

OS BANCOS NACIONAIS FACE À INTERNACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO¹

Gentil Corazza²
Reci Oliveira³

1. Introdução

Este texto procura analisar a reação dos bancos nacionais face ao intenso processo de internacionalização pelo qual passou o sistema bancário brasileiro, a partir do início da década de 1990. Ao mesmo tempo em que se procura atingir esse objetivo maior, outros aspectos serão analisados ao longo do trabalho, buscando evidenciar as transformações estruturais ocorridas durante esse período, no sistema bancário brasileiro.

Um processo de internacionalização bancária, como o brasileiro ou de qualquer outro país, deve ser compreendido na dinâmica expansiva do capital, especialmente em sua dimensão bancária e financeira, no contexto de uma economia mundial em processo de globalização. Embora a internacionalização bancária tenha uma história mais antiga que a das empresas multinacionais produtivas, se considerarmos que, desde o século XVI, os mercadores italianos desenvolveram uma atividade bancária internacional ligada a feiras e ao comércio internacional e que no século XIX, as exportações massivas de capital pela Grã-Betanha foram feitas pela alta banca internacional. Cabe assinalar, no entanto, que no período mais recente da mundialização capitalista, de modo geral, a expansão bancária acompanhou a expansão mundial da indústria. Assim, ainda que não seja possível fazer um paralelismo linear, poder-se-ia sugerir a existência de uma lógica de articulação entre os processos de internacionalização industrial e bancária. No entanto, percebe-se, atualmente, uma maior autonomia do capital bancário em sua expansão internacional.

Deve-se levar em conta, porém, que as atividades bancárias, por natureza, são mais reguladas que as industriais e comerciais e, por isso, a penetração de bancos estrangeiros num país sempre foi um processo mais demorado e complexo que o de uma empresa industrial. Assim, historicamente, a penetração de um banco estrangeiro numa economia nacional não se deu de forma direta, mas através de uma série de passos, como a criação de uma rede de

¹ Este texto se insere no âmbito da pesquisa “Relações Financeiras Externas da Economia Brasileira” e contou com a colaboração das bolsistas Ana Paula Ebeling (PIBIC/CNPq) e Eduarda Figueiredo Scheibe (BIC/UFRGS).

² Professor Titular do Departamento de Economia e do PPGE da UFRGS. Bolsista do CNPq, E-mail: gentil@ufrgs.br

³ Mestre em Economia pela UFRGS. Analista do Banrisul. E-mail: reci_oliveira@banrisul.com.br

correspondentes estrangeiros no país, um escritório de representação ou uma sucursal e, finalmente, a criação de uma filial de um banco estrangeiro no país. No período mais recente, a internacionalização tem se valido da participação ou do controle acionário de um banco nacional, através dos processos de fusões e aquisições, com foi especialmente o caso brasileiro recente.

Nesta perspectiva mais ampla, o Brasil se integrou desde muito cedo no circuito financeiro internacional, principalmente através de empréstimos, financiamentos ou investimentos diretos. Porém, a internacionalização bancária no País só iniciou em meados do século XX. Assim, já em 1911, ingressa o Banco Ítalo-Belga, seguido pelo City Bank, em 1915, e o Banco Holandês Unido, em 1917. Nos anos 1950 ingressam três bancos japoneses, o Mitsubishi, o Banco de Tóquio e o Sumitomo. Na década de 1960, é a vez do capital bancário alemão, através do Banco Alemão Transatlântico. Após a Segunda Guerra Mundial, até o final do século, houve um contínuo ingresso de bancos estrangeiros no Brasil, mas o processo de internacionalização bancária se acentuou muito na década de 1990, devido a uma conjugação de fatores internos e externos.

É no contexto desta perspectiva teórica e histórica da internacionalização do capital que pretendemos analisar o processo de internacionalização bancária no Brasil, no período mais recente, tendo como objetivo principal e específico analisar a reação dos principais bancos brasileiros a esse processo, reação esta que estaria se manifestando a partir da virada do século.

Para tanto, após esta Introdução, o texto se estrutura da seguinte forma: no tópico 2, é feita uma breve retrospectiva histórica relativa ao ingresso de bancos estrangeiros; no terceiro, são analisadas a crise e as mudanças do sistema bancário nacional, nos anos 1990; depois, no tópico 4, analisa-se o processo de internacionalização bancária, no período recente, e no tópico final, procura-se delinear a possível e incipiente reação dos bancos nacionais face ao ingresso de bancos estrangeiros. Na conclusão, procura-se fazer uma síntese do trabalho, destacando as principais características do sistema bancário brasileiro.

2. Breve retrospectiva histórica

Nas últimas décadas, o sistema bancário nacional sofreu profundas transformações no sentido de se adaptar às mudanças ocorridas na economia brasileira. Até o início dos anos 60, prevaleceu, do ponto de vista legal, o livre acesso de bancos estrangeiros ao sistema bancário brasileiro, beneficiados pela Constituição de 1946, que eliminou a distinção entre nacionais e estrangeiros e permitiu que a propriedade do capital das instituições financeiras pudesse estar sob o controle exclusivo de bancos estrangeiros.

A reforma financeira de 1964 manteve a distinção entre capital bancário doméstico e externo, porém, para criação de bancos nacionais, bastava obter autorização do Banco Central do Brasil, enquanto que para ingresso de estrangeiros era necessário decreto do Poder Executivo⁴, pelo qual se permitia ao capital externo ter controle total de um banco no Brasil, o que explica o *status* do *Citibank*, do Banco de *Boston*, do *Chase* e do *Lloyds*.

Na década de 1970, o sistema bancário passou por um novo processo de ajuste, em função do desenvolvimento e do redirecionamento da política industrial voltada para a utilização da capacidade ociosa das empresas, que necessitavam de mais recursos. Neste período, havia um número excedente de bancos, para a quantidade de recursos disponíveis, devido ao desenvolvimento do mercado financeiro e ao sensível crescimento do mercado de capitais. O acirramento da concorrência, principal característica do setor na época, induziu o governo a adotar uma série de medidas com o objetivo de incentivar o processo de fusões e incorporações e aquisições que vinham ocorrendo no período. Ao longo do tempo, no bojo desse processo, os conglomerados passaram a desenvolver mecanismos próprios, como a administração da tesouraria e serviços especializados. Visando um controle maior no sistema, o Conselho Monetário Nacional (CMN) passou a disciplinar com mais rigor a participação estrangeira nas diversas instituições do sistema financeiro nacional, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 1- Normas relativas ao sistema financeiro nacional

Normativo	Determinação
Decisão CMN (24.11.70)	Veda participação estrangeira em bancos comerciais. Limita participação em bancos de investimento a 50% do capital total e 33% do capital votante.
Voto CMN nº 462/1971	Estende limite dos bancos de investimento às financeiras e DTV. Veda participação em corretoras.
Voto CMN nº 285/1975	Estende limite dos bancos de investimento às sociedades de arrendamento mercantil.
Voto CMN nº 130/1976	Suspende vedação a corretoras, aplicando-lhes o mesmo limite das demais instituições não-bancárias. Limita ingresso em corretoras ao aumento do capital.

Fonte: Bacen

Embora essas medidas tenham sido mais restritivas, a presença de instituições estrangeiras no sistema financeiro praticamente dobrou, entre 1971 e 1980, passando de 80 para 146, enquanto a quantidade de bancos comerciais, por sua vez, elevou-se de 15, em 1970, para 27, em 1980. Esta representatividade se refletiu na participação desses bancos nos depósitos totais, que passaram de 10,2%, em 1970, para 13,2%, em 1980, enquanto que a elevação dos empréstimos foi bastante superior, passando de 12,1% para 23,3%, no mesmo período.

⁴ Art. nº 18 da lei nº 4.595, de 31.12.1964.

As condições do mercado financeiro no decorrer do período foram marcantes na história econômica do país⁵, favorecendo a especialização setorial do sistema financeiro nacional, e a internacionalização do setor bancário, através de investimento estrangeiro direto ou pelas participações minoritárias do capital externo nos conglomerados financeiros nacionais por meio de associação em bancos de investimento e a permissão para que os que aqui estavam pudessem aumentar suas redes de agências.

Na década de 1990, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e através da Reforma Bancária⁶, que extinguiu as cartas patentes e permitiu a criação de bancos múltiplos, a entrada de capital estrangeiro no setor bancário do país foi virtualmente proibida, porém o Artigo 52 das Disposições Constitucionais Transitórias deixou aberta a possibilidade de acesso, ao prever que a participação estrangeira no setor financeiro brasileiro só poderia aumentar em três casos: se fosse considerada de interesse nacional, por reciprocidade a outro país ou em função de acordos internacionais. Foi através da primeira possibilidade que o governo brasileiro resolveu flexibilizar o ingresso de bancos estrangeiros, argumentando que tal situação traria incontestáveis benefícios para o sistema financeiro nacional, em função da escassez de capitais nacionais, e da necessidade de introdução de novas tecnologias ao sistema, para resultar em maior eficiência operacional e oferecer serviços a preços mais competitivos para a população.

