

1566

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A INTERNACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO

Maria Cristina Penido de Freitas

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

A INTERNACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO*

Maria Cristina Penido de Freitas**

* A autora agradece a Marcos Antonio Macedo Cintra pela leitura atenta. Este texto foi elaborado com informações disponíveis até o mês de maio de 2010.

** Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: F23, F36, G21, G28, N25, N26

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 DIAGNÓSTICOS CORRENTES 11

3 AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL 33

4 COMPARAÇÃO COM EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS 38

5 PERSPECTIVAS 65

REFERÊNCIAS 70

ANEXOS

SINOPSE

O objetivo desta pesquisa é examinar a inserção internacional do sistema bancário do Brasil, em cotejo com as experiências da Coreia do Sul e do México. Desde a segunda metade da década de 1990, estes países aprofundaram a integração financeira de suas economias, mediante atração de fluxos expressivos de investimento direto externo (IDE) financeiro – associada à remoção de restrições à entrada de instituições bancárias estrangeiras – e expansão da presença de bancos domésticos no exterior. O texto discute também as implicações e perspectivas da internacionalização do sistema bancário brasileiro.

ABSTRACTⁱ

The purpose of this research is to examine the international insertion of Brazilian banking system, in comparison with the South Korean and Mexican experiences. Since the second half of the 1990s, these countries deepened the financial integration between their economies and international markets, both through the attraction of expressive flows of FDI by removing restrictions for foreign banking institutions and through the expansion overseas those country's banks. The text also discusses the implications of and perspectives for the internationalization of the banking system, with emphasis on Brazil.

i. As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

A internacionalização dos sistemas bancários nacionais comporta distintas dimensões não excludentes, que se traduzem em diferentes formas de integração financeira e de fluxos de investimento provenientes do estrangeiro ou realizados no exterior. Uma destas dimensões envolve as transações transfronteiriças em divisas, efetuadas entre bancos de nacionalidades diversas, mediante acordos de correspondência bancária, e entre os bancos e seus clientes estrangeiros. Tais operações exigem redes de telecomunicações e pagamentos internacionais, e podem prescindir de presença física dos bancos no exterior. Este aspecto da internacionalização se manifesta em fluxos de empréstimos e depósitos em divisas, mas não necessariamente em fluxos de investimento direto, que são igualmente registrados na conta financeira do balanço de pagamentos.

Outra dimensão refere-se à atuação local de bancos estrangeiros nos sistemas bancários domésticos, enquanto uma terceira dimensão refere-se à presença de bancos domésticos em países estrangeiros. Estas duas dimensões envolvem transações locais com moeda doméstica ou divisas, e exigem a presença física do banco no exterior, por meio de instalação de uma rede de dependências externas, a qual será maior ou menor de acordo com a estratégia operacional da instituição. Se o banco opera com *funding* externo e tem como foco o segmento de atacado do mercado bancário do país anfitrião, concentrando suas operações com as grandes empresas multinacionais e domésticas, sua presença física demandará menor investimento em redes de agências que um banco que pretende atuar com *funding* local no segmento de varejo. Por exigirem a presença local no estrangeiro, estas duas facetas da internacionalização bancária se traduzem em fluxos de investimento direto: oriundo do estrangeiro, no primeiro caso, e realizado no exterior, no segundo caso.

Após alguns anos de retração na década de 1980, motivada pela crise da dívida dos países periféricos, a maioria dos bancos com atuação em âmbito internacional expandiu suas atividades no exterior na década de 1990. Diferentemente da onda de internacionalização nos anos 1960 e 1970, que privilegiou o segmento de atacado e

as transações transfronteiriças em euromonedas,¹ na década de 1990, em virtude da concorrência acirrada nos mercados nacionais e mundiais e dos limites à compressão dos custos, o caminho escolhido pelos bancos em sua busca de valorização na fase da globalização financeira foi a ampliação da massa de clientes e do volume de negócios, por intermédio da instalação e diversificação das atividades nos mercados locais de países periféricos, e mesmo em países industrializados (FREITAS, 1999).

Também contribuiu para a tendência de aumento da presença estrangeira nos sistemas financeiros dos países periféricos a estratégia mais geral das instituições bancárias de substituir as operações de crédito bancário tradicionais por atividades relacionadas ao mercado de capitais, cujas comissões são a principal fonte de rentabilidade. Adotada inicialmente em meados dos anos 1980, esta estratégia tornou-se predominante, graças à sofisticação das operações de engenharia financeira e ao desenvolvimento de um mercado secundário para os empréstimos sindicalizados.

O movimento de internacionalização ocorrido na década de 1990 foi viabilizado pela abolição ou flexibilização das restrições existentes em diversos países à instalação de filiais e de sucursais no mercado doméstico por instituições estrangeiras, à participação de não residentes no capital social das instituições nacionais e às atividades dos intermediários financeiros estrangeiros nos mercados locais. Estas medidas de liberalização *vis-à-vis* o tratamento conferido às instituições financeiras estrangeiras foram adotadas tanto pelos países industrializados quanto pelos países periféricos, que seguiram as exigências e orientações dos diversos organismos multilaterais, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial de Comércio (OMC) (FREITAS, 1999). Na visão destes organismos, a presença de bancos estrangeiros de economias desenvolvidas em economias menos desenvolvidas teria as vantagens de favorecer a modernização dos

1. O euromercado surgiu no final dos anos 1950, quando depósitos da Rússia em dólar nos bancos ingleses começaram a ser utilizados como *funding* de operações de crédito com não residentes. Além do dólar em circulação fora dos Estados Unidos, outras moedas-chave como libra, marco e iene também eram utilizados na denominação de contratos e depósitos internacionais no euromercado. Na década de 1970, com a abundância dos petrodólares, ou seja, dos dólares originários dos superávits dos países exportadores de petróleo, surgiram os empréstimos sindicalizados em euromonedas, os quais se tornaram a principal forma de financiamento bancário privado dos países periféricos. Sobre o surgimento e desenvolvimento do euromercado e a internacionalização bancária nos anos 1960 e 1970, ver Freitas (1989).

sistemas financeiros domésticos, aprofundar a intermediação financeira e estimular a concorrência e ganhos de eficiências, em particular naqueles países com participação estatal elevada nos sistemas bancários.²

O objetivo deste texto é examinar a inserção internacional do sistema bancário brasileiro, com ênfase na modalidade de investimento direto de bancos estrangeiros no sistema financeiro nacional e de bancos brasileiros no exterior. A análise da internacionalização bancária no Brasil será efetuada em perspectiva comparada, cotejando o caso brasileiro com as experiências do México e da Coreia do Sul. Como o Brasil, estes países ampliaram a integração financeira das economias domésticas com o exterior a partir da segunda metade da década de 1990, mediante atração de fluxos expressivos de investimento direto externo (IDE) financeiro – associada à remoção de restrições à entrada – e expansão da rede externa de bancos domésticos.

Com o propósito de diversificar suas atividades no estrangeiro, os bancos seguem diversas estratégias de expansão, adaptando-as ao quadro regulatório e legal do país anfitrião. Para os recém-chegados, cumpre escolher entre, de um lado, a instalação de uma sucursal³ ou uma subsidiária local com controle integral (*greenfield investment*) e, de outro, a aquisição de participação acionária em uma instituição nacional (fusão e aquisição). Quanto aos bancos estrangeiros já instalados, suas preferências recaem no crescimento gradual, via construção de uma ampla rede de agências e expansão da sua base de negócios, ou numa agressiva política de compra de fatias de mercado pela absorção dos concorrentes. Os bancos estrangeiros utilizam ainda o expediente de instalar um escritório de representação, forma organizacional de baixo custo que permite a prospecção de negócios. Tal forma de entrada é utilizada no caso de bancos que querem adquirir familiaridade com o mercado local, ou no caso de a legislação local ser restritiva à presença de instituições estrangeiras. Esta tipologia pode ser aplicada na

2. Sob o patrocínio do FMI e do Banco Mundial, a partir dos anos 1990 proliferaram estudos empíricos sobre as relações entre sistema financeiro e desenvolvimento econômico, sobre a participação estrangeira nos sistemas financeiros dos países em desenvolvimento, e sobre as vantagens da privatização dos bancos públicos.

