimento de patrimônio negativo) de alguns grandes bancos privados nacionais, também objeto da seção 3, e prejuízos (diminuição de patrimônio) de alguns bancos públicos. Vale dizer, não houve o substancial crescimento absoluto que esse percentual pode sugerir.

TABELA 1
SFN. Indicadores da Participação por Controle do Capital ⁽¹⁾

	Patrimônio (%)			Depósitos (%)			Crédito (%)			%Cred / %Patrim			%Cred / %Depos			Cred / PIB
	Estr	Pr.Nc	Pub	Estr	Pr.Nc	Pub	Estr	Pr.Nc	Pub	Estr	Pr.Nc	Pub	Estr	Pr.Nc	Pub	
1993	7,3	48,2	44,0	4,8	38,8	56,3	6,6	31,5	61,8	0,90	0,65	1,40	1,36	0,81	1,10	29,0
1994	9,6	55,6	34,1	4,6	39,4	55,9	5,2	35,4	59,1	0,54	0,64	1,73	1,13	0,90	1,06	36,6
1995	13,1	49,2	36,3	5,4	36,4	58,0	5,7	31,8	62,1	0,44	0,65	1,71	1,06	0,87	1,07	35,0
1996	11,4	54,2	33,1	7,2	33,4	59,2	9,5	31,9	58,1	0,83	0,59	1,75	1,33	0,96	0,98	31,2
1997	14,3	51,8	32,3	7,5	32,9	59,1	11,7	35,4	52,2	0,82	0,68	1,61	1,55	1,08	0,88	28,9
1998	21,9	49,8	26,8	15,1	33,1	51,2	14,9	31,0	53,2	0,68	0,62	1,99	0,98	0,94	1,04	29,9
1999	25,5	46,7	26,1	16,8	31,8	50,6	19,8	31,7	47,5	0,78	0,68	1,82	1,18	0,99	0,94	27,2
2000	28,3	50,3	19,4	21,1	33,9	43,9	25,2	34,5	39,1	0,89	0,69	2,02	1,19	1,02	0,89	28,3
2001	30,7	51,1	16,1	20,1	35,3	43,2	31,5	42,1	24,8	1,03	0,82	1,54	1,56	1,19	0,57	26,8
2002	32,9	48,7	16,3	19,8	36,6	42,1	29,9	39,7	28,6	0,91	0,82	1,75	1,51	1,09	0,68	24,2
2003	28,1	53,2	16,5	17,6	38,2	42,4	23,8	41,3	32,7	0,85	0,78	1,98	1,36	1,08	0,77	26,2
2004	27,1	52,9	17,5	19,9	39,4	39,3	25,1	41,3	31,3	0,93	0,78	1,79	1,26	1,05	0,80	26,9
2005	24,6	54,2	18,4	20,3	41,6	36,8	26,4	40,8	30,5	1,07	0,75	1,66	1,30	0,98	0,83	31,2

Fonte: Sítio do Banco Central do Brasil (Relatório de Evolução do Sistema Financeiro). Até 1995: Relatório... de 1998; de 1996 a 2005, Relatório... de 2006.
 Relação Crédito/PIB: Sítio do Bacen, Séries Temporais. Acesso em 14/03/2007

Elab: autores.

5

O avanço do capital estrangeiro no mercado bancário de varejo – que tomou impulso na segunda metade dos anos 1990, atingindo uma participação máxima em 2001 ou 2002, conforme o indicador adotado – pode ser avaliado pelo seu impacto no volume e nas condições de oferta de crédito. A primeira constatação que se impõe é que esse avanço não correspondeu a uma melhora na relação entre a oferta global de crédito e o nível do PIB (Tabela 1).

A evolução das condições de oferta de crédito, por seu turno, pode ser avaliada pelo comportamento das margens brutas de intermediação financeira (*spread* bancário), historicamente elevadas no Brasil. Após o Plano Real houve um significativo movimento de elevação e a seguir de recuo dos *spreads* bancários. Entretanto, a partir do segundo trimestre de 1997 – justamente quando o grau de abertura bancária ascendeu a novo patamar – os *spreads* voltaram a se ampliar, configurando uma tendência crescente até quase o final da década ⁵. Em razão disso o Bacen lançou um amplo programa de medidas de estímulo à redução dos *spreads* após a desvalorização de 1999. Implicitamente essa decisão atesta a insuficiência da abertura como indutora do rebaixamento das margens e das tarifas, confirmando a previsão de que haveria um fenômeno de adaptação dos ingressantes estrangeiros ao padrão específico do mercado bancário brasileiro ⁶. O programa de medidas vem sendo implementado desde então, ao mesmo tempo que se amplia e se sofisticada a literatura que investiga o fenômeno dos *spreads* persistentemente altos no Brasil ⁷. Mas o próprio Bacen reconheceu recentemente que “*Não obstante as medidas adotadas pelo governo e os avanços logrados nos últimos seis anos no sentido de facilitar o acesso ao crédito e reduzir o seu custo, o spread bancário permanece elevado*” (BCB, 2005:9);

⁵ Ver BCB (1999), em especial o Gráfico 4, p. 7, que trabalha com uma amostra de 17 bancos. O *spread* evolui de pouco menos de 3% a.m. em abril de 1997 para aproximadamente 3,5% a.m. em junho de 1999, puxado principalmente pelo crédito dirigido às pessoas físicas.

⁶ Como exemplo dessa percepção, declarou o presidente do Unibanco, Tomas Zinner, à época: “*Vemos a concorrência como saudável. Mas os estrangeiros chegaram para ganhar dinheiro, e não vemos nenhum deles atuando de forma muito diferente*”. GM, “*Estrangeiros dominam 16,6% do mercado brasileiro*”, Maria C. Carvalho, caderno Finanças e Mercados, ed. 22.09.97.

⁷ Para uma resenha crítica dos estudos empíricos, ver por exemplo Souza (2006).

segundo esse relatório, o *spread* em junho de 2003 esteve substancialmente mais alto que em junho de 2000, mesmo nível observado em junho de 2005.

2. MUDANÇAS REGULATÓRIAS E OBJETIVOS DO GOVERNO

2.1 Restrições aos bancos estrangeiros no varejo bancário brasileiro

A distinção entre instituições financeiras baseada no controle de capital foi introduzida na Constituição de 1934 e reiterada na de 1937, que determinava a "nacionalização" dos bancos não controlados por cidadãos brasileiros (Morais, 1989). Houve sucessivas concessões, mas a expansão dos bancos estrangeiros foi contida em limites próximos do que existia antes da crise de 1929, quando muitos bancos estrangeiros reduziram as operações no país. A Constituição de 1945 remeteu o assunto à legislação ordinária. Em 1962, durante o governo João Goulart, a Lei 4131 disciplinou a participação do capital estrangeiro na economia brasileira e as remessas de lucros ao exterior e condicionou a operação dos bancos estrangeiros ao "princípio da reciprocidade": um banco estrangeiro deveria receber aqui um tratamento similar àquele dispensado a bancos brasileiros em seu país de origem.

A reforma bancária da ditadura militar, no final de 1964, abrigou esse princípio em seu texto.⁸ Por outro lado, ao promover a abertura financeira por meio da Resolução 63, de 1967, o segundo governo da ditadura permitiu o aumento da participação externa no capital dos conglomerados financeiros brasileiros, sem alterar as restrições "de fato" à ampliação no varejo.⁹ Anos depois, na tentativa de impulsionar o mercado de capitais, adotou-se por via administrativa um limite aos não-residentes de 33% do capital com direito a voto nos bancos de investimento, financeiras e outras instituições vinculadas a esse mercado. Esse conjunto de mudanças favoreceram dois movimentos conexos ao longo da década de 1980: o endividamento externo e o aumento no grau de internacionalização do sistema bancário, em simultâneo à promoção da concentração e da conglomeração bancária¹⁰.

A liberalização bancária promovida pelo Bacen a partir de 1988 acentuou em termos relativos a diferença de tratamento regulatório por origem de capital, pois as oportunidades criadas eram seletivas. A nova Constituição Federal renovou as disposições restritivas à expansão do capital estrangeiro e as

⁸ O debate sobre a reforma bancária (Lei 4595, de 1964) e seus antecedentes é investigado em Minella (1988).

⁹ Sobre a internacionalização financeira e bancária dos anos setenta, ver Baer (1986, p. 15-16 *et passim*).

¹⁰ A evolução do sistema bancário nos anos setenta estão analisadas em Natermes (1985); para um exame da política bancária de estímulo à conglomeração ver Macarini (2007)

medidas então adotadas permitiram a expansão e diversificação do capital nacional no mercado bancário ¹¹. A Constituição previa que lei complementar ordenasse o sistema financeiro, dispondo sobre as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras tendo em vista os interesses nacionais e os acordos internacionais (artigo 192, inciso III), mas o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias proibiu a instalação de novas agências e o aumento de participação de não-residentes no capital das instituições existentes, exceto quando autorizado em acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro (Art. 52 do ADCT).