Segundo Freitas (1999), tal decisão foi tomada no contexto de fragilidade crescente do sistema bancário nacional, que sofria as conseqüências de uma brutal contração de liquidez associada à implementação de políticas restritivas em resposta aos impactos da crise mexicana. Esta permissão foi defendida pela Exposição nº 311 e aprovada pela Resolução CMN nº 1.535, de 30.11.88, sendo considerada o marco inicial de uma política mais liberal para o Sistema Financeiro Nacional. A mesma norma viabilizou, também, a expansão dos bancos brasileiros no exterior, especialmente do Banco do Brasil, do Banespa e do Banco Real, com base em acordos bilaterais e na aplicação do princípio de reciprocidade entre países. O crescimento do sistema bancário privado, no decorrer do período, foi também beneficiado pela expansão dos bancos já existentes, especialmente, através da abertura de novas agências e pelo processo de fusões e incorporações. Como resultado, logo no primeiro ano, as novas medidas permitiram que 113 bancos múltiplos fossem constituídos.

⁵ Um dos acontecimentos foi a quebra do Banco Halles, abalando o sistema financeiro brasileiro, em abril de 1974, marcando o início de um ciclo de crises que iria causar profundas alterações em toda estrutura do sistema. Além de mostrar quanto era irrealista a reforma bancária de 1965, a intervenção do Banco Central no Halles e seus desdobramentos levaram à montagem de um esquema de institucionalização de socorro aos bancos e renunciaram a abertura ao capital estrangeiro em uma área em que sua presença era severamente limitada. As dificuldades do Halles foram a primeira evidência durante o regime militar da existência de problemas e rachaduras no sistema financeiro.

⁶ Resolução nº 1.524 do Bacen, de 21/09/88 autorizou a formação dos bancos múltiplos, que poderiam ser constituídos pela fusão de quatro tipos de instituições financeiras: bancos comerciais, financeiras, associação de poupança e empréstimo e bancos de investimento. Outra mudança da reforma, além da extinção das cartas-patentes foi a implementação de exigência de capital mínimo para abertura de instituição financeira.

3. A crise bancária e as mudanças estruturais, nos anos 1990

O sistema bancário nacional passou por profundas transformações estruturais a partir da década de 1990. Tais mudanças implicaram, dentre outros aspectos, novas fontes de receita ou novas formas de financiamento das atividades bancárias, um amplo processo de privatização, especialmente de bancos públicos estaduais, através do qual se viabilizou, em grande parte, o processo de internacionalização do sistema bancário nacional, um novo impulso ao cíclico processo de concentração bancária, e finalmente uma maior capitalização, como resultado das novas regras de supervisão bancária, mas também que se fortaleceu com os altos lucros auferidos pelo sistema bancário.

No início da década de 1990, os bancos brasileiros conviviam em uma economia relativamente fechada, e com fontes cativas de receitas, isto é, os ganhos com o *floating*, propiciados pela perda do valor real dos depósitos à vista e/ou pela correção dos depósitos bancários em valores abaixo da inflação. Segundo Carvalho (2002), a inflação abria para os bancos a possibilidade de ganhos elevados, mas acarretava, também, riscos crescentes, pela instabilidade econômica e pelas dificuldades criadas através das medidas de estabilização. A receita inflacionária auferida pelos bancos, que representava, em 1990, nada menos que 4,0% do PIB, em 1995 havia se reduzido para apenas 0,1%. Por outras palavras, esta mesma receita, que, em 1993, significava 87,3% das receitas totais do sistema bancário reduziu-se para 1,6%, dois anos depois. Nessas condições, a perda do *floating* já era um indicador de que o sistema teria de passar por profundas mudanças. Dentre as novas opções viáveis, tornando-se uma das principais fontes de receita, foi a cobrança de tarifas que, em grande número de bancos, passou a cobrir toda folha de pagamentos. Em muitos casos, como o do Banco Itaú e do Unibanco, em 2004, as tarifas representavam 181,2% e 162,6% da folha, respectivamente, para esses dois bancos. Estas receitas em média dobraram sua participação no faturamento total dos bancos, passou do patamar próximo de 10%, para algo próximo aos 20%, no período de 1994 a 2004. No entanto, evidentemente, isto não foi suficiente para garantir a solvência de muitos bancos.

Diante do cenário de menor inflação, proporcionado pelo Plano Real, o baixo volume de recursos disponibilizados pelo sistema financeiro, que se mantinha atuando, quase que exclusivamente, no curto prazo, as falências de pequenos bancos, a insolvência e a posterior intervenção em duas das maiores instituições privadas⁷, o Banco Econômico e o Nacional, todos esses fatores contribuíram para que o país se defrontasse com a possibilidade real de uma crise

⁷ Em 11.08.95 ocorreu a intervenção no Banco Econômico e em 18.11.95, no Banco Nacional. Segundo Carvalho e Oliveira (2002), a quebra dessas instituições não deve ser atribuída ao intenso aumento dos empréstimos a partir da queda da inflação, mas sim a problemas anteriores que foram agravados pela dificuldade de reagir ao cenário criado pela queda da inflação e pela política econômica restritiva do início de 1995.

bancária⁸ sistêmica. Para contornar a magnitude de riscos a que estavam expostos os bancos, o governo cogitou uma forma de permitir o saneamento do sistema sem ter que liquidar instituições de médio e grande porte, um processo reconhecidamente oneroso, longo e complexo. A alternativa mais viável era a transferência do controle acionário das instituições em dificuldades, esquema que, dificilmente, poderia ser mantido no âmbito exclusivo dos bancos nacionais.

Na tentativa de evitar a eclosão de crise bancária sistêmica⁹, o governo editou um conjunto de medidas destinado a facilitar a aquisição de bancos insolventes, para garantir a normalidade do sistema. Uma das mais importantes medidas foi a criação do Programa de Estímulo a Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) pela Medida Provisória (MP) nº 1.179, de 03.11.1995, regulamentada na mesma data pela Resolução nº 2.208. O Proer disciplinou as aquisições de bancos com problemas patrimoniais e de solvência por meio da criação de linhas de crédito, de incentivos fiscais, de benefícios tributários e de isenção temporária do cumprimento de determinadas regulamentações bancárias. A intenção do governo era a de garantir a estabilidade do sistema financeiro e salvaguardar o sistema de pagamentos, sem que acarretasse prejuízos para os clientes, obrigando o banco comprador a assumir todas as obrigações do banco falido em relação ao público e de penalizar as más práticas bancárias, exigindo a transferência de controle acionário e indisponibilidade dos bens do controlador e administradores. Esta medida só foi possível depois das evidências de que seria impossível sustentar um sistema financeiro com riscos de liquidez de alguns bancos e esta situação poderia afetar outros segmentos da economia.

Com o intuito de favorecer a entrada de capitais externos no sistema financeiro nacional, para conter a crise bancária, em 16 de novembro de 1995, o CMN eliminou, por meio da Resolução nº 2.212, a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro¹⁰ fosse o dobro daquele exigido para um banco nacional. Esse requisito havia sido fixado, em 1994,

⁸ Segundo Corazza (2000), uma crise bancária geralmente se manifesta como um problema de liquidez, expresso na incapacidade dos bancos atenderem à retirada de depósitos dos seus clientes, fato que pode se transformar, com frequência, em problema de solvência do sistema bancário. De modo geral, as crises são provocadas pela conjugação de fatores macroeconômicos, como um ambiente de instabilidade ou um plano de estabilização, e microeconômicos, como a fragilidade intrínseca dos próprios bancos.

⁹ Os bancos médios de varejo tendem a sofrer mais crises sistêmicas do que os de maior porte, em função de que suas captações são menos pulverizadas. Os bancos médios de varejo têm a maior parte de seus ativos comprometida em operações de crédito com empresas médias em valores médios unitários maiores que os do passivo. Os bancos de varejo de grande porte são afetados nos eventos de risco sistêmico que acontece com seus congêneres, ma têm efeito inverso nos eventos de risco subsistêmico, que podem ocorrer em faixas de bancos médios e pequenos de qualquer nicho. A tendência é uma transferência de recursos para esses bancos, reforçando sua liquidez e reduzindo o custo de captação. Os bancos estrangeiros de varejo tendem a ser beneficiados em eventos de risco sistêmico que ocorrem em bancos nacionais de qualquer porte, pois os agentes são levados a acreditar que haverá suporte externo para eles. Porém, em crises externas, independente de sua origem, há efeito contrário e transferência de recursos destes bancos para bancos de porte, nacionais e oficiais. Já os bancos de atacado tendem a sofrer mais rapidamente que os bancos de varejo, mas apenas quando os eventos de risco sistêmico ocorrem em seu nicho.

¹⁰ O Banco Central do Brasil, através da Carta-Circular nº 2.345/93, classifica os bancos de origem estrangeira que atuam no Brasil, em três categorias, segundo o controle do capital. São definidas como bancos estrangeiros as dependências ou filiais de bancos sediados no exterior, podendo atuar no País somente sob a forma de bancos comerciais. Os bancos privados nacionais com controle estrangeiro são aqueles cuja maioria do capital votante pertence, direta ou indiretamente, a instituições bancárias sediadas no exterior. Os bancos privados nacionais com participação estrangeira incluem aqueles em que de 10% a 50% do capital votante pertence, de modo direto ou indireto, a bancos sediados no exterior.

quando da adesão brasileira ao Acordo da Basiléia, ocasião em que novos valores mínimos de capital para os bancos foram definidos pela Resolução 2.099, de 17 de agosto.