3. A forma sucursal permite ao banco estrangeiro, em geral, abrir agências bancárias em diferentes cidades do país anfitrião. Nos Estados Unidos, para receber depósitos do público, a sucursal do banco estrangeiro precisa obter autorização para operar uma *full branch*, uma vez que na modalidade *agency* esta atividade não é permitida.

análise tanto da expansão da presença das instituições bancárias estrangeiras no Brasil a partir de meados dos anos 1990 e na década de 2000 quanto da presença externa dos bancos brasileiros.

A literatura sobre o investimento direto efetuado por instituições bancárias no exterior utiliza, majoritariamente, o referencial da teoria de investimento direto desenvolvida para as corporações industriais.⁴ Assim, as decisões dos bancos em investirem no exterior são consideradas análogas às decisões das empresas industriais que optam entre a exportação dos seus produtos (os quais, no setor bancário, equivaleriam às transações financeiras transfronteiriças) e a produção local (que seriam os empréstimos, depósitos e outros serviços financeiros) em países estrangeiros, comparando custos e oportunidades. Vários fatores explicativos são elencados como motivadores do IDE financeiro, tais como: atendimento aos seus clientes no exterior (“seguir o cliente”); barreiras regulatórias; oportunidade de mercado e de negócios no país anfitrião; vínculos culturais e institucionais com o país anfitrião; diferencial de taxa de câmbio; incentivos fiscais.⁵ As implicações do IDE financeiro também são discutidas em termos de transferência de tecnologia e ganhos de produtividade e de eficiência, em claro paralelismo com a análise sobre os investimentos diretos no setor produtivo.⁶

Este texto para discussão adota um referencial teórico distinto da literatura convencional. Em primeiro lugar, pressupõe que os bancos possuem uma natureza particular e específica que os diferencia das demais empresas capitalistas. Em segundo

4. As principais referências teóricas da internacionalização das empresas industriais são: a abordagem do poder de mercado, desenvolvida por Stephen Hyer e Charles Kindelberger; a abordagem do ciclo do produto, de Raymond Vernon, da década de 1960; e o paradigma eclético elaborado por John Dunning na década de 1970, que incorpora elementos das duas contribuições anteriores e da teoria de custo de transação de Ronald Coase e Oliver Williamson. Um aspecto comum a todas estas abordagens de inspiração neoclássica é a ênfase na existência de falhas ou imperfeições de mercado.

5. Ver, entre outros: Aliber (1976; 1984); Sagari (1992); Nolle e Seth (1996); Buch (1999; 2000); Focarelli e Pozzolo (2001); Galindo *et al.* (2003). Uma boa síntese da literatura convencional sobre os determinantes do IDE financeiro é apresentada por Garcia-Herrero e Navia (2003).

6. Essas vantagens da entrada de bancos estrangeiros nos sistemas financeiros domésticos, sobretudo nos sistemas das economias em desenvolvimento, são destacadas em numerosos estudos patrocinados por organismos financeiros multilaterais (ou realizados no seu âmbito), como Banco Mundial, FMI e Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês). Ver, entre outros, Claessens *et al.* (1998); Mathieson e Roldós (2001); CGFS (2004); Cull e Martínez Pería (2007); Goldberg (2007).

lugar, considera que a motivação de toda e qualquer atividade econômica capitalista é a valorização da riqueza, expressa e avaliada em termos monetários. Por esta razão, independentemente dos determinantes específicos em certas conjunturas, regiões e países, e das distintas estratégias seguidas por instituições individuais, o que leva os bancos a atuarem no exterior é a busca incessante de lucro. Em terceiro lugar, sustenta que IDE financeiro possui outras implicações para o país anfitrião, as quais, em razão da natureza particular dos bancos e da atividade bancária, vão muito além de transferências de tecnologias ou conhecimentos e de ganhos potenciais de produtividade e de eficiência, com consequências para a gestão macroeconômica e para a dinâmica financeira da economia.

Na sequência desta introdução, analisa-se, na segunda seção, a ampliação da presença estrangeira no Brasil e a presença dos bancos brasileiros no exterior. Em seguida, na terceira seção, examina-se o papel desempenhado pelo governo na internacionalização do sistema bancário brasileiro. Na quarta seção, realiza-se o cotejo das experiências brasileira, sul-coreana e mexicana. À guisa de conclusão, na quinta seção levantam-se algumas questões relativas às tendências, perspectivas e implicações da internacionalização do sistema bancário brasileiro.

2 DIAGNÓSTICOS CORRENTES

A integração financeira do Brasil com o exterior, da qual os fluxos de investimento de portfólio e de investimento direto no sistema bancário são expressão, cresce ao longo da década de 1990 e da década de 2000, com a progressiva abertura financeira iniciada no governo Collor e aprofundada no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).⁷ Não obstante a facilidade de acesso de capital externo, o sistema bancário brasileiro não apresenta domínio de instituições estrangeiras, ao contrário do que ocorre, por exemplo, no México.

7. A abertura financeira refere-se à redução dos impedimentos para as transações financeiras transfronteiriças envolvendo residentes e não residentes, e para a atuação local de instituições financeiras estrangeiras. Sobre este ponto, ver Freitas e Prates (2000). Conforme será visto na quarta seção, em agosto de 1995, o governo FHC viabilizou a ampliação do IDE financeiro ao declarar serem do interesse nacional a entrada e o aumento da participação estrangeira no sistema financeiro nacional (SFN).

Tampouco há presença expressiva de bancos brasileiros no exterior, sobretudo se for tomado como referência o critério de extensão quantitativa da rede externa adotado pelo Centro de Corporação Transnacional das Nações Unidas (CTC, 1981, p. 21-22), o qual classifica como internacional aqueles bancos que captam depósitos e concedem empréstimos, por meio de filiais ou subsidiárias de controle majoritário ou integral, em pelo menos cinco ou mais países ou territórios. Por este critério, só três bancos brasileiros podem ser considerados internacionais: Banco do Brasil (BB), Itaú e Bradesco. Porém, se o critério de referência for a definição proposta por Germides e Michalet (1984), para quem um banco internacional é aquele que atua simultaneamente na intermediação financeira transfronteiriça e na intermediação financeira local em suas dependências externas nos países anfitriões,⁸ apenas o Itaú é de fato um banco internacional. O Itaú é atualmente o único banco brasileiro que tem atuação relativamente forte em mercados bancários domésticos e presença nos principais centros financeiros internacionais.

Nesta seção, será apresentado um panorama da internacionalização do sistema bancário brasileiro na sua dupla dimensão: a presença de bancos estrangeiros no país (subseção 2.1) e a presença de bancos brasileiros no exterior (subseção 2.2).

2.1 BANCOS ESTRANGEIROS NO BRASIL

No início da década de 1990, havia 32 bancos estrangeiros atuando no Brasil, sob a forma de subsidiária (de banco comercial ou banco múltiplo) com controle (integral ou majoritário) ou de sucursal. Vários destes bancos estavam presentes no Brasil há várias décadas, caso dos norte-americanos Citibank,⁹ Chase Manhattan, Bank Boston e Morgan Guarantee Trust; do holandês ABN; do britânico Loyds; e do alemão Deutsche Bank. Outros, como os espanhóis Santander de Negócios Exterior

8. Para esses autores, enquanto a primeira dimensão da atuação internacional dos bancos é transnacional, sendo suficiente para sua caracterização a presença nos centros financeiros *offshore*, a segunda é multinacional e exige para sua configuração uma vasta rede de dependências espalhadas pelo mundo. A indissociabilidade destas duas dimensões fornece o traço específico do banco internacional, ao mesmo tempo que constitui o elemento-chave para sua competitividade.