Nos anos 1990, embora a abertura financeira e a comercial já estivessem em marcha, o quadro restritivo permaneceu inalterado até a instalação do governo Cardoso, em 1995¹². Mesmo um pouco antes do lançamento do Real, quando incorporou os requerimentos associados ao “Acordo de Basiléia” ao quadro normativo brasileiro, o Bacen reiterou o congelamento do capital estrangeiro aos níveis vigentes em 1988 ¹³. A exigência de níveis de capitalização bem mais elevados para bancos de origem estrangeira, por não ser coerente com os princípios daquele Acordo, sugere que a autoridade reguladora ainda não havia amadurecido uma diretriz pró-abertura do setor bancário. Essa hipótese torna-se ainda mais verossímil ao se levar em conta a suposição do Bacen quanto à vantagem competitiva (de capital, tecnológica e operacional) dos estrangeiros, como se verá mais adiante.

Há indícios claros de que o Bacen vislumbrava o ingresso seletivo do capital estrangeiro como forma de viabilizar a privatização dos bancos públicos estaduais. Ademais, um forte indício de que a visão pró-abertura ainda não era dominante no governo como um todo apareceu ao início da gestão FHC, quando o Poder Executivo encaminhou diversos Projetos de Emendas Constitucionais (PEC) de caráter liberalizante ao Congresso Nacional. Uma das principais emendas suprimiu a distinção entre empresa de capital nacional e estrangeiro¹⁴, mas o setor financeiro foi excluído dessa uniformização de tratamento devido à restrição presente nas disposições transitórias da Constituição, mencionada há

¹¹ As Resoluções 1524 e 1525 do CMN, de 1988, extinguiram a exigência de cartas-patentes para instalação de bancos e abertura de agências. Segundo o Bacen, o número de bancos passou de 124 em 1988 para 253 em 1993, embora os grandes bancos de varejo tenham mantido a posição relativa nesse segmento e a participação dos bancos de maior porte no total do sistema [Abdulmacih, 2000].

¹² Episodicamente, através de expedientes diversos – como a transferência da participação de outros bancos estrangeiros, ou a recuperação, dos arquivos, de autorizações concedidas antes de 1988 (retroagindo até as expropriações da época da Segunda Guerra Mundial, para o capital japonês e alemão) – diversos grupos estrangeiros já presentes no mercado doméstico reposicionaram-se ou constituíram um banco múltiplo, mas com impacto negligível no conjunto do mercado.

¹³ A Res. 2099 estabeleceu que as instituições estrangeiras deveriam apresentar nível de capitalização equivalente ao dobro das instituições nacionais (Art. 1o., par. 3o., do Reg. Anexo II). O artigo 9o. da mesma Resolução reafirma a posição de 1988 em termos de capital, e o artigo 17 condiciona expansão da rede à regulamentação do Art. 192 da Constituição Federal.

¹⁴ Em 1995 foram abertos por meio de PECs específicas os setores de navegação de cabotagem e telecomunicações, além da quebra do monopólio da exploração de petróleo pela Petrobrás.

pouco. Nesse momento, tornou-se conhecida a existência de um conflito intra-governamental relativo à proteção do setor bancário ¹⁵.

2.2 Os reais motivos de uma Exposição de Motivos

Após o Plano Real, o primeiro e mais importante registro da disposição oficial em abrir o setor bancário ao capital estrangeiro foi a Exposição de Motivos 311, de 24/08/1995 (doravante EM 311). Nesse documento o ministro da Fazenda propunha ao Presidente da República que utilizasse suas prerrogativas constitucionais “para reconhecer como de interesse do Governo brasileiro a participação ou o aumento do percentual de participação de pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliadas no exterior, no capital de instituições financeiras nacionais”. Não se contemplou no texto uma abertura *tout court*, mas uma defesa de maior participação do capital estrangeiro tendo em vista as contribuições que ela poderia trazer ao setor ¹⁶.

As razões apresentadas para a abertura podem ser reunidas em três blocos, segundo a seqüência do texto: situação patrimonial-financeira dos bancos e escassez de capitais nacionais, a relação entre o sistema bancário e questões de ordem macroeconômica e, por fim, transferência de capacidade tecnológica e operacional pelos bancos estrangeiros. De um ângulo lógico-temático, pode-se reorganizar esse conteúdo segundo os temas microeconômicos e as questões sistêmicas ou macroeconômicas correlatas, aproximando o primeiro bloco do terceiro.

Preliminarmente, o diagnóstico da EM 311 foi o de que as instituições financeiras brasileiras eram “ineficientes administrativamente” e compensavam tal fragilidade com os ganhos vindos da inflação alta. Assim, no contexto de baixa inflação, a fragilização dos bancos nacionais teria evidenciado a “escassez de capitais nacionais”. Esses capitais seriam necessários para manter o “contínuo processo de atualização tecnológica, típico das instituições financeiras competitivas, que lhes assegura melhor remuneração ao poupador e menor custo ao tomador de crédito mediante redução da margem de intermediação”.

¹⁵. Conforme a Folha de São Paulo (22/02/95) “A Folha apurou que a quebra da reserva de mercado para os bancos nacionais divide o governo. A saída encontrada pelos ministros que conduzem a reforma foi adiar o envio de emendas sobre o sistema financeiro. Enquanto o ministro do Planejamento, José Serra, prefere estudar melhor a oportunidade de abrir o mercado, o Banco Central e o ministério da Fazenda defendem a entrada de capital estrangeiro para tornar viável o processo de privatização dos bancos estaduais. /.../ ‘É o lobby mais organizado e o que menos aparece’, disse o senador Roberto Freire (PPS), que recolhe assinaturas para uma emenda que põe fim à reserva de mercado” (Doravante, as siglas GM e FSP referem-se aos jornais Gazeta Mercantil e Folha de São Paulo, respectivamente).

¹⁶ Por exemplo, mesmo afirmando que “/.../ verificada a incapacidade das instituições financeiras nacionais em arcar com os encargos dos respectivos processos de atualização tecnológica e de crescimento, com suporte exclusivo na poupança interna, imprescindível se torna o reforço de suas estruturas de capital, via participação de recursos do exterior”, a EM 311 não condiciona a abertura à transferência de controle.

O texto negligencia a relevância das formas da concorrência, ao tomar “concorrência” de modo genérico, cujo “aumento” se traduziria automaticamente em melhores preços de serviços e em queda dos juros ¹⁷. A tese implícita é a existência um mercado bancário baseado na concorrência via preços, onde a incorporação de inovação técnica leva à diminuição de custos e de preços, com transferência de renda ao setor não-financeiro – o que significa ainda dizer que o preço (juros e tarifas) operem como sinalizadores efetivos para o comportamento da demanda. Pesquisas recentes têm avançado no tema. Um estudo do Bacen encontrou que o sistema bancário brasileiro não se situa no extremo da perfeita competição nem no do oligopólio, apontando que a aproximação ao padrão competitivo tem grande grau de aderência nos segmentos de atacado (Nakane, 2003). Por outro lado, a histórica persistência de elevadas margens brutas (o *spread*) sugere fortemente que o setor bancário brasileiro corresponde a algum tipo de estrutura oligopólica, como aliás aponta um trabalho do FMI sobre os bancos brasileiros (Belaisch, 2003) ¹⁸.

O diagnóstico da ineficiência e carência de capitais nativos, ao lado da concepção convencional da concorrência bancária, complementa-se por fim com a hipótese de que os bancos estrangeiros teriam maior qualificação que os nacionais em recursos tecnológicos e eficiência operacional. A EM 311 aponta a expectativa de “ganhos econômicos decorrentes da introdução de novas tecnologias de gerenciamento de recursos e inovações de produtos e serviços, permitindo maior eficiência alocativa”, posto que os capitais externos têm “eficiência operacional e capacidade financeira” que trariam maior concorrência ao sistema financeiro, “com reflexos substancialmente positivos nos preços dos serviços e no custo dos recursos oferecidos à sociedade brasileira”.

É plausível que as corporações financeiras dos países centrais detivessem um acervo de tecnologia bancária para as condições de prolongada estabilidade macroeconômica, mas havia outros fatores a considerar como o relacionamento com clientes. Vale lembrar que todos os bancos estrangeiros adotaram a estratégia de aquisições, e não de crescimento orgânico, herdando culturas, sistemas e outras condições cuja reciclagem consumiria tempo e energia empresarial. Em conclusão, vista de conjunto e em perspectiva histórica, a tese da superioridade competitiva dos estrangeiros não retém validade geral e não resistiu à retirada de alguns *players* globais do mercado de varejo brasileiro ocorrida na década atual, como o BBV. À época do lançamento da EM 311, sua sustentação na retórica

¹⁷ Essa visão tem amplo trânsito nos órgãos formadores de opinião. O editorial da *Gazeta Mercantil* que apoiou a EM nº 311 (29/8/1995, p. A4) foi nessa linha ao defender que “o capital estrangeiro poderá dar uma contribuição inestimável nessa fase para o revigoramento do sistema bancário nacional”, para depois citar o caso do Econômico e também o dos bancos estaduais sob intervenção e em dificuldades, e propor no fim que o aumento da participação do capital estrangeiro se estendesse a todos os segmentos do SFN “de modo a elevar o seu nível de eficiência e proporcionar melhores serviços à comunidade brasileira”.

¹⁸ Para uma visão teórica do processo de concorrência que identifica as margens brutas de lucro como variável síntese da estrutura de um mercado ver Possas (1984).

oficial se coadunava com o esforço de apresentar a abertura bancária como veículo de benefício econômico geral.