Os recursos investidos no Proer somaram R\$ 21 bilhões, o equivalente a 2,5% do PIB. Embora elevado, este custo foi menor, se comparado com o de outros países da América Latina, onde ocorreram processos semelhantes. O Chile gastou 19,6% do seu PIB, a Argentina e a Venezuela, 13% do PIB de cada uma delas. Nessas condições, o Proer permitiu uma verdadeira reestruturação do sistema financeiro nacional. Entre 1994 e 1998, no âmbito desse programa houve 62 alterações de controle acionário, 33 incorporações e 44 liquidações de bancos. Algumas das instituições que sofreram transferências de controle administrativo eram importantes bancos de varejo nacionais, conforme informações contidas no quadro a seguir.

Quadro 2 - Aquisições bancárias com incentivo do Proer

Instituição	Comprador	Data
Banco Nacional	Unibanco	18.11.1995
Banco Econômico	Banco Excel	30.04.1996
Banco Mercantil	Banco Rural	31.05.1996
Banco Banorte	Banco Bandeirantes	17.06.1996
Banco Martinelli	Banco Pontual	23.08.1996
Banco <i>United</i>	Banco Antônio Queiroz	30.08.1996
Banco Bamerindus	HSBC	02.04.1997

Fonte: Bacen

Dentre as informações que o quadro nº 2 nos apresenta, podemos destacar duas que consideramos relevantes para nossa análise. A primeira diz respeito à presença de três das maiores instituições bancárias do país, o Banco Nacional, o Econômico e o Bamerindus e a segunda se refere à venda do Bamerindus para o HSBC, fato que pela primeira vez na história do país a insolvência de um grande banco privado nacional foi resolvida com sua venda a uma instituição estrangeira.

Assim, uma vez eliminado o perigo de insolvência generalizada, medidas adicionais¹¹ foram tomadas para fortalecer o sistema bancário nacional, muitas delas em consonância com as recomendações do Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, ao qual se havia filiado o Brasil. Os poderes do Banco Central em ações preventivas de fiscalização dos bancos foram ampliados, com poderes sobre aportes de capital, cisão, incorporação e ou transferência de controle acionário. A reestruturação do sistema financeiro atingiu também os bancos públicos, especialmente os estaduais. Desde o final da década de 80, algumas instituições vinham apresentando péssimos resultados, diretamente relacionados ao uso de seus recursos para operações irregulares, principalmente em anos eleitorais.

¹¹ Através da Resolução nº 2.211, de 16.11.1995 foi criado o Fundo Garantidor de Depósitos, no limite de R\$ 20 mil por titular, em contas de depósitos à vista, a prazo, de poupança e em letras de câmbio, hipotecárias, ao qual devem aderir e para a qual devem contribuir todas as instituições financeiras.

Os problemas de gestão, a rigidez organizacional, os altos custos operacionais, as fraudes, e concentração da carteira de crédito em operações com controladores juntamente com a crise fiscal, contribuíram para que o governo decretasse o Raet (Regime de Administração Temporária) nos dois maiores bancos estaduais, o Banespa e o Banerj, em 31.12.1994.

Diante da inviabilidade econômica de alguns bancos estaduais, o governo federal implantou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual (PROES), através da Medida Provisória nº 1.514, de 16 de agosto de 1996. O objetivo deste programa era o de incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade bancária, evitando a falência dos bancos estaduais e ainda eliminar o financiamento dos déficits orçamentários dos governos dos estados federados e ao mesmo tempo, conter as emissões monetárias, no intuito de eliminar fontes alternativas de liquidez que pudessem alimentar novos impulsos inflacionários. As instituições estaduais poderiam aderir ao Programa mediante condições de privatização, extinção ou transformação em agências de fomento, o que poderia ocorrer através de incorporação, fusão ou cisão.

Dessa forma, com os dois Programas, o governo consegue realizar mudanças administrativas, operacionais e societárias dos bancos, através de transferências de controle acionário e de modificações do objeto social. O sinal de que os bancos públicos enfrentavam dificuldades ficou evidente por ocasião da intervenção no Banespa, o maior e mais importante dos bancos públicos estaduais. Posteriormente, as demais instituições públicas aderiram ao Proes, conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 3 - Resumo das operações realizadas no âmbito do Proes

OPÇÃO	Nº	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA/ESTADO
Extinção/Liquidação Ordinária	10	Liquidação Ordinária: BANACRE (AC), BANAP (AP), BANDER (RN), BDM (RN), BEMAT (MT), BERON (RO), CAIXEGO (GO), MINASCAIXA (MG) e PRDUBAN (AL). Extinto BANER (RR).
Privatização	7	BANDEPE (PE), BANEB (BA), BANERJ (RJ), BANESTADO (PR), BEMGE (MG), CREDIREAL (MG) e PARAIBAN (PB).
Privatização conduzida pela União	7	BANESPA (SP), BEA (AM), BEC (CE), BEG (GO), BEM (MA), BEP (PI) e BESC (SC).
Saneamento	5	BANESE (SE), BANESTES (ES), BANPARA (PA), BANRISUL (RS), NCNB (SP).
Agência de Fomento	16	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Paraná.
Não optante pelo Proes	3	BANDES (ES), BRB (DF) e PARAIBAN (PB).
Sem instituições oficiais	2	Mato Grosso do Sul e Tocantins.
TOTAL DE INSTITUIÇÕES	50	

Fonte: Bacen

Neste contexto, segundo afirma Carvalho (2000), face às políticas e às medidas preventivas do governo, “o Proer e o Proes definiram importantes instrumentos institucionais para a reestruturação do sistema bancário brasileiro, e viabilizaram toda uma política de atração de grandes bancos estrangeiros, além do desejado propósito governamental de reduzir a presença dos bancos públicos no sistema bancário brasileiro”. No que diz respeito aos recursos

necessários para a reestruturação do sistema financeiro nacional, o governo federal conseguiu, através de emissão de títulos e do próprio mercado, com as reorganizações societárias e transferências de ativos e passivos de instituições com problemas de liquidez. Para atender o Proes, a União emitiu títulos no valor de US\$ 61,4 bilhões.

Essas mudanças estruturais do sistema bancário brasileiro, nos anos 1990, acentuaram, também, o processo de concentração bancária no país, em consequência da redução do número de bancos e de outras variáveis, tais como, os percentuais de ativos detidos por cada banco. A esse propósito, cabe assinalar que, entre 1988 e 1994, o número de bancos passou de 117 para 263. Nesse período, enquanto os bancos públicos diminuía, os bancos privados nacionais passavam de 44 para 154, e os bancos estrangeiros, de 30 para 69. Entre 1994 e 2004, porém, a redução do número total de bancos se acentua, passando de 263 para 163, sendo que os bancos públicos se reduziram a apenas 13, os privados nacionais passaram de 154 para 82, e o número de bancos estrangeiros continuou aumentando, até o ano de 2000, quando chegou a 84, mas a partir daí sofreram um enxugamento até chegar a 68 bancos, em 2004. Todos esses dados podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro nº 4 – Evolução do número de bancos, por categorias, no País

TIPOS DE INSTITUIÇÃO	Dez/88	Dez/94	Dez/98	Dez/00	Dez/03	Dez/04
Bancos Públicos Federais	6	6	6	8	7	7
Bancos Públicos Estaduais	37	34	24	8	6	6
Total dos Bancos Públicos	43	40	30	16	13	13
Bancos Privados Nacionais	44	154	105	93	78	82
Total dos Nacionais	87	194	135	109	91	95
Bancos c/Participação Estrangeira	5	31	18	14	10	10
Bancos c/Controle Estrangeiro	7	20	43	57	53	49
Estrangeiros (filiais)	18	18	16	13	9	9
Total de Bancos Estrangeiros (A)	30	69	77	84	72	68
Total do SFN (B)	117	263	212	193	163	163
Participação dos Estrangeiros (A/B)	25,6	26,2	36,3	43,5	44,2	41,7

Fonte: Bacen

A concentração em termos de ativos, que já era elevada no ano de 2000, acentuou-se ainda mais entre este ano e 2004. Conforme quadro nº 5 e 6, podemos observar que, em 2004, praticamente 60% dos ativos pertenciam aos cinco maiores bancos (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa, Itaú e Unibanco), todos nacionais, dois estatais e três privados. De acordo com os mesmos quadros, os dez maiores bancos detinham nada menos que 79,3% dos ativos do sistema bancário brasileiro, o que significa um elevadíssimo grau de concentração.