9. O Citibank e o ABN eram os dois bancos estrangeiros mais antigos em atuação no país. O Citibank, cujo nome original era First National City Bank of New York, instalou filial no Brasil em 1915, enquanto o ABN chegou em 1917. Na década de 1930, vieram o Loyds, o francês Société Générale e o japonês Mitsubishi.

de Espanha e Central Hispano, eram relativamente novos no país, e possuíam uma única agência.¹⁰ Além disso, 32 bancos nacionais contavam com participação acionária estrangeira minoritária relevante.¹¹

Entre 1994 e 2001, o número de bancos estrangeiros em atividade no Brasil saltou de 38 para 72 (tabela 1).¹² Enquanto algumas instituições estrangeiras optaram pela aquisição do controle acionário dos bancos locais, outras preferiram instalar sucursal ou subsidiária. No primeiro caso se incluem o HSBC e o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), que adquiriram bancos em situação falimentar,¹³ e por esta razão não precisaram “pagar pedágio”.¹⁴ No segundo caso, está o banco holandês Rabobank, a primeira instituição a se aproveitar da abertura das condições de acesso ao sistema financeiro nacional (SFN) em 1995.¹⁵

A maior parte do processo de entrada do capital estrangeiro se deu por meio das autorizações para transferência de controle de instituições nacionais a grupos estrangeiros (bancos e suas controladas, além de outras instituições não ligadas a grupos bancários), o que significou diminuição do número de bancos nacionais com participação minoritária estrangeira e do número de bancos de capital nacional.¹⁶ No período de 1994 a 2001, foram concedidas 17

10. Esses bancos espanhóis foram autorizados a abrir sucursal no Brasil no final dos anos 1970, graças a um acordo de reciprocidade para viabilizar a instalação de sucursais do Banco do Brasil (BB), do Banco do Estado de São Paulo (Banespa) e do Banco Real na Espanha. Sobre a internacionalização do sistema financeiro brasileiro nos anos 1970, ver Baer (1983). Sobre a expansão dos bancos brasileiros no exterior, ver Freitas (1989).

11. A Carta-Circular nº 2.345 de 1993 do Banco Central do Brasil (BCB) define como participação relevante aquela entre 10% e 50% do capital votante.

12. Para uma análise detalhada dos determinantes externos e internos da ampliação da presença estrangeira no sistema bancário brasileiro, ver Freitas (1999) e Paula (2002).

13. Para assumir o controle acionário do Bamerindus em 1997, à época o quarto maior banco privado brasileiro, o HSBC contou com recursos do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (Proer).

14. Frente ao crescente interesse dos bancos estrangeiros pelo sistema bancário brasileiro, a partir de meados de 1996 o BCB instituiu a cobrança de um pedágio, a título de contribuição para a recuperação dos recursos públicos empregados no saneamento do sistema. Este pedágio foi cobrado tanto dos bancos ingressantes quanto daqueles já presentes no Brasil que decidiram ampliar sua participação em bancos nacionais. Ficaram livres do pagamento de pedágio apenas os bancos estrangeiros que adquiriram instituições bancárias em situação falimentar, caso do HSBC, ou que entraram no país mediante acordo de reciprocidade, caso da Caixa Geral de Depósito. Sobre o tema, ver Freitas (1999).

15. Alguns exemplos da entrada de novos bancos são apresentados no quadro A1 do anexo.

16. A transferência de participação de um banco estrangeiro a outro não dependia de autorização prévia, tendo em vista que não estava sujeita a restrições.

autorizações para a instalação de novas instituições bancárias, incluindo-se autorizações para transformação em bancos de instituições financeiras não bancárias sob controle estrangeiro (corretoras, distribuidoras ou *leasings*). O ano de 2001 marcou o auge da presença estrangeira, que desde então declinou, reduzindo-se a 54 instituições em dezembro de 2009.¹⁷

TABELA 1
Evolução quantitativa de instituições estrangeiras no sistema bancário brasileiro
(número de sedes, posição em dezembro)

Período	Bancos estrangeiros			Nacionais com participação estrangeira ⁴
	Subsidiária ¹	Filial ²	Total ³	
1990	13	19	32	31
1991	15	19	34	31
1992	18	19	37	32
1993	19	19	38	32
1994	21	17	38	30
1995	21	17	38	28
1996	25	16	41	26
1997	33	16	49	23
1998	43	16	59	18
1999	50	15	65	15
2000	57	13	70	14
2001	61	11	72	14
2002	56	9	65	11
2003	53	9	62	10
2004	49	9	58	10
2005	49	8	57	8
2006	48	8	56	9
2007	49	7	56	10
2008	50	6	56	9
2009	49	6	55	9

Fonte: BCB. Relatório Evolução do Sistema Financeiro (vários anos).

Notas: ¹ São subsidiárias os bancos múltiplos e comerciais com controle estrangeiro (exceto filiais), constituídas como banco local, de controle integral ou majoritário (acima de 50% do capital votante).

² Filiais ou sucursais de bancos estrangeiros que são extensão da matriz no exterior.

³ O total de bancos estrangeiros está ligeiramente superestimado, pois o BCB computa como instituições diferentes a subsidiária e a sucursal de um mesmo banco estrangeiro, casos do Citibank, do JP Morgan e do Bank Boston, incorporado ao Itaú em 2007.

⁴ Inclui bancos nacionais com participação estrangeira entre 10% e 50% do capital votante.

17. Cabe mencionar que, entre 2001 e 2007, o número de agências de bancos sob controle estrangeiro reduziu de 3.799 para 3.387. Por sua vez, a rede de agência das demais modalidades de bancos seguiu trajetória oposta, ampliando de 6.695 para 7.931, no caso das instituições públicas, e de 5.417 para 6.311, no caso das instituições privadas nacionais, enquanto a rede de agências dos bancos nacionais com participação estrangeira aumentou de 930 para 943 no mesmo período.

A entrada de novos concorrentes promoveu uma ampla revisão das estratégias concorrenciais não apenas dos bancos estrangeiros presentes no país, tanto no segmento de varejo quanto no de atacado, mas também dos bancos nacionais.¹⁸ No que se refere à expansão dos bancos estrangeiros já instalados no país (quadro A2 do anexo), algumas instituições optaram por ampliar suas redes de agências, como os norte-americanos Citibank e Bank Boston, enquanto outras decidiram comprar bancos locais ou adquirir participações, caso do inglês Lloyds e do holandês ABN AMRO.

Houve uma intensificação do processo de fusão e de aquisição, sobretudo no triênio 1997-1999, quando ocorreram 38 operações, em um movimento similar ao observado nos países centrais e em vários países latino-americanos.¹⁹ Este movimento foi igualmente favorecido pela privatização de bancos públicos,²⁰ adquiridos por bancos privados nacionais, e também por estrangeiros, como o ABN AMRO – que comprou o Bandepe em 1998 e o Paraiban em 2001 –, e o espanhol Santander – que adquiriu o Banespa por R\$ 7 bilhões (cerca de US\$ 3,7 bilhões na época) no final de 2000.²¹

Os dados do Censo de Capital Estrangeiro, realizado pelo Banco Central do Brasil (BCB) para os anos de 1995, 2000 e 2005, permitem avaliar, sob outro prisma, a evolução da presença estrangeira no SFN. Em 1995, o estoque de IDE financeiro Brasil representava menos de 5% do estoque total de IDE no país (tabela 2). Após a liberalização das condições de acesso das instituições estrangeiras em 1995, no contexto de fragilização crescente do sistema bancário nacional, associado aos impactos

18. Os grandes bancos privados brasileiros foram bem-sucedidos em suas estratégias defensivas ante o avanço das instituições estrangeiras. Ao longo dos anos de 1995 a 2009, o Bradesco e o Itaú se mantiveram nas duas primeiras posições no *ranking* dos maiores bancos por volume de ativos (tabela A2 no anexo). Em dezembro de 2007, o Itaú passou a frente do Bradesco, assumindo o primeiro lugar, posição consolidada pela fusão com o Unibanco em novembro de 2008.

19. Sobre o processo de fusão e aquisição no âmbito internacional na segunda metade da década de 1990, ver Cintra e Freitas (2000) e Freitas e Prates (2000).

20. Na segunda metade dos anos 1990 e no início da década de 2000, também ocorreu privatização bancária em vários países do Leste Europeu e em países asiáticos, como a Coreia do Sul. Sobre este ponto, ver, por exemplo, Mihaljek (2006).