Uma segunda ordem de questões presentes na EM 311 é a de que a expansão do capital estrangeiro significaria maior solidez das instituições locais e do sistema bancário em conjunto, pois a subsidiária ou filial contaria com o respaldo permanente da matriz, com efeitos positivos para a solidez do setor bancário em economias periféricas.¹⁹ Num raciocínio estático, é quase tautológico afirmar que a abertura bancária fortalece o sistema toda vez que o capital estrangeiro toma o controle de uma instituição fragilizada²⁰. Só que o mesmo ocorreria com estatização ou aquisição pelo capital nacional, com ou sem apoio estatal. Cabe acrescentar também que cada uma dessas possibilidades coloca problemas específicos em graus também específicos: perda de controle nacional, questões fiscais e regulatórias, ou risco de contágio, respectivamente. Na realidade, o efeito sobre o sistema que pode ser atribuído exclusivamente à abertura depende das circunstâncias próprias a cada experiência. Como no caso brasileiro o capital estrangeiro dirigiu-se prioritariamente a bancos em dificuldades, e isso durante um período de *stress*, é lógico afirmar que houve uma contribuição ao saneamento e fortalecimento *once and for all* do sistema. Contudo, no que toca à estabilidade do setor externo ao longo do tempo, por exemplo, permaneceram latentes as fragilidades preexistentes: a maior presença de bancos estrangeiros não deteve a crise cambial de 1998/99 e nem mesmo impediu o estancamento das linhas externas nas crises de 2001 e 2002. Também não é possível afirmar que nessas duas últimas crises o sistema bancário não enfrentou maiores dificuldades porque estivesse mais sólido devido ao Proer e à abertura ao capital estrangeiro. Diferentemente, pode-se sustentar que foi a assunção prévia dos prejuízos pelo Tesouro (com a emissão de títulos com correção cambial em 1998) e a mudança do regime cambial o fator decisivo para a não fragilização bancária nesse novo contexto ao permitir, em contraste com o período da ancoragem cambial, que a política cambial dividisse com a política monetária o ônus de enfrentar os impactos da instabilidade internacional²¹.

¹⁹ Segundo Robert Rubin, secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Robert Rubin, “A experiência mostra que a abertura para fora pode melhorar a capacidade do país de construir um sólido e estável sistema financeiro doméstico. É por isso que estamos pressionando por um aumento substancial do acesso dos estrangeiros aos maiores mercados financeiros emergentes nas nossas atuais negociações para um acordo de liberalização dos serviços financeiros no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC)” As posições do secretário norte-americano foram expostas numa mesa redonda promovida pelo Institute of International Finance. Gazeta Mercantil, “*Rubin quer mais bancos em países emergentes*”, Maria C.R.M. do Prado, p. B-1, ed. 23.09.1997.

²⁰ Por exemplo, encontra-se em Freitas (1999:131) que “Há, todavia, um argumento que se destaca pela sua consistência. De fato, a entrada e a ampliação da participação do capital estrangeiro aumentam a solidez patrimonial do sistema bancário brasileiro. Instituições mais fortes têm maior capacidade de absorção dos choques macroeconômicos, reduzindo, assim, a possibilidade de crise sistêmica”.

²¹ A taxa básica de juros nas crises de 2001 e 2002 mal ultrapassou a metade do nível a que foram elevadas nas crises de 1995, 1997 e 1998 – o que reduz em muito o impacto indireto (via fragilização da clientela e da carteira de crédito) e direto da instabilidade externa sobre o setor bancário.

A rigor, não há qualquer garantia de que filiais de bancos estrangeiros exerçam papel decisivo em situações de crise. Segundo um estudo do FMI que analisou a experiência recente dos bancos estrangeiros em países da América Latina, Ásia e Europa Oriental, variaram muito as atitudes deles em situações de crise nos países dependentes em que atuam suas filiais, incluindo desde a cobertura de perdas e a ampliação da oferta de recursos, de um lado, até o corte do crédito e a retirada abrupta, de outro (Mathieson e Schinasi, 2001). A conclusão do estudo é bastante clara: "Até agora, são limitadas as evidências sobre a contribuição da presença de bancos estrangeiros para a estabilidade do sistema bancário e da oferta de crédito"(p.170).

Além dos temas acima, a EM 311 incorpora num segundo bloco expositivo as orientações gerais da política econômica do período em termos de abertura externa e de captação de recursos para manter o financiamento do balanço de pagamentos. Além da preocupação com o equilíbrio externo, presente em todo período, deve-se considerar o delicado momento vivido após a decisão de liquidar o Banco Econômico – quando o documento foi dado a público.

Enfim, os efeitos positivos da abertura bancária com que acenava a EM 311 decorriam de uma combinação dos atributos do capital estrangeiro e das características do mercado bancário. A solução ao nível microeconômico (solidez e eficiência microeconômicas) viabilizada pelo ingresso do capital estrangeiro resultaria em margens de intermediação menores (melhor remuneração dos poupadores e redução de custo aos consumidores) resultando em melhorias no plano macroeconômico (maior eficiência alocativa da poupança nacional e menor restrição ao setor externo)²². A idéia da superioridade competitiva do capital estrangeiro exercendo seu potencial transformador no mercado nativo correspondia ao entendimento de que os estrangeiros viriam para cumprir essa missão. Bastaria entretanto que o mercado não fosse concorrencial e/ou aquela superioridade (de capital, tecnológica e operacional) fosse insuficiente para ameaçar os líderes nacionais desse mercado para a missão não fosse cumprida. Ou que tal missão não correspondesse às opções estratégicas do capital estrangeiro, como se argumentará na seção 3.

2.3 O processo de abertura

Após o lançamento do Plano Real, o impacto da queda da inflação sobre as receitas e a presença de alguns grandes bancos com problemas estruturais, assim como a política monetária restritiva depois da crise do México, colocaram a possibilidade de uma crise bancária. A junção deste contexto come a

²² Afirma o documento que a abertura /.../ não somente resultará em reforço financeiro para o país, representado pela captação de poupança externa e acréscimo nas reservas internacionais, mas, sobretudo, em ganhos econômicos decorrentes da introdução de novas tecnologias de gerenciamento de recursos e inovações de produtos e serviços, possibilitando maior eficiência alocativa da economia brasileira” (grifo dos autores).

relutância do capital estrangeiro inviabilizou a estratégia de condicionar seu ingresso à privatização de bancos estaduais. Em 1995 as autorizações ao capital estrangeiro foram esporádicas e pouco expressivas, limitadas à compra de bancos quebrados²³. Nem a limitação da alavancagem de um novo banco a três vezes seu patrimônio no primeiro ano de funcionamento²⁴, dificultando que o ingressante optasse por crescimento orgânico, convenceu o capital estrangeiro a lançar-se no mercado de varejo pela aquisição de um banco público.

A EM 311 surgiu logo após a intervenção do Bacen no Banco Econômico, primeiro dos grandes bancos a quebrar²⁵, sem associação com nenhuma autorização específica de ingresso. Àquela altura, a retórica oficial sobre falta de recursos dos bancos brasileiros compatibilizava-se com o receio de fragilização generalizada do sistema, como no México e na Argentina. Dois meses o Banco Nacional entrou em colapso²⁶ e o Bacen suspendeu a exigência de capital mínimo diferenciado para bancos estrangeiros²⁷. Além disso o CMN ampliou o espaço de negociação de ações de bancos brasileiros (sem direito a voto) por parte do capital estrangeiro²⁸. A partir de 1996 o governo aumentou a frequência das autorizações para ingresso ou expansão de instituição estrangeira e o Bacen impôs aos candidatos estrangeiros a assunção de “rombos” (desequilíbrio entre passivos e ativos) de instituições sob intervenção ou em regime especial – caso dos grandes bancos estaduais - ou em liquidação²⁹. Entretanto, esses movimentos ainda eram pouco expressivos.

²³ De acordo com informações do próprio Banco Central, entre 1/7/1994 e 18/4/1996, 63 instituições financeiras foram submetidas ao RAET (Regime de Administração Especial Temporária), entre as quais 24 bancos múltiplos, três bancos comerciais, um banco de investimento, um banco estadual de investimento, duas sociedades de arrendamento mercantil, 12 corretoras, 15 distribuidoras e uma sociedade de crédito imobiliário. Em relação aos regimes especiais, 42 instituições foram liquidadas extrajudicialmente, 13 ficaram sob administração temporária, uma teve sua falência decretada e sete sofreram intervenção.

²⁴ Conforme Resolução nº 2212, de novembro de 1995.

²⁵ A liquidação do Banco Econômico vinha sendo postergada havia meses, dado o risco de deterioração das expectativas sobre a economia brasileira em meio às ondas de choque detonadas pela crise mexicana de dezembro anterior. Para uma análise desse episódio, assim como mais tarde da quebra do Banco Nacional e do Bamerindus ver Carvalho e Oliveira (2001) e Carvalho (1996c).

²⁶ Em novembro de 1995, junto com a intervenção no Banco Nacional, foi criado o Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER), por meio do qual o BCB ficou autorizado a disponibilizar recursos para que instituições financeiras sólidas adquirissem o controle acionário de bancos em dificuldades (Medida Provisória nº 1 179, depois Lei nº 9 710/98, e Resolução CMN nº 2 208, com data retroativa da véspera, 3/11/1995). A liquidação do Banco Nacional foi feita sob a legislação do PROER; o Banco Econômico, liquidado em agosto anterior, também foi “vendido”, sob o regime do PROER, em abril de 1996. O Proer é objeto de exame em Vidotto (2005).