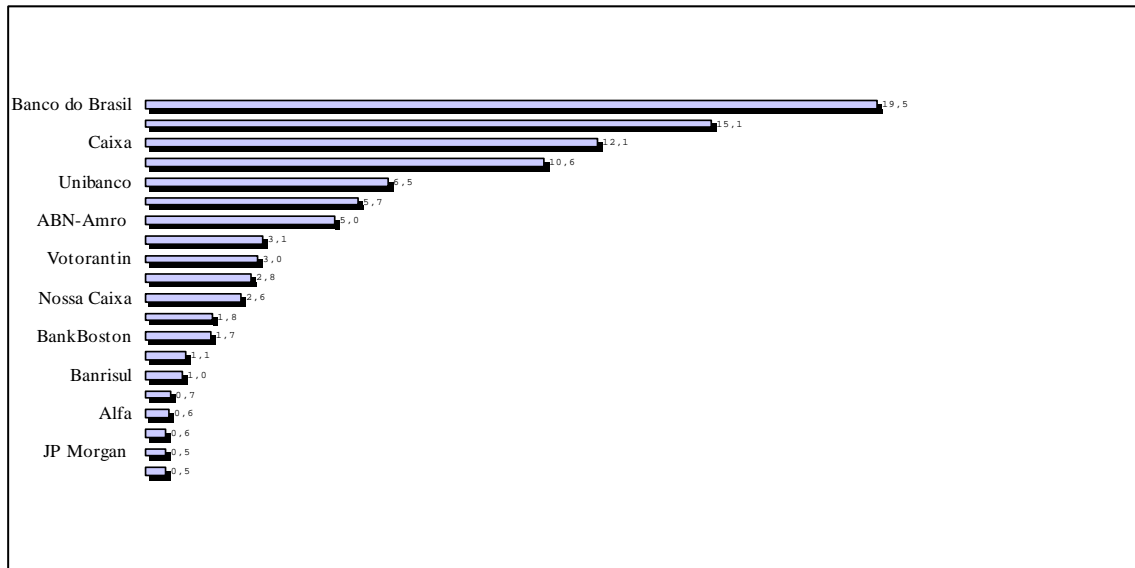
Por outro lado, se é verdade que existem, hoje, 163 bancos no país, na prática esse número pouco significa, pois os 50 maiores possuíam em 2004, nada menos que 98,2 % do total dos ativos do sistema.

Quadro nº 5 – Concentração do sistema bancário

Discriminação	Dez/00	Dez/01	Dez/02	Dez/03	Dez/04
5 maiores	50,2	47,9	50,7	53,7	59,7
10 maiores	70,1	72,4	76,2	79,5	79,3
20 maiores	84,9	87,4	89,8	90,4	91,5
50 maiores	94,1	97,0	97,7	97,5	98,2

Fonte: Bacen

Quadro 6 – Fatia de mercado nas mãos dos bancos



Fonte: Bacen

4. A abertura e o ingresso de bancos estrangeiros

A abertura do sistema bancário brasileiro às instituições estrangeiras, no período mais recente, não foi um fenômeno isolado, pois ocorreu quase simultaneamente em toda a América Latina, influenciada que foi pela atratividade do mercado em expansão, bem como pela consolidação bancária na Europa e, também, nos Estados Unidos. Para a América Latina, o interesse dos estrangeiros teve um efeito extremamente positivo, em função do ingresso de investimento externo, que resultou em benefícios para o sistema, tornando a região menos vulnerável à volatilidade do capital internacional e proporcionou o fortalecimento do setor bancário.

Deve ser ressaltado, também, que as instituições estrangeiras, antes de desembarcarem no Brasil, já haviam adotado como alvo preferido de investimento os bancos latino-americanos de varejo. O ótimo retorno das atividades financeiras e competidores locais, ainda ineficientes, foram atrativos que se aliaram à necessidade de diversificar os negócios fora dos saturados mercados domésticos, especialmente os da Europa. Na realidade, esta tendência já era esperada, visto que a queda das taxas de inflação e o avanço das políticas de estabilização

econômica criaram um clima favorável para o ingresso de empresas e bancos, especialmente no Brasil. Até então, o Brasil e os demais países da América Latina, do ponto de vista de mercado financeiro internacional, foram áreas consideradas extremamente instáveis, difíceis de serem controladas, muito regulamentadas e com perspectivas de retorno insatisfatório. Porém, as nações do Sudeste Asiático, que eram os principais alvos das grandes instituições internacionais, enfrentaram sérias crises econômicas, forçando as empresas multinacionais lá instaladas a procurar novos mercados que propiciassem, simultaneamente, rentabilidade e boas perspectivas quanto à possibilidade de expansão.

Nestas circunstâncias, ocorreram os primeiros movimentos para ingresso de bancos estrangeiros em nosso mercado, movimento este iniciado pelos bancos espanhóis, especialmente o Santander, que gastou US\$ 2,7 bilhões entre 1994 e 1996, adquirindo o controle ou a participação em diversos bancos latino-americanos, e o Banco Bilbao-Vizcaya (BBV) investiu US\$ 1,6 bilhão. Posteriormente vem o HSBC, que ingressa no Peru, amplia sua presença no México, adquire o grupo argentino *Roberts* e, logo em seguida, na operação mais importante, compra, no Brasil, a totalidade das ações do Bamerindus.

A abertura legal do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro representou o interesse do governo brasileiro em estimular o investimento externo direto no setor bancário, por uma série de razões. Afirmava-se que o ingresso e ampliação da presença estrangeira contribuiriam tanto para a melhoria da qualidade dos serviços e ao aporte de novas tecnologias, como para a redução dos *spreads* e à maior eficiência operacional dos bancos. No entanto, a redução dos *spreads* é uma variável mais relacionada à diminuição do risco da atividade bancária, o qual depende da queda da taxa de juros básica da economia e dos níveis de inadimplência, do que ao aumento da pressão concorrencial, associada ao ingresso de bancos estrangeiros. Da mesma forma, o alongamento dos prazos das operações de crédito a partir do repasse de recursos externos era considerado pouco provável, pois em geral, as captações externas dos bancos eram utilizadas em operações de tesouraria ou de arbitragem e o alongamento dependia, além da redução do patamar de juros, da consolidação da estabilidade da economia.

Na realidade, o mercado bancário brasileiro se tornou altamente cobiçado, pois é fonte de lucros expressivos para os bancos nacionais e para os estrangeiros aqui instalados. Além da maior “bancarização” da população e da expansão do crédito, o potencial do mercado bancário doméstico também está ligado às reformas econômicas que foram implementadas a partir do Plano Real. Assim, constituíram-se em fatores de atração ao ingresso de bancos estrangeiros tanto pelas oportunidades de negócios e de lucros, com a abertura do mercado de capitais e o desenvolvimento do setor financeiro não-bancário (fundos de investimento e de pensão, securitização e derivativos), bem como nos processos de privatização e de reestruturação industrial, no financiamento da área de infra-estrutura, além de outras operações de *project*

finance, lançamento de ações e títulos no exterior, ou assessoria na reestruturação empresarial (Freitas, 1999).

O capital estrangeiro desempenha importante papel na condução do relacionamento da economia brasileira com o resto do mundo, na medida em que a presença de sócio estrangeiro cria condições mais favoráveis ao processo de captação de recursos no exterior. Assim, a entrada dos bancos estrangeiros torna-se importante à medida que agiliza as operações internacionais e viabiliza a colocação no exterior de papéis das empresas locais que, por serem muitas vezes clientes do banco, contam com a recomendação da instituição aos investidores externos e, também, transferem tecnologias de produtos e outras inovações.

Além disso, não deve ser esquecido que, se por um lado, a presença de bancos estrangeiros pode facilitar o ingresso de capital produtivo no país, por outro lado, os guichês dos bancos multinacionais também servem de ponto de passagem para os capitais em fuga nos momentos de crise. Porém, a estabilidade monetária, as privatizações e o potencial de negócios no Brasil e no Mercosul aguçou o apetite dos investidores estrangeiros, para ingressarem no País. O interesse dos bancos estrangeiros pelo potencial do mercado local, pelas novas oportunidades de lucros e a necessidade do Banco Central de recuperar parte do prejuízo acumulado nos últimos anos com a liquidação de bancos, corretoras e distribuidoras induziu o governo a elaborar um modelo de entrada dessas instituições no País, que, ao mesmo tempo, trouxesse ganhos aos envolvidos na negociação. Para que o governo conseguisse pôr em prática o seu programa de privatizações, os banqueiros internacionais foram chamados a participar do mercado nacional, pois se observava que os bancos nacionais não estavam se interessando em acelerar o processo de fusão e incorporações a despeito de todas as vantagens oferecidas dentro do Proer.

A forma de ingresso sugerida pelo Banco Central foi que as instituições estrangeiras participassem do saneamento do sistema financeiro nacional, adquirindo créditos das instituições em processo de liquidação. Na visão do governo, essa condição traria benefícios a todos os envolvidos, pois o pedágio¹² cobrado não era considerado tão alto, a ponto de inviabilizar a entrada de bancos estrangeiros, já que estas instituições tinham como objetivo ampliar sua presença no mercado nacional e acumular expressivos lucros. A resposta a esta abertura foi uma forte entrada de novos bancos estrangeiros no país, a qual teve impacto significativo sobre o setor bancário brasileiro, fortalecendo a concentração e acirrando a concorrência no interior do sistema.

Como se pode observar, no quadro abaixo, entre 1997 e 2000, nada menos que doze instituições bancárias nacionais, muitas delas de significativo porte, como o Bamerindus, o

¹² Por pedágio, entenda-se a obrigação de adquirir uma das instituições constantes de uma lista de 65 instituições financeiras – bancos corretoras e distribuidoras – que foi apresentada a todos os estrangeiros interessados. Foram relacionadas instituições quebradas sob administração do BC, em processo de liquidação e intervenção. Comprando uma delas, obtinha-se a autorização, para atuar País.

Excel-Econômico, o Meridional e o Banespa, foram adquiridas por oito diferentes instituições estrangeiras, dentre as quais se destaca o Banco Santander, que sozinho adquiriu cinco instituições.