21. Em consequência do movimento de fusões e aquisições envolvendo bancos privados, de capital nacional e estrangeiro, e do processo de privatização dos bancos públicos estaduais, o número de instituições bancárias no sistema financeiro brasileiro se reduziu de 245 em 1994 para 156 em 2007, terminando a década de 2000 em 158 bancos. Destes, 12 eram públicos, 86 privados de capital nacional, nove de capital nacional com participação estrangeira e 54 estrangeiros. Na tabela A1 do anexo é apresentada a evolução do quantitativo de bancos pela estrutura de capital no SFN para o período de 1990 a 2009.

da crise mexicana, o estoque de IDE financeiro cresceu quase 500%, tendo atingido US\$ 12,1 bilhões, e mais que dobrado sua participação no estoque de IDE total em 2000 (11,8%). Entre 2000 e 2005, o ritmo de expansão do IDE arrefeceu, com declínio para 9% da participação no estoque total de IDE, em reflexo, de um lado, do encerramento do processo de reestruturação do SFN, e de outro lado, da revisão de estratégias de investimento das instituições estrangeiras que venderam suas participações para bancos privados nacionais.

TABELA 2
Investimento direto estrangeiro no Brasil e no sistema financeiro brasileiro
(Em US\$ milhões)

IDE	Estoque ¹			Ingressos ²							
	1995	2000	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IDE financeiro ³	2.029	12.159	14.628	2.123	1.271	605	940	1.293	2.993	5.955	5.714
IDE total	41.696	103.015	162.807	21.042	18.778	12.902	20.265	21.522	22.231	33.705	43.886
% IDE Financeiro/ IDE Total	4,9%	11,8%	9,0%	10,1%	6,8%	4,7%	4,6%	6,0%	13,5%	17,7%	13,0%

Fonte: Banco Central do Brasil/Desig. Investimento direto estrangeiro - distribuição por atividade econômica.

Notas:¹ Dados do Censo de Capitais Estrangeiros (datas-base de 1995, 2000 e 2005).

² Ingressos de investimentos, e conversões de empréstimos e de financiamentos em investimento direto.

³ Estoque de investimento direto (superior a 10%) nas atividades de intermediação financeira e atividades auxiliares de intermediação financeira, de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não inclui atividades de seguro e de previdência privada.

Os dados de ingresso de IDE financeiro para o período de 2001 a 2008 mostram que os fluxos de investimentos externos no sistema financeiro se reduziram entre 2001 e 2003, limitando-se a novos aportes de recursos necessários à manutenção da competitividade das instituições estrangeiras em atuação no SFN. A partir de 2006, o ingresso de IDE financeiro volta a crescer de forma expressiva, refletindo o interesse dos bancos estrangeiros em aproveitar as possibilidades de negócios nos mercados de capitais e de crédito, ambos em expansão.²² Em 2007, ano de início da crise financeira nas economias centrais, o ingresso de IDE financeiro supera US\$ 5 bilhões e se mantém neste patamar em 2008, quando a crise financeira internacional se aprofunda e se torna sistêmica, afetando o Brasil e demais economias periféricas.

22. Embora 2003 seja o início da fase de cheia do ciclo de liquidez financeira internacional para os países periféricos, Brasil somente vai se beneficiar do aumento dos fluxos a partir de 2005. A este respeito, ver Biancarelli (2007a; 2007b).

Quanto à origem dos investimentos diretos no sistema financeiro brasileiro, os dados do censo mostram que a liberalização da condição de acesso dos bancos estrangeiros resultou em uma expressiva redistribuição de participação por país de origem, com concentração em um número reduzido de países (tabela 3). Em 1995, primeiro ano do censo, Estados Unidos, França, Alemanha, Japão e Itália respondiam por 17,2%, 16,3%, 11,7%, 11,3% e 8,4%, respectivamente, do estoque de IDE financeiro. Em 2000, o quadro se altera completamente, com a Espanha assumindo a participação mais expressiva (22,4%), ao mesmo tempo que se observa a ampliação da participação da Holanda (de 5,9% para 16,0%) e do Reino Unido (2,5% para 6,6%). Em 2005, cresce a participação da Espanha (27,7%)²³ e Holanda (21,1%), que se consolidam na liderança, seguidas pelos Estados Unidos (21,1%). Em contraste, reduziu-se significativamente a participação da Alemanha, França, Itália e Japão, que, em conjunto, respondiam por 10,2% do estoque de IDE financeiro em 2005 (contra 47,7% em 1995).

TABELA 3
Distribuição do estoque de IDE financeiro¹ por país de origem
(Em %)

Países	1995	2000	2005
Alemanha	11,7	9,5	3,4
Espanha	0,0	22,4	27,7
Estados Unidos	17,2	14,3	21,1
França	16,3	8,4	2,9
Holanda	5,9	16,0	21,1
Itália	8,4	0,3	2,4
Japão	11,3	1,8	1,5
Reino Unido	2,5	6,6	8,2
Suíça	1,1	1,8	0,6
Uruguai	0,9	3,1	2,9
Paraísos Fiscais	3,6	2,3	2,4
Diversos	21,1	13,3	5,8

Fonte: Banco Central do Brasil. Censo de Capitais Estrangeiros, períodos-base de 1995, 2000 e 2005.

Nota: ¹Estoque de investimento direto (superior a 10%) nas atividades de intermediação financeira e atividades auxiliares de intermediação financeira, de acordo com a classificação CNAE do IBGE. Não inclui atividades de seguro e de previdência privada.

23. Após a incorporação do ABN Real pelo Santander Brasil, em junho de 2008, bem como a ampliação do capital deste, com a emissão simultânea de certificados de ações na Bovespa e de American depositary receipts (ADRs) na bolsa de valores de Nova Iorque em outubro de 2009, é bastante provável que no próximo censo a Espanha apareça concentrando a metade do estoque do IDE financeiro no Brasil em 2010.

A ampliação do IDE direcionado ao SFN na segunda metade da década de 1990 se expressou no aumento da participação dos bancos estrangeiros aos ativos totais do sistema bancário, que saltou de 7,5% a 29,9% no período entre 1994 e 2001 (tabela 4). Também houve elevação da participação estrangeira nas operações de crédito e nos depósitos totais do sistema bancário. Todavia, comparativamente ao observado em outros países periféricos, o avanço dos bancos estrangeiros foi e permanece relativamente modesto. A partir de 2002, os ativos sob controle destes bancos declinaram, caindo para 20,2% em 2007, último dado disponível nesta série estatística.²⁴ Também se verificou perda de participação no total das operações de crédito e dos depósitos no mesmo período.

TABELA 4
Evolução da participação relativa dos bancos estrangeiros¹ no sistema bancário brasileiro

(Em %, posição em dezembro)

Período	Ativos	Operações de Crédito	Depósitos
1990	7,1	6,5	9,3
1991	8,0	5,8	9,3
1992	8,7	6,7	7,9
1993	8,7	7,0	7,1
1994	7,5	5,6	6,2
1995	8,7	6,1	6,0
1996	10,5	8,6	4,4
1997	12,8	11,7	7,5
1998	18,4	14,9	15,1
1999	23,2	19,8	16,8
2000	27,4	25,2	21,1
2001	29,9	31,5	20,1
2002	27,4	29,9	19,8
2003	20,7	23,8	17,6
2004	22,4	25,1	19,9
2005	22,9	26,4	20,3
2006	26,0	30,9	23,5
2007	20,2	22,8	19,0

Fonte: BCB - Relatório Evolução do Sistema Financeiro (vários anos).

Nota: ¹ Inclui bancos múltiplos e comerciais com controle estrangeiro e filiais de bancos estrangeiros.

24. Desde janeiro de 2008, o BCB não apresenta mais os quadros com a participação relativa dos bancos por origem de capital no relatório Evolução do Sistema Financeiro, disponibilizado em sua página eletrônica. Por esta razão, o último dado disponível é relativo ao mês de dezembro de 2007.