²⁷ Com a Res. 2212 do CMN, de 20/11/95, parte das medidas que prepararam o Proer, o BC eliminou a diferenciação de capital mínimo entre instituições nacionais e estrangeiras da Res. 2099. Também permitiu que filiais de bancos estrangeiros (não apenas subsidiárias) constituíssem banco múltiplo, mas eliminou da legislação possibilidade de instituição externa criar mais de um banco múltiplo.

²⁸ Por meio das Resoluções 2344 e 2345. A primeira abriu para fundos, sociedades e carteiras Anexos I à IV da Res. 1289/87 a possibilidade de aplicar em ações sem direito a voto de instituições financeiras com sede no país; a 2345 autoriza lançamento programas ADR (Anexo V) com lastro em ações sem direito a voto de instituições com sede no país. Assim o Unibanco pagou os ativos absorvidos com ações preferenciais que ficaram em poder do Bacen, cuja venda, parte no exterior e parte no mercado doméstico, alcançou US\$ 1,228 bilhão. GM, “*As faces da globalização no Brasil*”, Maria C. Carvalho, caderno Finanças e Mercados, ed. 02.07.1997

²⁹ Uma lista informal de “pedágios” e ingressantes foi batizada de “tabela Moura”, em alusão ao diretor do Bacen Alkimar Moura. A exclusão do pedágio referia-se ao Mercosul, à privatização de bancos estaduais e episódios de interesse específico, como o ingresso do Korean Exchange Bank, mais adiante, ou quando a própria aquisição de controle já implica gastos expressivos de limpeza de ativos, como a compra pela Volvo do Transbanco de Investimentos, para conversão em múltiplo. Vide GM, “*Bancos entram no Brasil por atalho do*

O quadro de restrição à entrada do capital estrangeiro no mercado bancário de varejo rompeu-se, de fato, no primeiro semestre de 1997. Inicialmente houve a compra do Banco Geral do Comércio (BGC) pelo Santander, de capital espanhol³⁰. Essa operação envolveu uma instituição fora da arena principal da concorrência bancária e limitada como plataforma de crescimento orgânico. A aquisição do Banco Multiplic e da Financeira Losango pelo Banco Lloyds (inglês), visando substituir a logística baseada em agências pelo *telemarketing*, também teve um caráter experimental. O verdadeiro divisor de águas foi o desfecho dado à crise do Banco Bamerindus, cuja “parte boa” foi transferida ao HSBC em março. O fato de o ex-controlador do banco ser um líder da base parlamentar governista fortaleceu a imagem da autoridade monetária como condutora da abertura; além disso, como a transação ocorreu ao amparo do Proer, o setor público assumiu-se como seu financiador e garantidor³¹.

Depois da transferência do Bamerindus ao HSBC, o Bacen tentou retomar a estratégia de condicionar o ingresso dos competidores externos à aquisição de bancos estaduais. Ao determinar que as transações fossem precedidas de consulta formal, a autoridade regulatória tentava dar ao processo o direcionamento desejado³². Essa pretensão discricionária foi afirmada pelo ministro da Fazenda³³ e novamente explicitada no final do ano.³⁴ Além de direcionar o mercado de aquisições bancárias, o governo brasileiro reagia às pressões por ampla abertura bancária e financeira então preconizada pelas autoridades dos governos centrais e instituições multilaterais³⁵. O fracasso de tal estratégia materializou-se em 1998, ao consolidar-se o ingresso do capital estrangeiro via aquisição de instituições privadas. No início do ano a Caixa Geral de Depósitos, controlada pelo Tesouro português,

BC”, M.C. Carvalho, F. Alves e I.J. Bortot, pp. A-1 e B-1, ed. 10-12.05.1996. Por esse caminho ingressaram inicialmente o Banque Nationale de Paris (BNP), o Banco Ford e o Deutsche-Südamerikanische Bank (DSB).

³⁰ O Banco Santander adquiriu 55% do controle do BGC, do grupo Camargo Correa, que tornou-se Santander Brasil e, por meio deste último, adquiriu nesse mesmo ano o controle do Banco Noroeste. Sobre a estratégia dos bancos espanhóis na América Latina, ver Calderón & Casilda (1999).

³¹ Ver a respeito Vidotto, *op.cit.*

³² Comunicado BC 5796, de 12/09/97. Conforme o diretor de normas do Bacen, Sérgio Darcy: “Não adianta colocar na imprensa que vai fazer isso, que vai acontecer, sem que o Banco Central previamente esteja cientificado, que o BC analise e, se for o caso, leve para a Presidência da República”, GM, “BC analisa doze pedidos de bancos estrangeiros”, Eliane Velloso, caderno Finanças e Mercados, ed. 12/14.09.1997.

³³ “O ministro da Fazenda, Pedro Malan /.../ deixou bastante claro que o governo não pretende ceder a pressões em relação às autorizações à entrada de capital estrangeiro no sistema financeiro nacional. ‘Nos reservamos o direito de decidir o que fazer. Estamos estudando cada caso de forma individual’ GM, “Malan: prioridade é vender estaduais”, Raquel Balarin e Azelma Rodrigues, caderno Finanças e Mercados, ed. 20.10.1997.

³⁴ “O BC não deverá autorizar novas participações estrangeiras em bancos de varejo no Brasil porque avalia que as instituições nacionais em operação estão, nesse momento, em boa situação. A informação foi dada ontem, no Rio, pelo diretor de Normas Sérgio Darcy. Ele explicou que a partir de agora, a única porta de entrada no varejo será através da privatização dos bancos estaduais /.../”, GM, “BC limitará capital externo no varejo”, Eliane Velloso, caderno Finanças e Mercados, ed. 25.11.1997.

³⁵ Na reunião anual conjunta FMI-Banco Mundial, em 1997, “O secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Robert Rubin, defendeu ontem com ênfase uma maior abertura do setor financeiro dos países emergentes à entrada de bancos estrangeiros. Segundo ele, esta é a melhor forma de compatibilizar os sistemas financeiros dos ‘emergentes’ com o processo de abertura das finanças internacionais” GM, “Rubin quer mais bancos em países emergentes”, Maria C.R.M. do Prado, p. B-1, ed. 23.09.1997.

adquiriu o controle do Banco Bandeirantes ³⁶. Em abril o Banco Bilbao-Viscaya, espanhol, assumiu o controle do Excel Econômico ³⁷. Além desses episódios, o Grupo Espírito Santo, português, assumiu o controle do Banco Boa Vista ³⁸ e o Sudaméris adquiriu o América do Sul ³⁹. O caso limite de reestruturação via mercado foi a transferência do controle do conglomerado Real para o ABN-Amro Bank, em íntima conexão com a resposta do governo à crise cambial ⁴⁰. Em contraste com a estratégia do Bacen, os bancos estaduais foram comprados prioritariamente ao capital privado nacional; com a exceção da vitória do Santander no leilão do Banespa, ao final de 2000 – mas então o momento de maior fragilidade do sistema bancário nacional já havia sido superado ⁴¹.

Dois outros aspectos de todo esse processo merecem ênfase. Primeiro que a abertura ao capital estrangeiro foi além do segmento de varejo. No triênio 1996-98 quase duas dezenas de bancos com perfil atacadista ingressaram, expandiram-se ou se associaram no mercado brasileiro. Essa presença, combinada com a retração dos capitais devido à crise cambial, reduziu as receitas nesse mercado (comissões de operações, taxas de consultoria de fusões, aquisições, privatizações e gestão de recursos), dificultando a sobrevivência de instituições de capital nacional. Assim, em 1998 o Crédit Suisse First Boston (CSFB) absorveu o Banco Garantia e, em janeiro de 2000, a área financeira do grupo Bozano, Simonsen foi vendida para o Santander, incluindo o controle do banco Meridional (banco federal privatizado e de presença na região sul). Segundo que, além da consolidação defensiva levada a cabo pelo capital bancário nacional, tem havido um movimento de renacionalização do sistema bancário. Já em 2001 o Unibanco assumiu o controle do Bandeirantes, controlado pela CGD, e o Itaú adquiriu o controle do Sudaméris, em função da reestruturação da italiana BCI, além de outros episódios mais recentes que definem uma fase de reversão parcial da abertura bancária.

³⁶ A CGD, maior instituição financeira portuguesa, atuava no país através do Banco Financeiro Português. Em 1998 assumiu ao redor de 80% do capital votante do Grupo Financeiro Bandeirantes (que havia absorvido o Banorte com apoio do Proer em maio de 1996), tendo sido obrigada a fazer diversos aportes subsequentes em função das dificuldades posteriores à aquisição.

³⁷ O Bilbao Viscaya (BBV) assumiu 55% do capital votante do Excel Econômico, resultante da absorção Econômico pelo Excel. A aquisição foi problemática; o BBV dispendeu ao redor de US\$ 1,5 bilhão milhões pelo controle, capitalização e aumento de capital do novo banco, também às vésperas da crise cambial daquele ano (GM, “*BBV diz como planeja ganhar mercado no Brasil*”, Léa de Luca, caderno Finanças e Mercados, ed. 26.10.1998).

³⁸ O Boa Vista já vinham de uma trajetória de forte deterioração. A composição acionária dos novos controladores envolvia além do GES, o Grupo Monteiro Aranha, o Crédit Agricole, o Bradesco e o Dresdner.