Quadro nº 7 – Principais aquisições no varejo por instituições estrangeiras

Instituição	Comprador	Data
Banco Bamerindus	HSBC	02.04.1997
Banco Geral do Comércio	Santander	22.08.1997
Banco Boavista	Espírito Santo e Crédit Agricole	04.12.1997
Banco Noroeste	Santander	30.03.1998
Banco Bandeirantes	Caixa Geral de depósitos	22.05.1998
Banco América do Sul	Sudameris	30.07.1998
Banco Real	ABN Amro	13.08.1998
Banco Excel-Econômico	Bilbao Vizcaya	09.10.1998
Banco do Estrado de Pernambuco	ABN Amro	17.11.1998
Banco Bozano Simonsen	Santander	18.05.2000
Banco Meridional	Santander	18.05.2000
Banespa	Santander	20.11.2000

Fonte: Bacen

O processo de privatização ampliou a atuação no país dos bancos estrangeiros, através da representatividade em número de agências. Por exemplo, no ano de 2003, havia 3.292 instituições estrangeiras, representando 19,56% do sistema.

Este crescimento significativo, especialmente a partir de 1998, foi resultante da privatização e da transferência do controle acionário de mais de 10 bancos estatais. Porém, os dados revelam que, a partir de 2001, ocorreu redução na participação dessas instituições no total do sistema, pelo fato de alguns bancos estrangeiros não lograrem êxito em suas estratégias de atuação no mercado financeiro brasileiro, em função das melhores condições dos bancos nacionais em competir no mercado. Ao entrarem comprando grandes instituições, os bancos estrangeiros acabaram estimulando a expansão dos maiores bancos privados nacionais, na melhora da qualidade dos serviços e na oferta de produtos, processo este que também foi estimulado pelo novo ambiente de estabilização e competição. É esta reação dos bancos nacionais que de desejamos analisar no próximo item.

5. A reação dos Bancos Nacionais face aos bancos estrangeiros

Tradicionalmente, considera-se que nos países menos desenvolvidos os bancos estrangeiros são mais eficientes e competitivos que os bancos nacionais, e por isso tendem a dominar ou conquistar fatias de mercado do bancos nacionais. No entanto, como afirmam Carvalho (2002) e De Paula (2004), não há evidências de que os bancos estrangeiros são mais eficientes que os bancos privados domésticos. Para eles, na verdade, a entrada de bancos estrangeiros no mercado bancário brasileiro estimulou a concorrência dos bancos nacionais que reagiram e tentaram reconquistar o terreno perdido anteriormente.

Quadro nº 8 – Indicadores de Eficiência

Origem de Capital	Em (%)				
	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04
Controle Estrangeiro	1,6	1,6	1,3	1,5	1,1
Estrangeiros (Filiais)	1,2	0,9	1,0	1,1	1,5
Oficiais estaduais	4,4	5,5	6	5,2	4,9
Oficiais federais	4,1	3,8	4,3	3,7	3,7
Privados nacionais	1,2	1,2	1,3	1,0	1,1

Dados elaborados a partir modelo 4046 e 4016/Bacen

Eficiência: Depósitos à Prazo(CP+LP)/PL

Reafirmando esta idéia, observa-se no quadro nº 8, acima, de modo geral que, no período 2000/2004, os bancos privados domésticos no Brasil tiveram melhores resultados nos indicadores do que os bancos estrangeiros, caindo por terra a idéia de que os bancos estrangeiros são mais eficientes que os nacionais. Isso pode ser explicado levando-se em conta que os bancos locais tiveram uma reação ativa à entrada de bancos estrangeiros no setor bancário brasileiro. Somado a isso, os bancos domésticos estão mais adaptados às peculiaridades do setor no Brasil, facilitando a sua capacidade de se adaptar a períodos de instabilidade econômica. Finalmente, o setor bancário no Brasil conta com bom nível de desenvolvimento e sofisticação. Dessa forma, podemos concluir que os bancos brasileiros têm reagido de forma positiva à entrada de bancos estrangeiros no país, já que “a entrada estrangeira tem afetado o mercado bancário doméstico, forçando os bancos nacionais a operarem de forma mais eficiente e também a expandir suas atividades, organicamente ou por fusões e aquisições” (De Paula 2004, p.74).

Além disso, como indicam os dados do Quadro nº 9, abaixo, os bancos estrangeiros não se destacaram na política de expansão do crédito para a economia, uma das principais justificativas apresentadas pelo governo em sua política de abertura e atração dos bancos estrangeiros. Com efeito, vemos que esses bancos ficaram muito distantes em relação aos bancos públicos e aos bancos privados nacionais, no que diz respeito às operações de crédito para a economia. Se os dados das fontes de receita servem como indicativo das aplicações de recursos, pode-se concluir que os bancos estrangeiros concentraram suas aplicações, sobretudo, em títulos públicos (29,8%, na média do período), ficando em segundo lugar as operações de crédito (21,7%). No ano de 2004, no entanto, houve uma mudança radical nessa tendência, pois as operações de crédito representaram 47,9% das receitas e as aplicações em títulos públicos reduziram-se de 48,9% para 31,8%, reversão esta certamente relacionada com a política de expansão do crédito consignado para aposentados.

Esse papel de sustentar o crédito ao consumo ou ao investimento foi desempenhado principalmente pelos bancos públicos, cujo maior percentual de suas receitas se originaram das operações de crédito (44,6%, na média do período) e, depois, pelos bancos privados nacionais (31,1%).

Quadro nº 9 – As Receitas dos Bancos

							Em (%)
BANCOS ESTRANGEIROS*							
Data	Operações de Crédito	Câmbio	Aplic. Interf. de Liquidez	Títulos e Val. Mobiliários	Prestação de Serviços	Outras	Total
1994	12,7	38,6	24,6	4,2	0,4	19,5	100
1995	16,4	42,8	13,9	9,6	1,7	15,6	100
1996	27,4	13,1	27,2	17,7	3,6	11,0	100
1997	23,7	11,2	17,2	33,1	4,2	10,6	100
1998	18,3	10,3	13,9	41,4	4,6	11,5	100
1999	10,2	23,5	4,3	51,9	1,8	8,3	100
2000	17,3	13,1	6,2	48,9	4,2	10,3	100
2004	47,9	1,9	-	31,8	13,5	4,9	100
Média	21,7	19,3	13,4	29,8	4,3	11,5	100
BANCOS PRIVADOS							
1994	29,2	17,0	27,0	10,1	1,3	15,4	100
1995	37,0	10,7	18,4	10,4	4,3	19,2	100
1996	33,2	5,4	19,5	13,1	7,8	21,0	100
1997	32,8	5,6	13,9	21,8	8,5	17,4	100
1998	25,8	5,8	12,1	27,5	6,9	21,9	100
1999	20,7	23,6	4,7	31,2	4,6	15,2	100
2000	26,5	11,8	6,6	28,8	8,6	17,7	100
2004	44,0	1,4	-	36,5	12,9	5,2	100
Média	31,2	10,2	12,8	22,4	6,9	16,6	100
BANCOS PÚBLICOS							
1994	68,4	11,7	3,0	7,3	1,4	8,2	100
1995	66,7	9,2	4,1	5,6	4,5	9,9	100
1996	50,9	2,7	5,8	6,1	7,6	26,9	100
1997	40,2	0,9	5,2	6,1	7,3	40,3	100
1998	34,9	1,3	7,2	19,7	9,7	27,2	100
1999	30,1	8,5	5,8	19,9	6,7	29,0	100
2000	29,8	4,3	3,4	24,4	11,8	26,3	100
2004	36,0	1,7	-	38,7	16,7	6,9	100
Média	44,6	5,0	4,3	16,0	8,2	21,8	100

* Compreende as três categorias de bancos estrangeiros: com controle estrangeiro, com participação e filiais

Fonte: Bacen

Após essas observações iniciais a propósito do desempenho e das políticas ativas dos bancos estrangeiros, desejamos fazer um balanço da abertura do sistema bancário nacional aos bancos estrangeiros e uma avaliação de suas atividades, bem como a reação dos bancos nacionais.

Antes de mais nada, é preciso constatar que houve uma diminuição gradativa de filiais de bancos estrangeiros, de 18 para 09, entre 1988 e 2004, conforme demonstrado, anteriormente, no quadro nº 4. De início, a investida mais forte se deu através da participação estrangeira no capital de bancos nacionais, a qual se restringia a apenas cinco bancos, em 1988, e se elevou para 31 bancos, em 1994, mas depois diminuiu progressivamente, até reduzir-se a 10, em 2004. No entanto, o eixo mais forte da penetração estrangeira se firmou através dos bancos com controle estrangeiro, cujo número se elevou acentuadamente dos 07, em 1988, para 57, em 2000, e, depois disso, vem decrescendo até atingir 49, em 2004. Em termos relativos, essa categoria de banco aumenta sua participação percentual no total do sistema, até 2003, quando

representava 32,5% dos bancos, mas em 2004, esse valor recua para 30,1 %. Somando-se as três categorias de bancos estrangeiros (bancos com participação estrangeira, bancos com controle estrangeiro e filiais de bancos estrangeiros), observa-se a seguinte participação estrangeira no sistema bancário nacional: 25,6% em 1988, 43,5% em 2000, 44,2% em 2003, e 41,7%, em 2004. Devido ao fato da internacionalização dos bancos estrangeiros ter se dado, sobretudo, através do aumento dos bancos com controle estrangeiro, é através dessa categoria que procuraremos avaliar, a seguir, primeiro o aumento e depois o recuo da presença estrangeira e uma recuperação do terreno perdido por parte dos bancos nacionais.