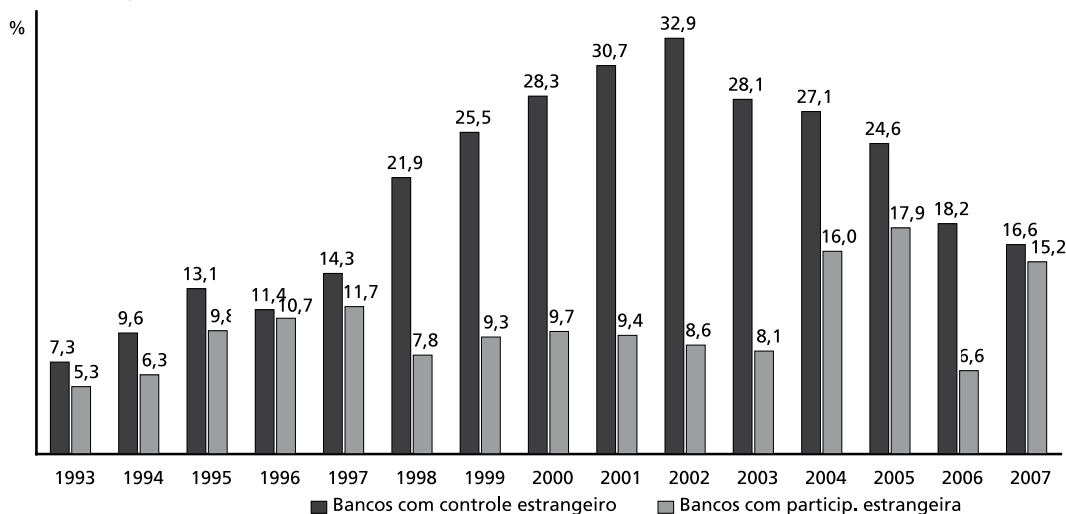
Essa diminuição da participação estrangeira no sistema bancário brasileiro se explica, de um lado, pelas saídas das instituições estrangeiras que fracassaram em suas tentativas de conquistar o mercado brasileiro, devido à forte volatilidade macroeconômica após a introdução do câmbio flutuante, à subestimação das dificuldades ou a erros de avaliação sobre as perspectivas de negócios e lucros. Foram os dois grandes bancos privados nacionais, Bradesco e Itaú, que adquiriram o controle acionário das subsidiárias brasileiras dos bancos estrangeiros que saíram do Brasil. De outro lado, a redução se justifica pelas estratégias bem-sucedidas de ampliação de parte de mercado por parte dos bancos brasileiros, tanto os de capital privado quanto público, como é o caso do BB e, em menor medida, da Caixa Econômica Federal (CEF).

A retração dos bancos estrangeiros (e o avanço dos bancos nacionais) também se expressa na participação no patrimônio líquido do sistema bancário (gráfico 1). Após alcançar o máximo de 32,9% em 2002, a participação dos bancos com controle estrangeiro recuou para apenas 16,6% em 2007. Para os bancos nacionais com participação estrangeira, a evolução é um pouco diferente, com aumento de participação no período recente, indicando que, em vez de saírem definitivamente do país, alguns bancos estrangeiros efetuaram um recuo estratégico, abrindo mão do controle, mas mantendo participação minoritária, para possivelmente voltar a ampliar participação no futuro.

GRÁFICO 1

Evolução da participação relativa dos bancos com controle¹ e participação estrangeira no patrimônio líquido do sistema bancário brasileiro

(Em %, posição em dezembro de cada ano)



Fonte: BCB - Relatório Evolução do Sistema Financeiro (vários anos).

Nota: ¹ Inclui bancos múltiplos e comerciais com controle estrangeiro e filiais de bancos estrangeiros.

No Brasil, ao contrário do que ocorreu em outros países latino-americanos, em particular no México, conforme será visto na quarta seção, os grandes bancos privados nacionais foram bem-sucedidos em suas estratégias defensivas contra o aumento da presença estrangeira. Em particular, os dois maiores bancos, Bradesco e Itaú, realizaram diversas aquisições, comprando bancos privados menores e bancos públicos estaduais nos leilões de privatização. Estes bancos também aproveitaram as oportunidades criadas pelas saídas das instituições estrangeiras que fracassaram em suas tentativas de conquistar o mercado brasileiro,²⁵ como foram os casos do BBVA Brasil²⁶ e do America Express adquiridos pelo Bradesco, respectivamente, em 2002 e 2003, e do americano Bank Boston, controlado pelo Bank of America, comprado pelo Itaú em 2005 por US\$ 2,5 bilhões.²⁷

O resultado dessa estratégia de conquista de parte do mercado foi a consolidação do Bradesco e do Itaú no topo da classificação dos maiores bancos privados, na qual ocupavam, respectivamente, a primeira e a segunda posição em dezembro de 2005 (tabela A1 do anexo). Em 2008, com a fusão com o Unibanco, o Itaú assumiu o primeiro lugar no *ranking*. Por sua vez, o maior banco estrangeiro no Brasil, o espanhol Santander, que incorporou o ABN AMRO em 2008, está na terceira posição.

O ciclo de expansão do crédito, que se iniciou em 2003 e ganhou ímpeto em 2005-2007, reavivou o interesse dos bancos estrangeiros pelo mercado brasileiro. Alguns bancos decidiram reforçar e diversificar suas atividades, penetrando no segmento de financiamento ao consumo e crédito consignado, como o Société Général, que adquiriu

25. Vários fatores podem ter motivado a revisão das estratégias de alguns bancos estrangeiros em relação ao seu posicionamento no mercado brasileiro nos anos iniciais da década de 2000: forte volatilidade macroeconômica após a introdução do câmbio flutuante; subestimação das dificuldades; erros de avaliação sobre as perspectivas de negócios e lucros; regionalização de risco na esteira da crise Argentina. Sobre o assunto, ver Freitas e Prates (2008), e também Fachada (2006).

26. No caso do BBVA, a influência das perdas na Argentina e a forte volatilidade macroeconômica explicam a opção pela saída do Brasil. Ressalte-se, ainda, que esta decisão ocorreu ao mesmo tempo que este banco espanhol ampliava sua participação no México (Cardenás *et al.*, 2003, p. 5).

27. Além da subsidiária brasileira, o Itaú comprou as subsidiárias do Bank Boston no Uruguai e no Chile. O pagamento ao Bank of America foi feito após aprovação da operação pelo BCB em 2006, sob a forma de ações ordinárias e preferenciais. Desse modo, o banco americano assumiu uma participação no capital total do Itaú da ordem de 7,44%. Ressalte-se que a incorporação do Bank Boston ao Itaú somente foi concretizada em 2007.

o controle de bancos Petúnia e Cacique.²⁸ O segmento de pessoas físicas também registrou novos ingressantes. Este foi o caso do banco mexicano Azteca, autorizado, em meados de 2007, a abrir uma subsidiária de banco múltiplo, com carteira comercial e de financiamento, sediada no Recife.²⁹

Esse interesse aumentou ainda mais com a possibilidade de obtenção da classificação de *grau de investimento* junto às agências internacionais de *rating*, dadas as inúmeras possibilidades de negócios, em particular para os bancos de investimentos.³⁰ Várias instituições solicitaram autorização para abertura de escritórios de representação com intuito de avaliar o potencial do mercado. Porém, o aprofundamento da crise financeira global em 2008 implicou o adiamento de planos de expansão internacional de inúmeras instituições, sobretudo dos países desenvolvidos, que somente devem ser retomados a partir de 2010 com a recuperação gradual das economias avançadas.

Como os bancos privados nacionais, os bancos estrangeiros apresentam comportamento pró-cíclico. Assim, em momentos de crise, particularmente na fase de baixa dos ciclos de liquidez internacional, o crédito bancário privado tende a apresentar maior volatilidade. Os países que não contam com fortes bancos públicos tendem a sofrer grave contração do crédito, com sérias consequências para a atividade econômica.³¹

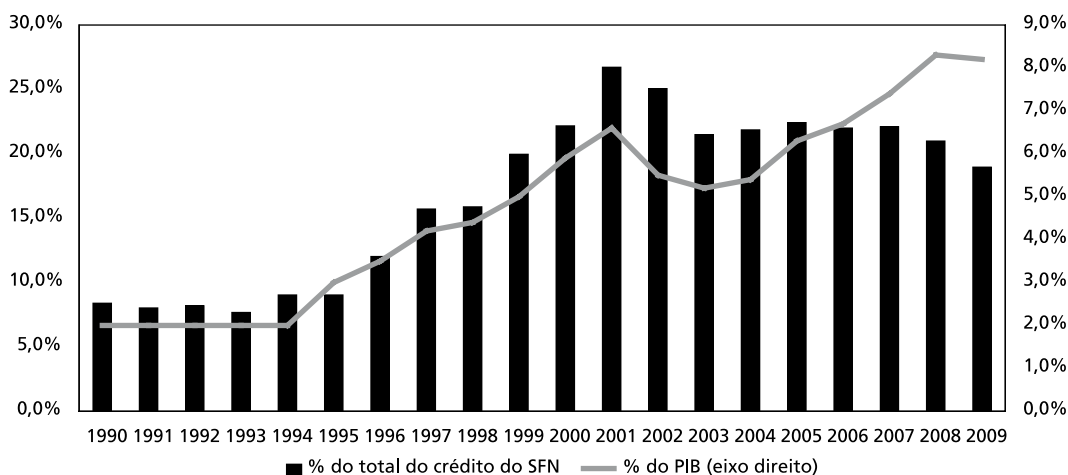
28. Em março de 2006, o Société Général adquiriu 70% do capital do Banco Pecúnia, que opera no segmento de financiamento ao consumidor. Os 30% restantes foram adquiridos pelo Banco Mais, instituição financeira portuguesa. Em fevereiro de 2007, o Société Général comprou o Banco Cacique, instituição com forte presença nos segmentos de crédito consignado e outras modalidades destinadas à pessoa física.