³⁹ Com a aquisição o Banco Sudaméris, indiretamente controlado pela Banca Commerciale Italiana, praticamente igualou-se ao Hsbc Bamerindus em ativos, embora com uma rede muito menor. Mesmo sem apresentar prejuízo, o América do Sul, controlado pela Fundação América do Sul e Fuji Bank, do Japão, acusava crescimento dos créditos problemáticos.

⁴⁰ A operação envolveu “pedágio” recorde de R\$ 200 milhões e a aquisição do Banco do Estado de Pernambuco, em 17/11, incluindo conjunto expressivo de benefícios ao comprador. “*A entrada dos US\$ 2,1 bilhões do preço pago pelo ABN-Amro ajudou o Banco Central a administrar as expectativas em um momento delicado de perda de reservas internacionais. Segundo Oyevaar [vice-presidente executivo sênior do ABN-Amro], o governo brasileiro pediu ao ABN-Amro para acelerar o pagamento, o que fez o banco ‘correr para ter o contrato pronto a tempo’.*” (GM, “*Demonstrações de confiança*”, Fernando Dantas, Relatório Brasil-Holanda, ed. 25.11.1998).

⁴¹ O Banco Santander-Central Hispano (Bsch) ficou com o braço financeiro do grupo, cujas principais instituições eram o Meridional, banco de varejo, e o Bozano, Simonsen, de investimentos, último desse gênero totalmente nacional. Com a aquisição do Banespa tornou-se o 3o. por ativos e o maior estrangeiro no país à época.

3. A RETÓRICA DOS BANQUEIROS E SEUS OBJETIVOS

Para contornar parcialmente as dificuldades que se antepõem ao esclarecimento das estratégias e motivações do ingresso dos bancos estrangeiros no varejo bancário brasileiro, essa seção recorre à apresentação bastante resumida de algumas entrevistas realizadas no segundo semestre de 2000, bem como a declarações públicas de diretores e porta-vozes de bancos coletadas entre 1997 e 2000 onde eles comentam e justificam as iniciativas empresariais então em curso ⁴².

3.1 As entrevistas

Entre os pontos de maior interesse nas entrevistas realizadas salienta-se a afirmação de que os bancos estrangeiros pretendiam atuar no mercado brasileiro para explorá-lo como ele era; estava ausente o propósito de contestar as formas de concorrência vigentes. Entre outros motivos para isso, os bancos estrangeiros percebiam que não tinham a mesma eficiência operacional dos grandes bancos privados nacionais. A estratégia decisiva para crescer, portanto, era a compra de outros bancos e a ocupação de espaços que, segundo esperavam à época, seriam abertos principalmente pela redução da área comercial dos dois grandes bancos públicos federais – o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Sobre os objetivos da entrada no mercado brasileiro, apontou-se como motivação a estratégia de acompanhar as empresas dos países de origem que vinham expandindo atividades no Brasil. Um dos entrevistados destacou uma estratégia defensiva: o interesse dos bancos de ganhar volume para não serem comprados no exterior. Isso que explicaria o pouco interesse dos bancos do EUA pela América Latina, dada a viabilidade de ganhar escala no seu mercado doméstico, em contraste com a Europa. O menor interesse pelos mercados da Ásia decorreria das dificuldades de compreendê-los e pela maior grau de bancarização, enquanto no Brasil haveria grande potencial para avançar em áreas específicas, como previdência privada e habitação.

Para os quatro entrevistados, os resultados negativos nas carteiras comerciais nos primeiros anos mostrou aos bancos estrangeiros as dificuldades para atuar no crédito de varejo brasileiro. O custo

⁴² As entrevistas foram realizadas no curso da pesquisa "Desnacionalização do setor bancário e financiamento da empresa nacional", publicada como texto de discussão pelo IPEA (Stuart, Alves Jr. E Carvalho, 2002) e envolveram quatro profissionais ligados a quatro bancos estrangeiros que ampliaram sua presença no Brasil à época: dois eram diretores e dois eram gerentes regionais, todos com conhecimento amplo das estratégias do banco em que atuavam. Eles foram informados do propósito da entrevista, não sabiam quem eram os outros entrevistados e três pediram sigilo completo, inclusive em relação ao nome do banco em que trabalhavam. Entrevistas públicas tendem a destacar aspectos mais gerais e doutrinários, de grande relevância para a análise e para o debate público, mas menos úteis para identificar as motivações e as estratégias empresariais. Para este fim o entrevistado deve conhecer os planos de médio e de longo prazo da matriz e estar disposto a revelá-los com clareza, o que coloca para o entrevistador o desafio de separar declarações genéricas e de propaganda daquilo que expressa de fato a avaliação que vai informar o processo decisório do banco. A análise de documentos oficiais dos bancos (relatórios de resultados, informações a mercados) seria de pouca relevância no caso, por se tratar de instituições pouco ou nada interessadas em captar recursos no mercado de capitais brasileiro.

elevado de tomar clientes da concorrência e de tirar profissionais dos bancos brasileiros, além das dificuldades para diferenciar produtos, também foi uma constatação comum.

Do ponto de vista da eficiência operacional, as opiniões convergiram quanto à inexistência de vantagens dos estrangeiros. Um dos entrevistados enfatizou que Bradesco e Itaú tinham melhor qualificação para operar no varejo, pois possuíam melhores sistemas operacionais e de controle e maior agilidade para criar novos produtos, enquanto os estrangeiros reproduziam no Brasil os controles mais rígidos empregados pelas matrizes nos mercados de origem ⁴³. Outro entrevistado apontou a redução da alçada dos gerentes em relação ao que ocorria antes da compra do banco pelo novo controlador estrangeiro, o que gera maior dificuldade para atendimento às demandas específicas dos clientes ⁴⁴.

Ficou claro em todas as entrevistas que a disputa por meio de preço, nem no crédito nem nos serviços, não seria a principal forma de concorrência dos estrangeiros. Dois deles entretanto não tinham certeza de que essa orientação não poderia mudar no futuro. Um deles destacou a decisão dos estrangeiros de não fazer "guerra de preços" no cheque especial para pessoa física, apesar do potencial de ampliação da base de clientes: os *spreads* muito altos geravam nesta linha cerca de metade da receita com pessoas físicas, apesar de a inadimplência atingir de 20% a 25% do total, e os bancos estrangeiros preferiram seguir os juros dos nacionais.

Os entrevistados concordaram que a principal arma da concorrência era o volume operado, por meio de aumento dos limites de endividamento e, principalmente, pelas aquisições e fusões para ganhar escala. Um deles destacou com muita ênfase a relevância para os estrangeiros de comprar o Banespa e, no futuro, tentar comprar o Unibanco, além de ocupar espaços deixados pelo BB e pela CEF. O Bradesco e o Itaú são vistos por todos como concorrentes muito difíceis.

3.2. Declarações públicas

As declarações selecionadas representam um segundo nível do discurso dos agentes em que motivos e estratégias de ingresso dos bancos estrangeiros pode ser investigada ⁴⁵. Essa investigação teve como ponto de partida a caracterização de duas estratégias discerníveis após a liberalização do acesso ao mercado brasileiro: uma postura de cautela em relação à entrada ou expansão no varejo - Citibank, Boston, Chase, J.P. Morgan; e a entrada agressiva no varejo, com investimentos de vulto - Santander,

⁴³ Como exemplo, citou a prática de alguns estrangeiros de colocar um diretor de área de controle ou de planejamento na equipe que elabora novos produtos, seguindo-se a necessidade de aprovação em diferentes instâncias.

⁴⁴ Para um dos entrevistados, essas dificuldades de acompanhar a maior agilidade dos nacionais seria um dos determinantes das pressões dos estrangeiros pelo enrijecimento das normas de controle de todo o sistema como um todo, ou seja, enquadrar o Bradesco nos mesmos níveis de restrições impostos pelas matrizes aos bancos estrangeiros.

⁴⁵ As matérias da imprensa comentadas reúnem declarações públicas de diretores e de assessores de diretoria de bancos estrangeiros recém-ingressados ou com presença mais antiga no mercado brasileiro. Selecionadas matérias referentes ao setor de varejo, envolvendo também motivos para não desenvolverem estratégias agressivas na área.

ABN Amro, BBVAe HSBC, todos europeus. O Lloyds representava um caso peculiar de combinação entre as duas estratégias. O primeiro grupo reúne bancos de origem norte-americana, com longa presença no Brasil e tradição no financiamento do comércio exterior e operações típicas de banco de investimento. Alguns já haviam realizado tentativas de ampliar a atividade de varejo a partir da reduzida rede de agências que eram autorizados a manter, sem resultados claramente satisfatórios, tendo havido bruscas reversões dessa estratégia. Sem descartar uma decisão diferente no futuro, o argumento básico para a cautela foi de que o custo de aquisição de redes amplas ficou muito alto, em comparação com a alternativa de crescer “organicamente”, pela expansão progressiva da rede própria. Ao mesmo tempo, enfatizava-se a possibilidade de aprofundar a atuação enquanto bancos de investimento.