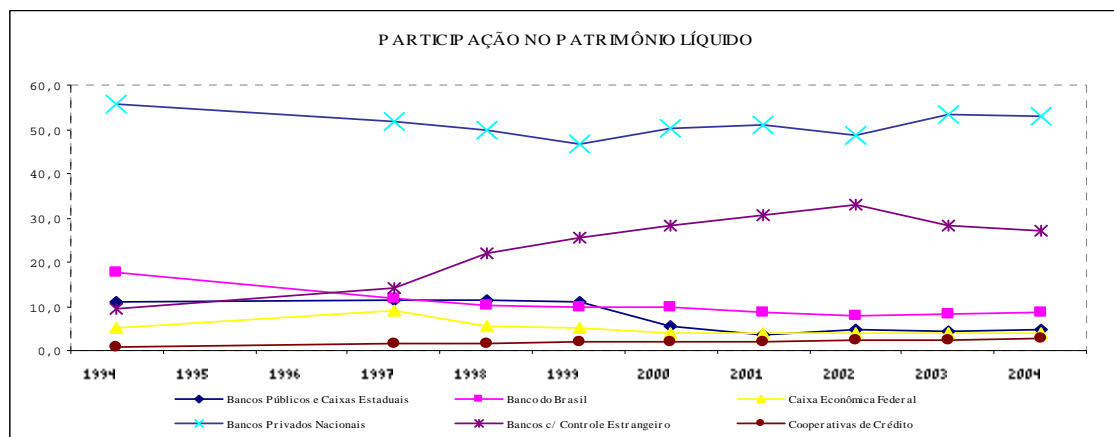
Uma análise mais detalhada das diferentes categorias de bancos permite observar a participação de cada uma no conjunto do sistema bancário, conforme se especifica, a seguir.

Quadro nº 10 - Participação dos Bancos no Patrimônio Líquido Total do Sistema Bancário

Segmento bancário	Em (%)									
	dez/94	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04	
Bancos Públicos e Caixas Estaduais	11,1	11,5	11,4	11,1	5,7	3,5	4,6	4,3	4,7	
Banco do Brasil	17,8	11,8	10,0	9,7	9,9	8,8	7,8	8,3	8,7	
Caixa Econômica Federal	5,2	9,1	5,4	5,2	3,8	3,9	3,9	3,9	4,1	
Bancos Privados Nacionais	55,6	51,8	49,8	46,7	50,3	51,1	48,7	53,2	52,9	
Bancos c/ Controle Estrangeiro	9,6	14,3	21,9	25,5	28,3	30,7	32,9	28,1	27,1	
Cooperativas de Crédito	0,7	1,6	1,6	1,8	2,0	2,0	2,2	2,2	2,6	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Fonte: Bacen

Gráfico 1 - Participação no Patrimônio Líquido



Fonte: Quadro nº 10

Em termos de patrimônio líquido, por exemplo, a participação dos bancos com controle estrangeiro elevou-se de 9,6%, em 1994, para 14,3%, em 1997, 32,9% em 2002, declinando depois para 28,1%, em 2003, e 27,1% em 2004. Em relação aos ativos totais, a participação estrangeira segue a mesma tendência de elevação, de 7,1%, em 1994, para 12,8%, em 1997, 29,7%, em 2001, declinando depois até os 20,7%, em 2003, e 22,4% em 2004. Para os depósitos, manteve-se a tendência de crescimento, que foi de 4,6%, em 1994, 7,5%, em 1997, e

21,1%, em 2000, declinando depois para 17,6%, em 2003, e 19,9% em 2004. Finalmente, a fatia de mercado em termos das operações de crédito, os estrangeiros, que detinham apenas 5,2%, em 1994, passaram para 11,7%, em 1997, 31,5%, em 2001, reduzindo sua participação, depois, para 25,1%, em 2004. Através desses indicadores, observa-se um crescimento acentuado da participação estrangeira até por volta do ano 2000 e, a partir daí, um decréscimo quase que generalizado dessa participação estrangeira, em seus diversos aspectos, do sistema bancário nacional.

Qual a explicação para essa reversão no crescimento da participação estrangeira no sistema financeiro nacional? Estaria em curso e com que força uma reação dos bancos nacionais, públicos e privados, visando recuperar o terreno perdido para os bancos estrangeiros? São estas as questões que tentaremos responder, a seguir.

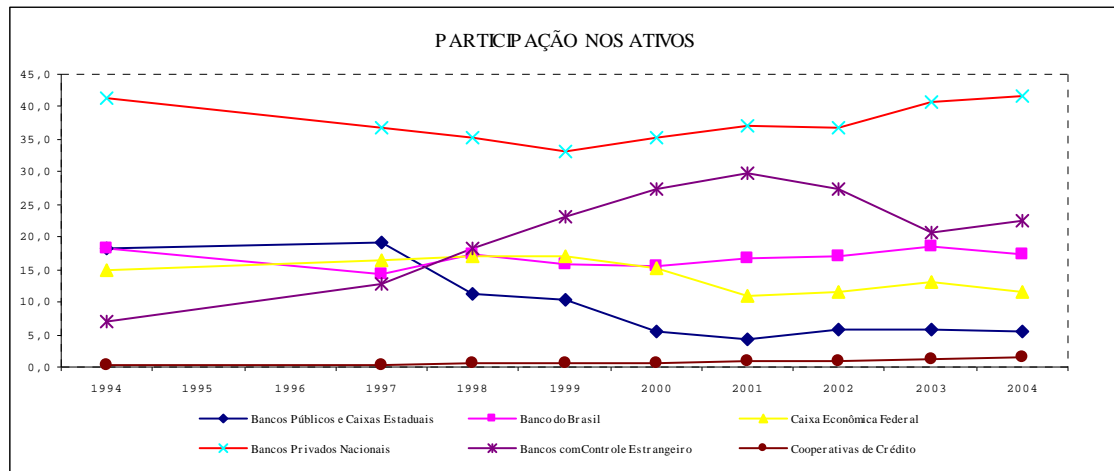
Embora os dados sejam ainda muito tímidos e o período de tempo seja ainda muito curto, pode-se afirmar que, a outra face do recuo da participação dos bancos estrangeiros, como se viu acima, parece configurar-se uma tendência de recuperação do terreno perdido para os bancos estrangeiros por parte dos bancos nacionais públicos e privados. Esta tendência, ainda incipiente, pode ser observada por uma mudança de direção de todos os indicadores que atestavam o aumento da penetração dos bancos com controle estrangeiro no sistema bancário nacional.

Em termos de participação no patrimônio líquido, como vimos, a leve retração dos bancos estrangeiros, que acontece em 2003 e 2004 em relação aos anos anteriores, é ocupada principalmente pelos bancos nacionais privados, cujo percentual de participação se eleva de 48,7%, em 2002, para 52,9 %, em 2004, mas também pelo Banco do Brasil, de forma menos acentuada. Tal fato se deve não só à reversão do processo de entrada dos bancos estrangeiros no país, como também à compra de bancos estrangeiros por bancos privados nacionais, como foi o caso do BBV, recentemente comprado pelo Itaú. A redução na representatividade do patrimônio líquido dos bancos estrangeiros sugere que alguns bancos não lograram êxito em suas estratégias de atuação no mercado financeiro brasileiro, em função das melhores condições de competição dos bancos nacionais, que se tornaram mais capitalizados e eficientes, no atendimento do mercado doméstico.

Quadro n° 11 - Participação dos Bancos nos Ativos Totais do Sistema Bancário Em (%)

Segmento bancário	dez/94	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04
Bancos Públicos e Caixas Estaduais	18,2	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5
Banco do Brasil	18,3	14,4	17,4	15,8	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4
Caixa Econômica Federal	15,0	16,6	17,0	17,1	15,4	11,0	11,7	13,0	11,5
Bancos Privados Nacionais	41,2	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,7
Bancos com Controle Estrangeiro	7,1	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4
Cooperativas de Crédito	0,2	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Bacen

Gráfico 2 - Participação nos Ativos

Fonte: Quadro nº 11

No tocante à participação relativa no total dos ativos bancários, os bancos públicos, excluídos o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, que perderam posições entre 1994 e 2001, reduzindo drasticamente sua fatia nesse item patrimonial de 18,2% para 3,4%, ensaiaram pequena recuperação, a partir de 2002, para 5,9%, mantendo-se, depois, estável em torno de 5,7%, até dezembro de 2004.

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal apresentaram situações diferenciadas. O Banco do Brasil reduziu sua participação nos ativos totais de 18,3% para 15,6% entre 1994 e 2000, voltando a crescer, depois, até encerrar o ano de 2004 com 17,4% do total do mercado, ou seja, recuperando a fatia de mercado que havia perdido. Isto se deve ao fato de o mesmo ter promovido ajustes em sua estrutura organizacional, entre 1997 e 2003. No ano de 2003, houve o aperfeiçoamento do modelo de negócios da instituição, através de redefinição das linhas de produtos e serviços, e da segmentação, através de nichos específicos de negócios. Com este modelo, a instituição melhorou sua performance, impulsionada pelas oportunidades de mercado, particularmente nos segmentos da população de baixa renda e da economia informal. Outro procedimento foi a criação do Banco Popular do Brasil, visando aumentar a sua atuação no que se refere a concessão de crédito para essa parcela da população que ainda não era beneficiada com modalidades de financiamentos.