29. O Azteca pretende seguir no Brasil a mesma estratégia adotada em seu país de origem: instalar as agências bancárias dentro das lojas de sua propriedade (a Elektra). Esta estratégia possibilitou que o banco inaugurasse 800 pontos de atendimento logo no primeiro ano de operação no México.

30. Entre os bancos de investimentos interessados em entrar no mercado brasileiro, estava o Lehman Brothers, que em 28 de fevereiro de 2008 recebeu voto favorável do Conselho Monetário Nacional (CMN) para a constituição de uma subsidiária de controle integral no Brasil. Nesta mesma reunião, foi aprovado o retorno do português Caixa Geral de Depósito, mediante a instalação de uma subsidiária de controle integral. Os decretos de autorização foram promulgados em maio de 2008. No mesmo ano, em novembro, foi promulgado o decreto autorizando o Bank of China Limited a constituir uma subsidiária bancária com controle integral.

31. Este ponto será retomado na quarta seção.

GRÁFICO 2
Evolução da participação das instituições estrangeiras¹ nas operações de crédito



Fonte: BCB - Séries temporais de operações de crédito do sistema financeiro.

Nota: ¹ Inclui bancos múltiplos e comerciais com controle estrangeiro e filiais de bancos estrangeiros, bem como subsidiárias e filiais financeiras não bancárias.

2.2 BANCOS BRASILEIROS NO EXTERIOR

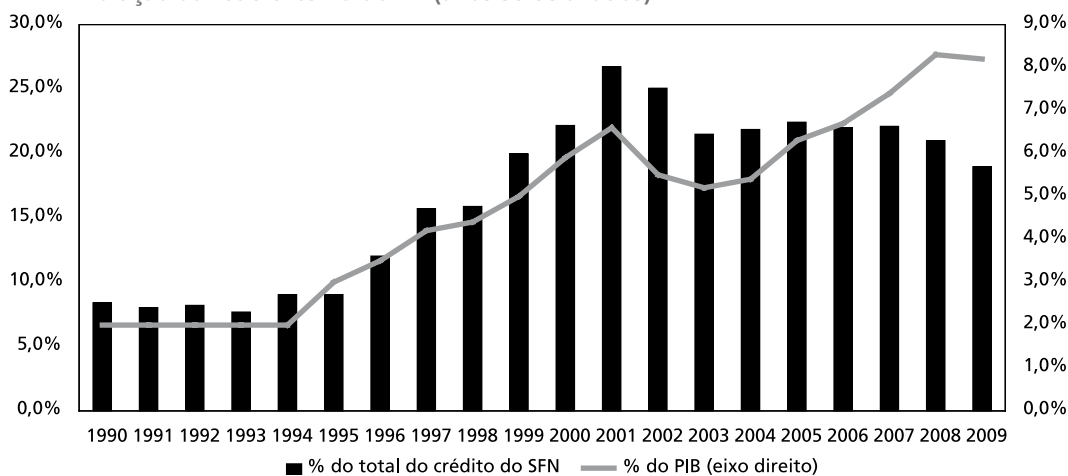
As primeiras incursões dos bancos brasileiros no exterior datam da década de 1940, quando o BB abriu sucursais no Uruguai e no Paraguai. Na década de 1960, seguindo as diretrizes governamentais de integração regional na América Latina e de promoção das exportações brasileiras de manufaturados, o BB voltou a instalar dependências na América Latina. Esta estratégia de apoio ao comércio exterior foi mantida até o início dos anos 1970, com abertura de dependências nos principais parceiros comerciais do Brasil (Estados Unidos, Europa e Japão). Após o primeiro choque do petróleo, todavia, o financiamento externo do déficit em transações correntes tornou-se o objetivo primordial da expansão do BB, que procurou conciliar os objetivos de política governamental com suas próprias estratégias de valorização.

Ao priorizar as principais praças financeiras internacionais, incluindo os paraísos fiscais do Caribe e Oriente Médio,³² e as lucrativas operações de crédito em euromonedas,

32. Os paraísos fiscais são centros financeiros *offshores* que oferecem vantagens fiscais para não residentes. Estes centros se desenvolveram na década de 1960 em paralelo com a expansão do euromercado. Até o final dos anos 1960, eles se localizavam em economias desenvolvidas como Suíça e Luxemburgo. Na década de 1970, contudo, se espalharam pelo mundo em desenvolvimento, em áreas geográficas estratégicas: Caribe (Ilhas Cayman, Bahamas, Panamá, entre outros), Oriente Médio (Líbano, Bahrein), Extremo Oriente (Hong Kong) e Sudeste Asiático (Cingapura). Para mais detalhes, ver Freitas (1989).

o BB pôde atender às demandas da política de relações exteriores que buscava estreitar as relações com os países em desenvolvimento, em particular no continente africano.³³ Em consequência, o BB chegou a ter, na primeira metade da década de 1980, uma ampla rede de dependências espelhadas pelos cinco continentes. Com a crise da dívida externa em 1982, o fechamento do mercado de crédito privado voluntário para o Brasil e o decorrente ajuste macroeconômico, o BB encerrou inúmeras dependências, movimento que prosseguiu ao longo da segunda metade dos anos 1980 e da década de 1990 (gráfico 3). Assim, a rede externa do BB, que em 1984 totalizava 73 dependências, distribuídas em 43 países, reduziu-se a 43 dependências localizadas em 24 países.³⁴

GRÁFICO 3
Evolução da rede externa do BB (anos selecionados)



Fonte: Freitas (1989); BCB - Relatório Evolução do Sistema Financeiro (vários anos); relatórios anuais do BB.
Obs.: Inclui sucursais (e suas agências e subagências) e escritórios de representação.

Também participaram do movimento de internacionalização bancária nos anos 1970 diversos bancos brasileiros, privados e públicos, com destaque para o Banco Real e para o Banespa. Ambos instalaram suas primeiras dependências no exterior ainda na

33. Mencione-se que o BCB resistiu à ideia de autorizar a instalação de sucursal do BB em paraísos fiscais, vetando a abertura em 1970 de uma agência em Nassau, nas Bahamas, sob alegação de que não era prioritária para os objetivos precípuos da instituição (Freitas, 1989).

34. Foi empregado aqui o critério adotado pelo BIS que, em suas estatísticas sobre atividade bancária internacional, classifica Hong Kong como um país distinto da China. Procedimento semelhante é utilizado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) em suas estatísticas sobre investimento direto estrangeiro.

década de 1960, ampliando substancialmente a rede externa na década seguinte. Quando da eclosão da crise da dívida externa, estes bancos possuíam, respectivamente, 32 e 25 dependências, localizadas nos continentes americano, europeu, africano (Banco Real) e asiático (Banespa). Além de agências e escritórios de representação, o Banco Real atuava enquanto banco local, por meio de subsidiárias bancárias de controle integral na Colômbia, no Paraguai, no Uruguai, nos Estados Unidos e na Costa do Marfim (FREITAS, 1989).³⁵

Atualmente, 15 bancos brasileiros possuem dependências (agência, escritório de representação ou subsidiária) no exterior (tabela 5). Destes, 11 são privados e três, públicos (BB, CEF e o banco estadual gaúcho Banrisul). O número de bancos com presença externa se eleva a 16, se for considerado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é uma instituição de fomento de segundo piso e, portanto, não capta depósito do público nem concorre com as demais instituições financeiras.