O comportamento do Citibank em 1997 foi emblemático da estratégia de manter-se posicionado no atacado enquanto apenas estudava as possibilidades do varejo ⁴⁶. Dois anos depois, o banco reiterava sua disposição de concorrer em todas as áreas, inclusive no varejo e em camadas de renda mais baixa; entretanto só anunciou metas na área de administração de recursos ⁴⁷. Em meados de 2000, ao comentar as dificuldades encontradas pelos estrangeiros no Brasil, Alcides Amaral ainda defendia que o teste decisivo é “crescer no varejo, em que se testa de fato a eficiência da rede e do pessoal”, com a ressalva de que os nacionais deverão manter a liderança na área, “como em toda parte do mundo”.

O BankBoston anunciou com clareza que não pretendia comprar concorrentes por não precisar de marca no país e pelo inconveniente de enfrentar superposição de agências, além de não ter de fato interesse em entrar no varejo “massificado”. O foco de atuação do banco permaneceu no segmento com renda mensal a partir de R\$ 4 mil mensais, estimado em 1,5 milhão de pessoas, das quais o Boston queria atrair 10% ⁴⁸. O J. P. Morgan definiu orientação semelhante, ainda mais focada nas atividades de atacado ⁴⁹.

⁴⁶ Em 1995, seu diretor-presidente no Brasil, Roberto do Valle, destacava, como áreas de expansão, o mercado de capitais e as operações de fusão, de aquisição e de reestruturação de empresas, embora tenha sublinhado as boas perspectivas do crédito às pessoas físicas [*Conjuntura Econômica*, junho de 1995, p. 42]. Em 1997, diante da entrada de outros estrangeiros, dizia que estava mantida a meta de aumentar negócios no varejo e que não descartava a compra de concorrentes, desde que surgisse algo “com bom preço”, e que pretendia aumentar a rede de agências “modulares” (*GM*, 9/12/97, p. B3). Meses depois, Valle afirmou que os anos seguintes seriam “duros para a área de varejo dos bancos” e confirmou que o Citibank mantinha planos de expansão no Brasil (*GM*, 29/7/1998, p. B6). Contudo, com dúvidas sobre se esse crescimento seria por aumento de uso da capacidade instalada ou por fusões e aquisições, decidira esperar, pois “os preços tendem a cair” e o Citibank não teria pressa, por não estar sob a pressão de perda de espaço no mercado de origem

⁴⁷ Área na qual pretendia ultrapassar Bradesco e Itaú até 2004, com a possibilidade de “azeitar a distribuição pela internet”, o que seria mais barato que ampliar a rede de agências (*GM*, 1/9/1999, p. B3).

⁴⁸ A respeito da estratégia do Boston nesse período ver *GM*, 11/12/1997, p. B2 e *GM*, 18/11/1998, p. B4.

⁴⁹ Thomas Ketchum, chefe das operações nas Américas, e Alfredo Gutierrez, presidente no Brasil, em entrevista sobre os planos de expansão no país, enfatizaram a decisão de focalizar a atividade do banco no apoio e na venda de serviços para as empresas nas áreas de reestruturação, privatização e derivativos (*GM*, 22/1/1997, p. B4).

A estratégia do Lloyds foi outra, ao optar pela compra da Losango, uma das maiores financeiras na área de crédito pessoal, com R\$ 1,3 bilhão de ativos; evitando “bater de frente” com os grandes bancos de varejo, o Lloyds decidiu atuar sem rede de agências, explorando a tecnologia, cada vez mais barata⁵⁰. Para o vice-presidente do banco no país, seria praticamente impossível para instituições financeiras estrangeiras atuar no mercado brasileiro de varejo típico, em razão da concentração e das dificuldades culturais⁵¹. Argumento semelhante foi apontado pelo presidente do Citibank no Brasil⁵².

No caso do segundo grupo de bancos, a entrada agressiva no varejo representou o eixo da estratégia para ganhar espaço no Brasil⁵³. Tal estratégia, como foi enfatizado pelos dirigentes, combinava-se de forma não excludente com a atuação prévia focalizada na área de “atacado”⁵⁴. Um traço comum aos grandes bancos estrangeiros que optaram por esse caminho é a ausência de referências a estratégias de concorrência baseadas em reduções de juros e de preços de serviços ou em aumento da oferta de crédito. O máximo que se encontra é a promessa de procurar se diferenciar dos concorrentes “pela qualidade e preço justo dos serviços prestados ao cliente”⁵⁵. O comportamento da demanda de serviços bancários pelo público, caracterizada como assimetria de informação, está presente no cálculo empresarial e contribui para a ausência dessa forma concorrencial⁵⁶.

Pressionados pelos questionamentos sobre as expectativas frustradas de queda de preços e de ampliação do acesso ao crédito, os diretores dos bancos estrangeiros apresentaram explicações

⁵⁰ “Colocamos o pé no varejo e não queremos sair mais, pois este é o nosso melhor negócio em um mercado com potencial imenso e para o qual temos tecnologia apropriada”, declarou Roberto Paschoali, vice-presidente do banco no Brasil [GM, 1/10/1997, p. A1]

⁵¹ Ao explicar porque não interessava ao Lloyds comprar o Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge), Paschoali defendeu que seus 590 pontos de atendimento seriam insuficientes para competir de verdade e que criar uma rede adequada custaria US\$ 5 bilhões, mas sem qualquer garantia de que daria certo.. “Não dá para brigar nesse campo de batalha e é por isso que não nos interessa em definitivo trabalhar com contas correntes” (GM, 16/3/1998, p. B4).

⁵² Para Roberto do Valle, “um banco estrangeiro não tem condições de se instalar no país e concorrer de igual para igual no mercado de varejo (pessoas físicas) com um Banco do Brasil ou com um Bradesco” (FSP, 29/9/1996, p. 2-8).

⁵³ Em seus primeiros pronunciamentos após a aquisição do Bamerindus, o HSBC caracterizou sua estratégia como “focada no público de baixa renda”, uma “aposta na popularização” (Exame, 21/5/1997). Por sua vez, quando começou sua escalada de compras de bancos, o Santander anunciou que pretendia crescer com o aumento de renda da população (GM, 18/11/1997, B5). A mesma ênfase foi reiterada pelo BBVA em meados de 2000 ao anunciar a meta de ocupar 7% do mercado em três anos (GM, 8/6/2000).

⁵⁴ Em meados de 1999, por exemplo, o BBV anunciou com destaque a inauguração de área de estruturação de emissão de dívidas, apoiando empresas de telefonia compradas pelas multinacionais espanholas, e declarou o objetivo de ser líder no setor (GM, 21/6/1999, p. B1). Dois meses depois de comprar o Excel Econômico, a diretoria do BBVA delineou um perfil “de atacado e varejo, semelhante ao Bradesco depois da compra do BCN” [GM, 26/10/1998, p. B3]. O Santander anunciou o mesmo objetivo de alcançar a liderança também na área de atacado em comentários de seus diretores sobre a compra do Meridional e do Bozzano Simonsen [GM, 4/4/2000, p. B2]. Anos antes de comprar o Real, o ABN Amro sublinhava o interesse por *project finance* e por privatizações (GM, 25/11/1997). No fim de 2000, passada a euforia inicial da entrada no varejo, os estrangeiros davam sinais de interesse crescente pela emissão de papéis de empresas no mercado de capitais doméstico, dominado pelos bancos nacionais – BB, Bradesco, Itaú e Unibanco. Os estrangeiros anunciaram também a estratégia de disputar espaço na “originação”, pela desvantagem na distribuição decorrente da rede menor, e acrescentaram que o mercado brasileiro oferecia o atrativo de “pagar comissões maiores” (GM, 8/10/2000, p. B1).

⁵⁵ Conforme declararam diretores do BBV ao expor seus planos para ganhar mercado no Brasil, mas sem dar detalhes sobre o significado de “preço justo” (GM, 26/10/1998, p. B3).

⁵⁶ O presidente do ABN, Fábio Barbosa, foi bem explícito ao declarar que o foco inicial do seu banco, depois de comprar o Real, era melhorar o atendimento, visto que a qualidade dos serviços é o segundo fator na escolha do banco pelo cliente e o preço vem só em terceiro lugar (GMI, 26/7/1999, p. B1).

distintas, variando da nova gestão de receitas de tarifas ⁵⁷ à responsabilização do governo e da legislação, como fez o Hsbc ⁵⁸. Uma das poucas referências à competição em preços e uma possível queda dos juros veio do presidente do Citibank, justamente um dos bancos que optaram por não investir agressivamente no varejo ⁵⁹.

A análise desse conjunto de declarações aponta no sentido de que a estratégia dos bancos estrangeiros para ganhar espaço no mercado bancário brasileiro estaria desde seu início baseada em: tamanho da rede; qualidade do atendimento e diferenciação de produtos; disputa por tomadores de crédito sem ampliação agressiva da oferta e sem disputas por meio de preços. Um dos casos mais acabados e representativos dessa estratégia – de resto bastante assimilável à estrutura concorrencial preexistente – seria o do Hsbc ⁶⁰. Depois da entrada do HSBC, do Santander e do BBV, o problema do tamanho mínimo da rede ganhou maior destaque. O ABN-Amro justificou o preço pago pelo banco Real ao alegar que sua rede tinha o tamanho mínimo requerido para um banco de varejo no Brasil, bem como pela necessidade de aumentar o total de ativos e para competir em custos ⁶¹. Para os que optaram pelo varejo bancário, a estratégia de crescimento por aquisição estava relacionada com a escala de operações. O relatório especial da *Gazeta Mercantil* (31/8/2000) registrava que “os estrangeiros têm

⁵⁷ Para Alex Zornig, vice-presidente de finanças do BankBoston, a concorrência fez que algumas tarifas caíssem, mas os estrangeiros trouxeram a cultura de cobrar por tudo (*GM*, 26/7/1999, p. B1).