Já a Caixa elevou sua participação no total dos ativos de 15,0 % para 17,1% entre 1994 a 1999, e depois foi perdendo posição relativa até chegar a 11,0 %, em 2001, recuperando-se levemente depois até encerrar o ano de 2004. A trajetória da Caixa pode ser explicada pelo processo de ajuste a que se submeteu, em 2001, frente a forte concorrência do setor. O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais possibilitou a reestruturação patrimonial e a capitalização da Caixa Econômica Federal. Desta forma, a partir de 2002, a

instituição apresentou recuperação, que é confirmada pela posição mencionada anteriormente. A recuperação da Caixa Econômica Federal foi fortemente apoiada pela expansão do atendimento por meio de rede própria e, principalmente, por correspondentes bancários e parcerias com casas lotéricas. Em consequência dessa expansão, foram criadas as condições necessárias para o aumento na base de clientes a partir de 2003, resultando em melhoras na sua posição, ainda que timidamente.

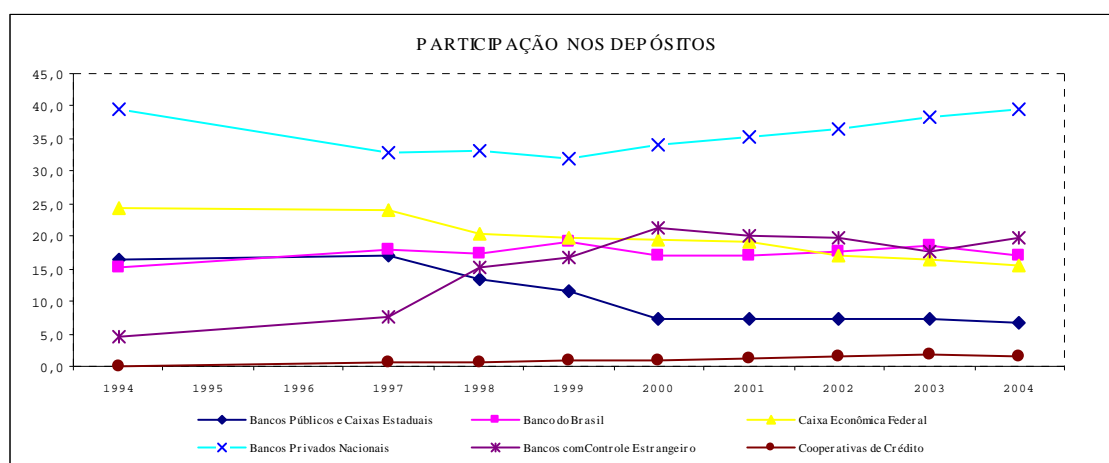
Os bancos privados nacionais, que apresentaram redução em sua participação no total dos ativos bancários de 41,2%, em 1994, para 33,1%, em 1999, voltaram a aumentar sua participação a partir de 2000, com 35,2%, e alcançando 41,7%, em 2004, ou seja, superando a posição inicial de 1994. A diminuição inicial na participação do total dos ativos do sistema ocorreu em função da concorrência com os bancos estrangeiros, que estavam chegando ao país, diante da abertura do mercado promovida pelo governo. No entanto, a recuperação dos bancos privados nacionais se explica pelo fato de que alguns bancos estrangeiros foram adquiridos por bancos nacionais, em função de os estrangeiros não lograrem êxito em suas estratégia de negócios em nosso país e logo retornaram ao seu país de origem.

Quadro n° 12 - Participação dos Bancos nos Depósitos Totais do Sistema Bancário

Segmento bancário	Em (%)								
	dez/94	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04
Bancos Públicos e Caixas Estaduais	16,4	17,1	13,3	11,5	7,4	7,2	7,4	7,3	6,6
Banco do Brasil	15,1	18,0	17,4	19,1	17,1	17,0	17,7	18,6	17,1
Caixa Econômica Federal	24,4	24,1	20,5	19,9	19,5	19,1	16,9	16,5	15,6
Bancos Privados Nacionais	39,4	32,9	33,1	31,8	33,9	35,3	36,6	38,2	39,4
Bancos com Controle Estrangeiro	4,6	7,5	15,1	16,8	21,1	20,1	19,8	17,6	19,9
Cooperativas de Crédito	0,1	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	1,5	1,8	1,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Bacen

Gráfico 3 - Participação nos Depósitos



Fonte: Quadro n° 12

No que se refere aos depósitos bancários, destaca-se, que os bancos públicos, excetuados o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, perderam posição em todo o período de 1994 a 2004, passando de 16,4% para 6,6%. Estes dados se explicam em função da redução do número de instituições que permaneceram no mercado, resultante do Proes, mencionado anteriormente.

O Banco do Brasil aumentou sua participação, no período de 1994 a 1999, de 15,1% a 19,1%, a qual caiu para 17,0 % em dezembro de 2001 e volta a aumentar até o final de 2004, ou seja, recuperando sua participação inicial nos depósitos totais do sistema bancário. Diversos fatores contribuíram para essas oscilações, entre os quais a concorrência, e o grau de confiança da instituição, por ser um banco com controle do governo, bem capitalizado, com presença nas principais cidades do país, além de oferecer produtos mais competitivos a todas as camadas da população.

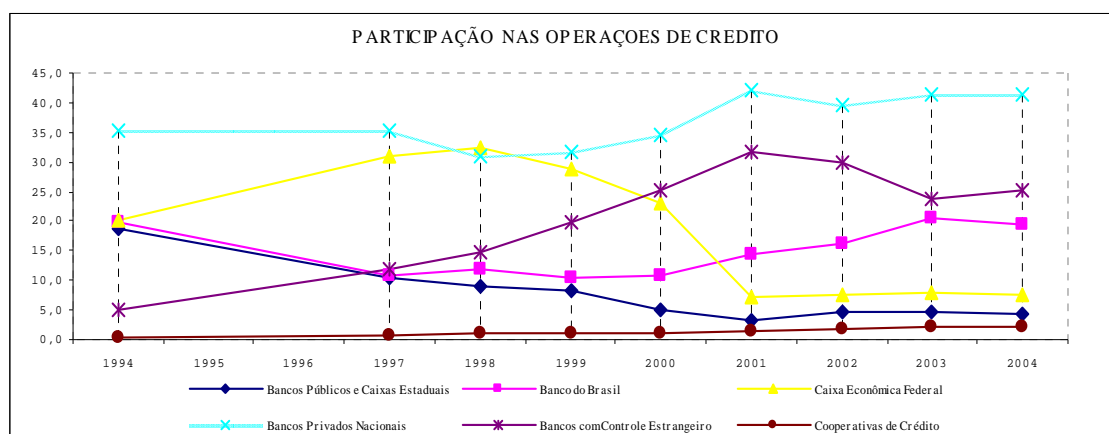
Já a Caixa teve a sua participação reduzida nos depósitos bancários, passando de 24,4%, em 1994, para 15,6 %, em 2004, mesmo levando-se em conta o fato de ser o principal agente de captação de poupança no país e a abertura de novas agências em cidades antes não atendidas.

Os bancos privados nacionais apresentaram oscilações em sua participação nos depósitos, caindo de 39,4%, em 1994, para 31,8%, no ano de 1999, voltando a recuperar sua participação nos anos seguintes, encerrando o ano de 2004 em 39,4% do total do mercado. O que prevaleceu para este aumento foram os arranjos operacionais de alguns bancos privados com cadeias de lojas e associações de classe, com o objetivo de obter parcelas maiores num cobiçado nicho de negócios, como o crédito consignado, com desconto em folha de pagamento para aposentados, pensionistas e assalariados com registro em carteira.

Quadro 13 - Participação dos Bancos no Total das Operações de Crédito do Sistema Bancário

Segmento bancário	Em (%)								
	dez/94	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04
Bancos Públicos e Caixas Estaduais	18,9	10,3	8,9	8,1	5,1	3,1	4,8	4,5	4,4
Banco do Brasil	19,9	11,0	12,1	10,6	11,0	14,5	16,2	20,4	19,4
Caixa Econômica Federal	20,3	30,9	32,3	28,7	23,0	7,1	7,6	7,9	7,5
Bancos Privados Nacionais	35,4	35,4	31,0	31,7	34,5	42,1	39,7	41,3	41,3
Bancos com Controle Estrangeiro	5,2	11,7	14,9	19,8	25,2	31,5	29,9	23,8	25,1
Cooperativas de Crédito	0,3	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,1	2,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Bacen

Gráfico 4 - Participação nas Operações de Crédito

Fonte: Quadro n. ° 13

No que se refere às operações de crédito, os bancos públicos, excluídos o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, apresentaram mudança significativa, em sua participação, entre 1994 e 2001, caindo de 18,9% do total do mercado para 3,1%. A partir deste ano, no entanto, houve uma melhora como resultado da expansão do crédito ao consumidor, em função do crescimento econômico e da febre do crédito consignado, especialmente aos funcionários públicos.

O Banco do Brasil reduziu sua participação no total das operações de crédito de 19,9%, em 1994, para 11,0% em dezembro de 2000, obtendo aumento nos anos seguintes e chegando em 2004 com 19,4% do mercado, praticamente a mesma de 1994. Estes dados se explicam em função dos ajustes efetuados pela instituição, já mencionados anteriormente, assim como a criação do Banco Popular, cuja carteira de microcrédito beneficiou uma parcela da população, antes não atendida. Quanto à Caixa, a sua performance na oferta de créditos evidencia um aumento de 20,3%, em 1994, para 32,3%, em 1998, perdendo participação, depois, até 2004 com apenas 7,5% do mercado. Estas variações são explicadas, especialmente pelo processo de ajuste que a mesma sofreu em 2001.