TABELA 5
Bancos brasileiros de capital nacional com dependência no exterior (posição em 2009)

Bancos	Número de Países	Tipo de Dependência no Exterior			Total
		Sucursal	Escritório de Representação	Subsidiária ¹	
Bancos Privados		21	4	19	44
Itaú Unibanco ²	12	7	3	9	19
Bradesco ²	8	4		7	11
Votorantin	3	1	1	2	4
Safra	1	1		1	2
BBM	1	1			1
Pine	1	1			1
Daycoval	1	1			1
Banco Industrial e Comercial	1	1			1
Indusval	1	1			1
Sofisa	1	1			1
Mercantil do Brasil	1	1			1

(Continua)

35. Mencione-se que os bancos brasileiros possuíam participação acionária em bancos de consórcio, ao lado de bancos americanos, europeus e japoneses.

(Continuação)

Bancos	Número de Países	Tipo de Dependência no Exterior			Total
		Sucursal	Escritório de Representação	Subsidiária ¹	
Bancos Públicos		27	17	6	50
Banco do Brasil	24	25	12	6	43
Caixa Econômica Federal	3		3		3
Banrisul	2	2			2
BNDES	2		2		2
Total	26³	48	21	25	94

Fonte: Banco Central do Brasil - Relatório Evolução do Sistema Financeiro (vários anos) e site dos bancos.

Notas: ¹ Refere-se apenas às subsidiárias de controle majoritário e/ou integral. Não se inclui a rede local das subsidiárias bancárias no exterior.

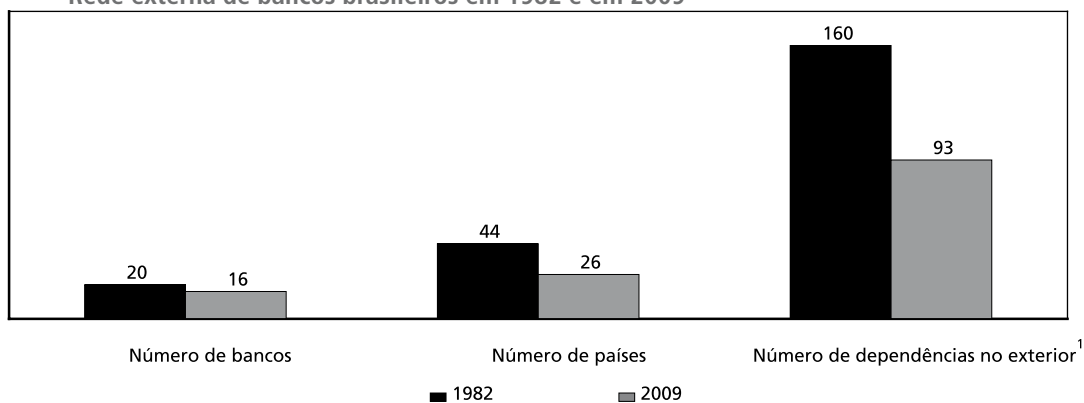
² Incluem-se as dependências externas das suas controladas no Brasil e excluem-se as dependências externas de suas subsidiárias no exterior.

³ Alemanha, Angola, Argentina, Áustria, Bahamas, Bolívia, Chile, China, Coreia do Sul, Emirados Árabes, Espanha, Estados Unidos, França, Ilhas Cayman, Hong Kong, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, Uruguai e Venezuela.

Tomando-se como referência a rede externa dos bancos brasileiros em 1982, ano de eclosão da crise internacional da dívida dos países em desenvolvimento, constata-se uma substancial redução tanto no número de bancos quanto de dependências externas, bem como no número de países onde estão presentes os bancos brasileiros (gráfico 4). Há duas explicações principais para este encolhimento. A primeira delas é que o BB, de longe o banco brasileiro com maior presença internacional, reestruturou sua rede externa na segunda metade da década de 1980, com eliminação de agências em países da Europa, América Latina e África, na esteira da crise da dívida externa e da política de restrição fiscal. Na África, onde, por exemplo, chegou a possuir sete dependências, entre agências e escritórios de representação, o BB atualmente só está presente em Angola, com escritório de representação em Luanda.

GRÁFICO 4

Rede externa de bancos brasileiros em 1982 e em 2009



Fonte: Freitas (1989); BCB - Relatório Evolução do Sistema Financeiro; sites dos bancos.

Nota: ¹ Incluem-se sucursais (agências e subagências), escritórios de representação e subsidiárias de controle majoritário ou integral. Não se inclui a rede local das subsidiárias no exterior.

A segunda explicação é o processo de concentração do sistema bancário brasileiro mediante fusão ou aquisição associada à abertura do SFN ao IDE financeiro e à privatização dos bancos públicos estaduais, que se traduziu na eliminação de dependências no exterior (tabela 6). Foi o que ocorreu com o Banco Real e o Banespa, que possuíam redes externas expressivas. Estes bancos foram adquiridos, respectivamente, pelo banco holandês ABN AMRO e pelo espanhol Santander, que fecharam quase a totalidade das dependências. O Santander, por exemplo, somente manteve as agências do Banespa no Japão, transferida ao Itaú no final de 2006, e no paraíso fiscal das Ilhas Cayman.³⁶

A intensificação do processo concorrencial no sistema bancário brasileiro e a consequente busca de ganhos de escala pelos grandes bancos privados nacionais ocasionaram a redução da rede externa, na medida em que a compra de instituições menores resultou na eliminação de agências e escritórios em duplicidade em uma mesma praça financeira internacional. Pelas mesmas razões, o número de bancos com rede externa também se reduziu, caindo de 20 em 1982 para 16 em 2009, tendo chegado ao máximo de 24 em 1994 e ao mínimo de 11 em 2005.

TABELA 6**Evolução da rede externa dos bancos brasileiros (anos selecionados)¹**

Bancos e rede externa	1994	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Número de bancos	24	24	22	20	20	17	13	11	13	15	15	16
Rede externa												
Sucursal ²	86	81	78	61	54	51	46	47	46	52	49	48
Escritórios	32	21	26	19	20	21	19	20	14	17	19	21
Total	118	102	104	80	74	72	65	67	60	69	68	69

Fonte: BCB Relatório Evolução do Sistema Financeiro (vários anos) e relatórios anuais do BB.

Notas: ¹ Não incluídas as subsidiárias no exterior nem as suas agências.

² Incluídas as agências e subagências.

No contexto do processo de reestruturação bancária no período de 1994 a 2005, o Itaú e o Bradesco se tornaram os bancos privados de capital nacional com as maiores redes de agências e escritórios no exterior (tabela 7), com presença, respectivamente,

36. Conforme será visto na subseção 4.2, a redução da rede externa em consequência da aquisição de bancos domésticos por instituições bancárias estrangeiras foi um fenômeno registrado também nos casos mexicano e sul-coreano.

em 12 e 8 países. Além de manter sete agências e dois escritórios de representação, o Itaú-Unibanco tem o controle de sete bancos locais no exterior, dos quais quatro estão localizados na América Latina, ocupando o lugar de único banco internacional brasileiro, que pertenceu no passado ao Banco Real. Por seu turno, o Bradesco possui cinco agências no exterior e uma subsidiária (corretora de títulos e valores, com sede em Nova Iorque), além de acordo operacional com dois bancos estrangeiros.

TABELA 7
Bancos brasileiros com as maiores redes externas (anos selecionados)¹

Anos/ bancos	1994			1998			2001			2003			2005			2009		
	BB	Banespa	Real	BB	Real	Banespa	BB	Banespa	Itaú	BB	Itaú	Bradesco	BB	Itaú	Unibanco	BB	Itaú Unibanco	Bradesco
Rede externa																		
Sucursal ²	29	13	13	26	13	11	23	9	2	23	6	4	25	5	2	25	7	4
Escritório	12	5		5	2	1	4		4	9	5	3	9	6	3	12	3	
Total (A)	41	18	13	31	15	12	27	9	6	32	11	7	34	11	5	37	10	4
% do Total rede brasileira	35%	15%	11%	30%	15%	12%	34%	11%	8%	44%	15%	10%	51%	16%	7%	54%	14%	6%

Fonte: Banco Central do Brasil (vários anos) e relatórios anuais dos bancos.

Notas: ¹ Não inclui as subsidiárias no exterior nem as suas redes de agência.