⁵⁸ O HSBC preferiu culpar a legislação brasileira, como se vê nas declarações de Michael Geoghegan: “Os consumidores não estão tendo acesso a juros mais baixos em empréstimos bancários (...) porque os bancos ainda têm custos fixos muito altos no país”. Os obstáculos apontados por ele para a queda dos juros e a persistência dos custos altos incluem a dificuldade de recuperação de créditos, a legislação trabalhista velha, a jornada de seis horas de trabalho dos bancários, o horário rígido de funcionamento dos bancos e os compulsórios altos (*FSP*, 8/8/2000, p. B9).

⁵⁹ Segundo o presidente desse banco no Brasil, Roberto do Valle, na citada apresentação de seu substituto, “a guerra de preços já começou e está mais acelerada do que o previsto” (*GM*, 29/7/1998, p. B6), e os próximos dois anos seriam duros para a área de varejo bancário porque “a rentabilidade vai cair, junto com as taxas de juros cobradas do consumidor, devido ao aumento da concorrência imposto pelos bancos estrangeiros, e antes de 2000 os volumes não crescerão a ponto de compensar a redução das margens”. Contudo, Valle teve o cuidado de enfatizar que não enxerga muito espaço para a redução dos juros, em razão dos altos custos impostos pela inadimplência, e por isso “a queda deve se contentar com dois ou três pontos percentuais ao mês”, posto que “a inadimplência com pessoa física está em 5%, ainda abaixo dos 7% de 1995, mas muito maior do que o esperado para 1998”. E concluiu ao informar que o Citibank cobrava entre 9% e 14% ao mês no cheque especial e que o alargamento da faixa de flutuação já refletia a busca de melhor posicionamento frente à concorrência com a orientação de cobrar “menos dos clientes que oferecem maior reciprocidade e mais dos que atrasam”.

⁶⁰ É ilustrativa nesse sentido a longa matéria da revista *Exame* [21/5/1997, p. 54-61] sobre a entrada do HSBC, tratada então como um marco na história financeira do Brasil. Segundo os diretores do banco entrevistados pela revista, o meio para crescer no Brasil seria a popularização, o atendimento do público de baixa renda, mas não apareceu uma palavra sequer sobre juros, preços de serviços ou maior oferta de crédito. O HSBC pretendia ganhar espaço “sendo ele mesmo”. Para seus diretores, a maioria dos bancos no Brasil segue “a escola bancária americana, centrada no *marketing* e na venda de produtos. O que conta é o número de produtos que o cliente compra, mesmo que muitas vezes ele nem sequer esteja precisando deles”, como seguros e capitalização, “empurrados pelos gerentes em contrapartida a uma operação de crédito”. O HSBC queria seguir “modelo desenvolvido por outra escola”, da qual ele “talvez seja o melhor representante no mundo”: o desenvolvimento de relação de longo prazo com o cliente, baseada em “vender o que ele quer”. A revista dá como exemplo o Oriente Médio, com “as relações do banco com o cliente no meio de deserto”: conversar, conhecer – um “banco de relacionamento”. O HSBC é apresentado como um banco conhecido pela variedade de produtos. Contudo, o que representaria isto no Brasil estava sob sigilo (a “única pista” era o cartão de crédito com pontuação por lealdade), mas já estava desenhada uma ofensiva publicitária, para “vincular peças publicitárias aos produtos que o banco pretende lançar. Alguns virão do exterior e serão adaptados às condições brasileiras. Outros serão desenvolvidos aqui mesmo no Brasil”.

⁶¹ Um aspecto a se materializar não de imediato: “um parâmetro que ainda não existe no Brasil, onde o consumidor paga tudo. Mas vai chegar o momento em que essa competição, já vivenciada no mercado europeu, chegará aqui e o consumidor se recusará a pagar tudo. Isso vai acontecer mais rápido do que se espera” (*GM*, 16/12/1998, p. B4).

crescido rápido, mas as fatias individuais conseguidas ainda são insuficientes para que possam ser competitivos e rentáveis. Precisariam ter 2% a 3% para garantir presença, e só ABN, HSBC e Santander possuem este percentual dos ativos totais”⁶². As dificuldades a essa altura já decorriam de Bradesco, Itaú e Unibanco se defenderem bem e os estrangeiros ficarem obrigados a “ampliar o volume de crédito em ambiente cada vez mais competitivo”.

Um aspecto pouco esclarecido pelas declarações compiladas foi o da ocorrência de aprimoramentos nos procedimentos internos e sua efetiva capacidade de induzir reduções de custos⁶³. Diferentemente, o impacto da modernização tecnológica sobre os custos parecia mais previsível, inclusive por representar um novo espaço de concorrência, associado a escala e outros requisitos⁶⁴.

Um primeiro balanço das dificuldades dos bancos estrangeiros no varejo bancário brasileiro apareceu em longa matéria da *Gazeta Mercantil* em 26/7/1999 (p. B1). Para Fábio Barbosa, presidente do ABN, “esta história de que os bancos estrangeiros iriam chegar aqui tirando coelhos da cartola é um mito”. Os mais otimistas destacavam que os bancos estrangeiros estavam avançando lentamente, respeitando problemas locais e procurando superá-los⁶⁵. As declarações nesse sentido confirmam a limitação dos ganhos de produtividade internos, por mudanças de métodos e avanços tecnológicos, pois os bancos nacionais também eram capazes de inovar e avançar nesta e em outras direções. Em 1997 a imprensa já comentava a reação do Bradesco, o que incluía a diversificação do atendimento, a procura de nichos específicos, a associação com empresas estrangeiras em áreas como previdência e outras, a ampliação da rede, o corte de custos e o aumento da eficiência, medida por receitas e depósitos por funcionário (*GM*, 15/10/1997, p. B 16). A contra-ofensiva tornou-se evidente com a recompra de bancos antes adquiridos por estrangeiros, comentada na *Folha de S. Paulo* (9/7/2000, p. B8) sob o título de “Bancos nacionais recuperam terreno”. Segundo Erivelto Rodrigues, analista do setor bancário, na mesma matéria, “a vantagem dos estrangeiros era a captação mais barata, mas ela não foi

⁶² Em meados de 2000, a *Gazeta Mercantil* apontava o plano do BBVA de ter sua participação ampliada de 1,6% para 7% no mercado em três anos, posto que a “sobrevivência” seria viável apenas para quem tivesse de 7% a 10% do mercado, e a principal estratégia para crescer era comprar instituições. O banco pretende ampliar linhas para pequenas e médias empresas para crescer, “mas isto depende de mudanças na política econômica e de queda da taxa de juros” (*GMI*, 08/6/2000).

⁶³ Ao se apresentar ao mercado brasileiro, o HSBC anunciou a flexibilização da estrutura decisória, com política de crédito baseada no fluxo de caixa dos clientes, sem comitês de crédito. Os gerentes teriam um limite de crédito e poderiam aplicar como julgassem conveniente, o que resultaria em inadimplência muito baixa, pela experiência internacional do banco [*Exame*, 21/5/1997, p. 54-61].

⁶⁴ O ABN-Amro apontou o incremento da base tecnológica como meio para “oferecer serviços mais ágeis” e para ampliar a base de clientes (*GM*, 26/9/2000, p. B3). Para Pedro Guimarães, analista do setor financeiro do Bozano, Simonsen, “com a utilização da internet haverá redução de custos dos bancos, mas também haverá redução de *spreads*, devido à concorrência. Assim, só terá lucro quem tiver ganho com volume de operações”. Em razão da necessidade de confiança dos clientes, porém, bancos grandes e tradicionais “largam na frente” (*GM*, 10/2/2000, B2).

⁶⁵ Para Tom Camargo, diretor de comunicação e *marketing* do HSBC, seu banco não promoveu mudanças drásticas em razão dos “engessamentos” do mercado brasileiro – compulsórios, exigibilidades, cunha fiscal e excesso de leis – e preferiu então investir e empreender “uma cruzada suave e paciente” para ajudar a eliminá-los.

suficiente para fazer a diferença frente aos nacionais”, embora levando em conta que os bancos estrangeiros teriam adiado seus planos para se beneficiar das altas taxas de juros da dívida pública.

O caso mais destacado de reversão das expectativas foi sem dúvida o HSBC. “O segundo maior banco global não assumiu a liderança do mercado nacional, como se temia, nem mudou o padrão local de concorrência na varejo bancário, como se previa”, conclui a matéria do *Valor Econômico* intitulada “Os tropeços do HSBC na maratona brasileira” (10-12/11/2000, p. A12). Segundo o jornal, o HSBC pisou no freio, caiu no *ranking*, mas não perdeu dinheiro: ganhou muito com aplicação em títulos, de onde veio a maior parte do seu lucro, graças à boa posição de liquidez. O banco enfrentou “problemas graves com a inadequação da rede de agências e atraso tecnológico, dificuldades com o treinamento de funcionários e fraudes internas, além de que os graves problemas macroeconômicos no exterior (crise na Ásia e na Rússia) teriam estimulado o conservadorismo do banco no Brasil”.