Ainda em relação às operações de crédito, os bancos privados nacionais, que detinham 35,4%, em 1994, perderam posição até 1998 (31,1%) e depois a recuperaram, chegando a 41,3% do volume de crédito ao mercado, em 2004. Esta tendência contrapõe-se àquela verificada em relação aos bancos estrangeiros, cujos percentuais de participação, crescentes no período de 1994 a 2001, passaram a diminuir sua posição nos anos seguintes, como já foi assinalado acima. Esse movimento se insere no contexto de saída de algumas instituições estrangeiras, oportunizando aos bancos nacionais a ocupação dos espaços por eles deixados.

Dessa forma, como acabamos de analisar, a evolução das posições relativas no patrimônio líquido, nos ativos, nos depósitos e nas operações de crédito totais indica uma reação efetiva dos bancos nacionais, especialmente os privados, mas também dos bancos públicos,

especialmente o Banco do Brasil, no sentido de recuperar parte do mercado que havia sido perdido para os bancos estrangeiros. Será esta uma tendência consistente e duradoura? Acreditamos que sim, pois, embora nada possa garantir sua continuidade, não se percebe qualquer motivo, a curto prazo, que justifique uma mudança de posição por parte dos bancos estrangeiros, após quase dez anos de seu ingresso no país.

5. Conclusão

Nesta conclusão, além de se procurar fazer uma síntese das principais questões analisadas ao longo do texto, procura-se destacar algumas das principais características estruturais e comportamentais que definiriam um certo perfil do sistema bancário brasileiro. Procurou-se destacar as mudanças estruturais sofridas pelo sistema bancário brasileiro, com a estabilização e a abertura da economia e o intenso processo de internacionalização, ao longo da década de 1990.

Como já destacamos no tópico terceiro deste trabalho, as principais mudanças estruturais implicaram em novas formas de financiamento da atividade bancária, trocando-se receitas inflacionárias por elevados *spreads*, tarifas e serviços, um amplo processo de privatização, com a liquidação e venda de bancos públicos, e uma crescente internacionalização, promovida pelo governo federal, através do ingresso de novos bancos estrangeiros, que assumiu a forma de aquisições e fusões e, como conseqüência, um novo impulso ao cíclico processo de concentração bancária. Finalmente, mudanças e aprofundamento da regulação bancária, mediante a adesão às novas regras de supervisão oriundas do Acordo de Basileia.

Através dessas mudanças estruturais esperava-se promover um sistema bancário mais sólido e mais competitivo, especialmente através da ampliação da bancarização e do aumento da oferta de crédito de médio e longo prazo, a baixo custo às atividades produtivas da economia brasileira.

No entanto, não foi bem este o perfil assumido pelo sistema bancário brasileiro nos últimos anos. Pode-se afirmar, com algum grau de segurança, que na realidade, ele se tornou mais sólido e estável, não se vendo mais ameaçado por crises de um de seus bancos membros, como foi possível observar por ocasião da liquidação recente do Banco Santos e de outros menores. A concentração, a capitalização e o aperfeiçoamento das regras de supervisão bancária certamente contribuíram neste sentido. Mas, o objetivo de se ampliar a população bancarizada certamente não foi tingido, pois houve até retrocesso no número de municípios com agências bancárias, apesar de o número destas últimas ter até aumentado. O aumento do número de agências, no entanto, não significou aumento significativo da competição e da ampliação do crédito bancário de médio e longo prazo e a baixo custo para as atividades econômicas, como era esperado. Pelo contrário, o volume do crédito bancário em relação ao PIB, que era de

30,3%, em 1994, e elevou-se para 36,8%, em 1995, a partir daí reduziu-se continuamente, até alcançar os 26,2%, em 2004. Esses percentuais são significativamente inferiores não só aos de países desenvolvidos, onde geralmente supera os 100%, e alguns é bem superior, como no caso da Inglaterra, mas inclusive fica bem abaixo dos percentuais de países em desenvolvimento, como é o caso da Malásia, com 118%, do Chile (68%) e do próprio Uruguai, onde representa 64% de seu PIB.

Por outro lado, apesar do intenso processo de privatização articulado ao processo de internacionalização, observa-se que, mesmo tendo-se reduzido significativamente a partir de 1994, observa-se que, em 2004, a participação dos bancos públicos em variáveis como ativos, depósitos e operações de crédito, é ainda relevante, situando-se entre 30 e 40% do total das mesmas. Por sua vez, a participação dos bancos estrangeiros, apesar de ter aumentado muito, a partir de 1994, dez anos depois, situa-se entre 20 e 25% nas mesmas variáveis. Já os bancos privados nacionais, que perderam alguma participação, a partir de 1994 até o ano de 2002, de modo geral recuperaram o terreno perdido para os bancos estrangeiros, ficando sua participação entre 40 e 50%, no ano de 2004.

Em conclusão, pode-se desenhar o seguinte perfil atual ao sistema bancário brasileiro: alta concentração, onde os dez maiores bancos detém 80% dos ativos, baixa participação na oferta de crédito, elevado grau de nacionalização em suas principais variáveis, próxima de 80%, com peso levemente maior para os bancos privados nacionais.

Resumo

Este texto analisa as transformações estruturais ocorridas no sistema bancário brasileiro, nas últimas décadas e, de modo especial, a reação dos bancos nacionais face ao processo de internacionalização pelo qual passou o sistema bancário brasileiro, a partir do início da década de 1990. Visando atingir esses objetivos, o texto se estrutura da seguinte forma: introdução, retrospectiva histórica relativa ao ingresso de bancos estrangeiros, a crise e as mudanças do sistema bancário nacional, nos anos 1990, o processo de internacionalização bancária, no período recente, e a reação dos bancos nacionais face ao ingresso de bancos estrangeiros.

Palavras-chave: Sistema bancário brasileiro; Internacionalização bancária; Bancos estrangeiros.

Abstract

This text aims to analyzing the facts that have influenced internationalization and restructuration of the Brazilian Banking System since the Real Plan in 1994. Beginning with a comprehensive debate, it is followed by an analysis of the impact brought by foreign banks coming into the country and the benefits shown by betterments that helped improve the quality of the services offered to citizens, focusing later on the increment of their participation within the financial industry, the decrease of their quantity and the results presented by them.

Key-words: Brazilian Banking System; Banking internationalization; Foreign banks.

Bibliografia

- BAER, M. “A internacionalização financeira no Brasil”. Petrópolis, Vozes 1996.
- BARROS, J. R.M, ALMEIDA JR. M. F. “Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil”, Brasília: MF/SPE, maio 1997. (mimeo).
- BURLE, L. L. “A internacionalização do sistema financeiro: 1990-1992”. *Análise Econômica*, ano 12, março/setembro 1995, p.3-18.
- CARVALHO, C.E. “Fragilização de grandes bancos no início do Plano Real”, *Belo Horizonte, Nova Economia*, v. 12, n.1, p.69-84, jan-jun de 2002.
- CARVALHO, C.E.; STUDART, R; ALVES JR., A. J. “Desnacionalização do Setor Bancário e Financiamento das Empresas: A Experiência Brasileira Recente”, Brasília: IPEA, maio 2002, (Texto para Discussão nº 882.)
- CORAZZA, G. “Crise e Reestruturação Bancária no Brasil”. XXVIII Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Campinas, 12 a 15 de dezembro de 2000.
- FREITAS, M. C. Abertura do sistema bancário ao capital estrangeiro. In: *Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90*. São Paulo: IPEA/Fapesp. 1999.
- DE PAULA, L. F. R.; ALVES, A. J.; MARQUES JR. M. B. L. Ajuste patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil durante o Plano Real (1994-1998). *Estudos Econômicos*, v. 31, n 2, p. 285-319, abr/jun. 2001.
- DE PAULA, L.F.R.. “Comportamento dos bancos em alta inflação: teoria e experiência brasileira recente. Tese de doutorado. Campinas: IE/INICAMP, 1997. (mimeo).
- DE PAULA, L. F.; MARQUES, M.B.L. Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Mundo e no Brasil. In: IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, junho/2004.
- DE PAULA, L. F. “Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil”, *Belo Horizonte, Nova Economia*, v. 8, n. 1, p. 87-116, jun/dezembro, 1998.
- PUGA, F. P. “Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial”. *Textos para discussão*, nº 68, Rio de Janeiro: BNDES. 1999.
- ROCHA, F. “Evolução da concentração bancária no Brasil: 1994-2000”. Banco Central do Brasil. Brasília, Notas Técnicas, nº 11. Disponível em: [http:// www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br).
- SOARES, R. P. “Evolução do Crédito de 1994 a 1999: uma explicação”. Brasília, 2001, Texto para Discussão nº 808.
- TEIXEIRA, Natermes Guimarães. *Os bancos de Desenvolvimento no Brasil*, Coleção Técnica nº 3, ABDE/BNDE, Rio de Janeiro, 1979.
- VASCONCELOS, M. R.; FUCIDJI J.R.; STRACHMAN E. “Efeitos da Entrada de Bancos Estrangeiros no Setor Bancário Brasileiro: Evolução do Crédito e dos Indicadores Operacionais”. 2002.
- IBGE/DECNA: “Sistema financeiro: uma análise a partir das contas nacionais, 1990-1995”, Rio de Janeiro: IBGE/DECNA, 1997.