O tom de decepção contrasta fortemente com a quase euforia cultivada quando o HSBC comprou o Bamerindus⁶⁶. Mais de dois anos depois, as dificuldades do HSBC para atingir seus objetivos no Brasil passam a ser justificadas por problemas locais⁶⁷. Ainda assim, o HSBC não perdeu dinheiro no Brasil graças aos altos ganhos propiciados pelas altas taxas de juros e pela desvalorização cambial. Ao comentar os excelentes resultados da filial brasileira no primeiro semestre de 1999, Douglas Flint, principal executivo financeiro do grupo HSBC, destacou que “os ganhos no Brasil vieram mais das altas taxas de juros do que das operações cambiais. A postura conservadora do banco no mercado brasileiro de crédito levou a uma posição de alta liquidez, que por sua vez gerou elevado retorno na aplicação em títulos do governo. Os juros altos contribuíram para forte expansão dos fundos de investimentos, que cresceram de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 7 bilhões no primeiro semestre. (...) O custo dos empréstimos ruins e duvidosos permaneceu baixo e bem coberto pelas margens das operações de crédito” (*GM*, 3/8/1999).

⁶⁶ “Abertura chega ao varejo bancário”, comemorou a *Gazeta Mercantil* (27/3/1997, p. B2), enfatizando que “o HSBC é talvez o maior varejista do mundo, atua no varejo em mais de setenta países, não é como outros que são varejistas apenas no mercado de origem”, é um “gigante com fontes quase ilimitadas de recursos, tecnologia de ponta de varejo e uma rede de captação pronta, formada e treinada, tanto do ponto de vista físico como humano”. O texto comemora o que teria sido “uma demonstração de confiança no país e na estabilização” e destaca a redução do risco de corridas bancárias e o aumento da segurança do sistema, muito necessária nos “países com planos de estabilização baseados em âncora cambial, em que se reduz a margem de manobra do BC em momentos de dificuldades”. A posição de confiança apareceu igualmente na matéria da revista *Exame* (21/5/1997, p. 54-61), já comentada.

⁶⁷ Segundo Michael Geoghegan, principal executivo do banco no país: “Precisamos reduzir a taxa de juros no Brasil. Os consumidores não estão tendo acesso a juros mais baixos em empréstimos bancários (...) porque os bancos ainda têm custos fixos muito altos no país”. E apontou os obstáculos: dificuldade dos bancos para recuperar créditos; legislação trabalhista velha; jornada de trabalho de seis horas dos bancários; horário rígido de funcionamento dos bancos; e compulsórios altos [*FSP*, 8/8/2000, p. B9].

NOTAS FINAIS

Este artigo analisou dois aspectos conexos da expansão do capital estrangeiro no segmento bancário de varejo a partir de meados dos anos 1990: (i) até que ponto a abertura seguiu de fato a política anunciada pelo governo e se gerou os objetivos com que foi justificada; (ii) até que ponto a estratégia do capital estrangeiro, ao ingressar ou expandir-se nesses mercados, estava em consonância com a *rationale* oficial, que apontava para uma mudança no caráter da concorrência no setor. Além de resumir algumas evidências quantitativas dos resultados, os autores utilizaram como fontes primárias documentos e declarações públicas oficiais, bem como entrevistas e declarações públicas de dirigentes de instituições bancárias de capital estrangeiro.

Os dados confirmam que a abertura bancária não foi acompanhada por aumento da oferta crédito na economia brasileira nem tampouco com a redução dos *spreads* bancários e dos custos para os tomadores. O resultado questiona o pilar central da argumentação oficial a favor da abertura, de que o fortalecimento da base de capital bem como a superioridade operacional e competitiva do capital estrangeiro tornariam o setor mais eficiente e competitivo, com custos mais baixos sendo repassados aos tomadores de crédito e usuários de serviços bancários. Ademais, mostrou-se no artigo que o objetivo do Bacen de condicionar o ingresso dos estrangeiros à aquisição de bancos estaduais federalizados foi apenas parcialmente exitosa.

No que diz respeito à estratégia do capital estrangeiro, as entrevistas reforçam a hipótese reiterada nas declarações públicas de executivos dessas instituições: os estrangeiros pretendiam disputar mercado em parte pela diferenciação de produtos, em parte pela prestação de serviços mais eficientes e pela compra de participações. Foram raras as referências a concorrência por preços ou por ampliação do acesso ao crédito. A motivação mais destacada pelos bancos estrangeiros foi a busca do mercado bancário de varejo pela perspectiva de aumento expressivo da "população bancarizada", além de atividades típicas de banco de investimento (mercado de capitais, apoio a fusões e incorporações de empresas, engenharias financeiras, privatização, comércio exterior), que sempre atraíram as filiais dos bancos estrangeiros.

A conclusão central do trabalho é que, de um lado, o apego oficial ao argumento pró-abertura escondeu o interesse efetivo de favorecer a estabilidade do setor bancário e da economia; e, por outro lado, o capital privado estrangeiro procurou de fato explorar o mercado bancário brasileiro sob as condições preexistentes, sem alterá-las. Além disso, aproveitando-se da instabilidade macroeconômica do período e da predisposição oficial em abrir o mercado bancário brasileiro, esse ator pôde impor ao

Bacen sua estratégia preferencial de expansão – a aquisição de instituições nacionais privadas de porte grande e médio.

REFERÊNCIAS

- ABDULMACIH, Verence P. G. *A Reforma de 1988: bancos múltiplos e concentração bancária no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia Política). PUCSP, São Paulo, 2000.
- BAER, Mônica. *A internacionalização financeira no Brasil*, Petrópolis: Vozes, 1986.
- BCB (Banco Central do Brasil). *Juros e Spread Bancário no Brasil*. Brasília, 1999.
- BCB (Banco Central do Brasil). *Relatório de Economia Bancária e Crédito*. Brasília, 2005.
- BELAISCH, Agnès. “Do Brazilian Banks Compete?” *Working Paper 03/113*. Washington: International Monetary Fund, 2003.
- CARVALHO, Carlos E. Liquidez e Choques Antiinflacionários. In: BATISTA Jr., P. N. e BELLUZZO, L. G. M. (Orgs.). *A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional*. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p.126-203.
- CECON-UNICAMP (2000), “Dinheiro Curto. Bancos estrangeiros são mais seletivos nos empréstimos”. In: *CartaCapital*, ed. 13/09/00, São Paulo, 2000.
- DE PAULA, Luiz F. Riscos na Atividade Bancária em Contexto de Estabilidade de Preços e de Alta Inflação, in: *Análise Econômica*, v. 18, n. 33, pp. 93-112, 2000.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). Desempenho dos Bancos Privados em 1994. In: *Estudos Setoriais DIEESE*. Rio de Janeiro, 1995.
- FREITAS, M.C.P. (Org.). *Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90*. São Paulo-Brasília: Fundap/Fapesp/Ipea, 1999. p. 101-73.
- IBGE (1997) *Sistema Financeiro: uma análise a partir das contas nacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997. 164 p.
- MACARINI, José P. “A política bancária do regime militar: O Projeto de Conglomerado (1967-1973)”, *Texto para Discussão no. 124*, IE-Unicamp, Campinas, 2007.
- MATHIESON, Donald J.; SCHINASI, Garry J. (Coord.). The Role of Foreign Banks in Emerging Markets. In: *International Capital Markets: development, prospects, and key policy issues*. Washington: International Monetary Fund, Sept. 2000.
- MINELLA, Ary C. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. São Paulo: Espaço e Tempo / ANPOCS, 1988.
- MORAIS, Pedro B. “Foreign Banks in the Brazilian Economy in the 1980s”, *Texto para Discussão no. 241*, Depto de Economia, PUC-RJ, Rio de Janeiro (RJ), 1990.
- MORRIS, Felipe. Latin America's Banking Systems in the 1980s. *World Bank Discussion Papers*. Washington: The World Bank, 1990.
- NAKANE, M. “Concorrência e spread bancário: Uma revisão da evidência para o Brasil”, in: Banco Central do Brasil, “Economia Bancária e Crédito – Avaliação de 4 anos do Projeto Juros e Spread Bancário”, 2003, VI, pp. 58-67.
- POSSAS, Mário L. *Estruturas de Mercado em Oligopólio*, São Paulo: Hucitec, 1984
- SOUZA, Rodrigo M. L. *Estrutura e Determinantes do Spread Bancário no Brasil: Uma resenha comparativa da literatura empírica*. Dis. Mestrado, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ, 2006.
- STUDART, Rogério; ALVES Jr., Antônio J.; CARVALHO, Carlos E., “Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente”. *Texto para Discussão 882*. Brasília, IPEA, 2002.
- TEIXEIRA, Natermes G. *O sistema bancário brasileiro e suas transformações frente a crise atual*. São Paulo. Tese de Doutorado – IE Unicamp, Campinas. 1985
- VIDOTTO, Carlos A. “O Proer no centro da reestruturação bancária dos anos noventa”. In: Anais do VI Congresso Brasileiro de História Econômica e 7a. Conferência Internacional de História de Empresas - ABPHE: VI Congresso de História Econômica e 7a. Conferência Internacional de História de Empresas, Conservatória, 2005.
- WORLD BANK. *Brazil. Selected Issues of the Financial Sector*. Washington, Report 7725, Mar. 1990.