² Inclui as agências e subagências.

Na década de 2000, o Itaú ampliou sua presença em mercados da Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai, depois da fusão com o Unibanco. Mediante suas subsidiárias nestes países, o Itaú conta com uma rede de 128 agências locais (tabela 8). A expansão das atividades no exterior é considerada estratégica pelo Itaú, que, após a fusão com o Unibanco, vê limites ao seu crescimento no mercado brasileiro.³⁷

37. Em declaração ao Valor Econômico, Alfredo Setúbal, diretor de relações com os investidores, afirmou que: “Dificilmente as autoridades brasileiras, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e o BCB, aprovariam qualquer tipo de grande negócio para o Itaú-Unibanco, dada a nossa grande participação de mercado no Brasil. Para crescer de forma mais efetiva, temos que pensar no exterior” (Rosas, 2010).

TABELA 8
Subsidiárias bancárias de bancos brasileiros no exterior (posição em 2009)¹

Bancos	Número de Sedes	Rede de Agências Locais
Bancos privados	10	132
Itaú Unibanco ²	6	128
Bradesco ²	2	
Votorantin	1	
Safra		
Bancos públicos	1	4
Banco do Brasil	1	4
Total	11	133

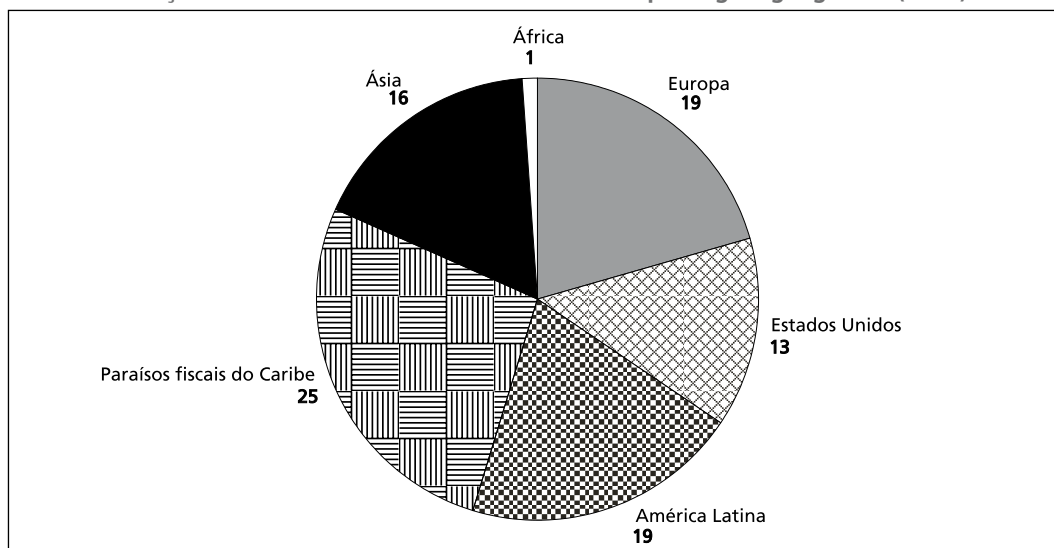
Fonte: *Sítes* dos bancos.

Nota: ¹ Considera-se subsidiária bancária a instituição que opera não somente com depósitos, mas também com empréstimos e financiamentos. Em alguns países, a subsidiária bancária também desempenha atividades de banco de investimento, participando de colocação e subscrição de títulos e valores mobiliários.

Cabe destacar que a presença da CEF e do BNDES no exterior é bastante recente. A CEF abriu escritório de representação em Tóquio e em Nova Jérsei em 2007, para atender a comunidade de brasileiros no Japão e na Costa Leste americana. Em 2009, inaugurou o escritório de Caracas. Também em 2009, o BNDES abriu suas duas primeiras dependências externas: Montevidéu e Londres, com o propósito de favorecer a internacionalização das empresas brasileiras e a atração de investimentos estrangeiros no Brasil. A abertura do escritório no Uruguai visa igualmente à promoção do intercâmbio comercial entre os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Em termos da distribuição geográfica, a rede externa brasileira se concentra nos paraísos fiscais do Caribe, notadamente, Ilhas Cayman e Bahamas; na Europa, com destaque para Portugal e Reino Unido; na América Latina; na Ásia, sobretudo no Japão; e nos Estados Unidos (gráfico 5). A presença dos bancos brasileiros em Portugal e no Japão, bem como nos Estados Unidos, está relacionada à presença de expressivo contingente de trabalhadores imigrantes brasileiros nestes países.

GRÁFICO 5
Distribuição da rede externa dos bancos brasileiros por região geográfica (2009)¹

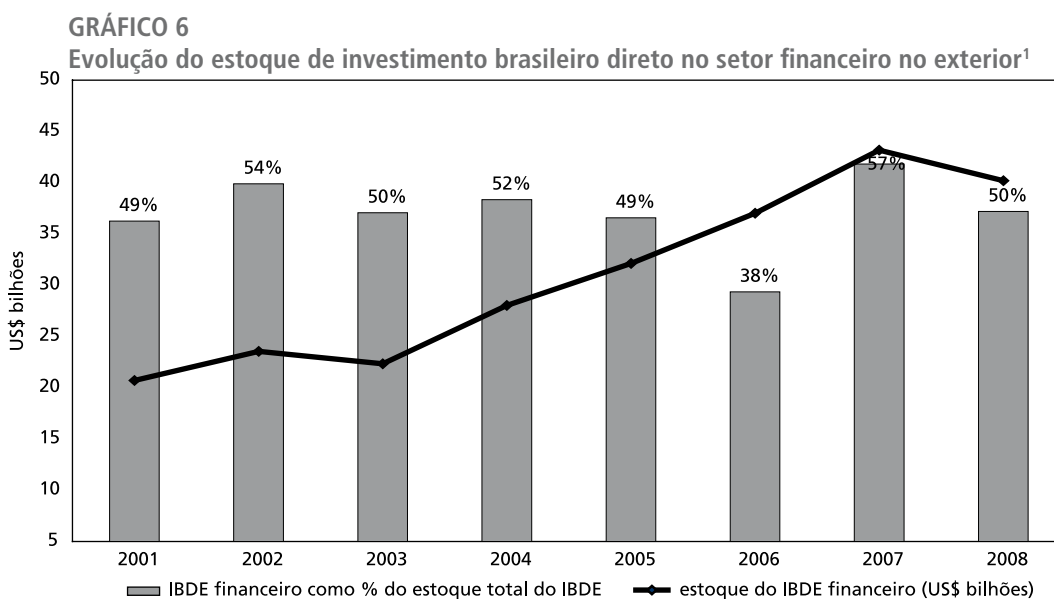


Fonte: *Sítes* dos bancos.

Nota: ¹ Inclui sucursais (agências e subagências), escritórios de representação e subsidiárias de controle majoritário ou integral. Não inclui a rede local das subsidiárias no exterior.

Desde 2002, o BCB vem realizando um levantamento anual do estoque de capitais de brasileiros no exterior, o qual permite inferir a evolução dos investimentos diretos realizados por instituições bancárias brasileiras no exterior, bem como auferir a sua importância relativa (gráfico 6). É possível observar que a fase de expansão do ciclo recente de liquidez nos mercados financeiros internacionais – iniciado em 2003 e interrompido no final de 2007 com o agravamento da crise financeira originada no mercado americano de hipotecas de alto risco – favoreceu a ampliação dos negócios dos bancos brasileiros no exterior. Em um cenário internacional favorável, os bancos brasileiros utilizam suas filiais no exterior para captar recursos a custo mais baixo do que o custo dos recursos disponíveis no mercado doméstico.

Igualmente, a liquidez abundante favorece os negócios nos mercados internacionais de capitais, nos quais os bancos atuam na estruturação de emissões de bônus e notas para as corporações não financeiras. Tomando-se o estoque de investimento direto em atividades de intermediação financeira e atividades auxiliares enquanto *proxy* do estoque de investimentos diretos dos bancos brasileiros no exterior, observa-se que o estoque de investimento brasileiro direto no exterior (IBDE) financeiro saltou de US\$ 22,3 bilhões em 2003 para US\$ 43,2 bilhões em 2007, recuando para US\$ 40,2 bilhões em dezembro de 2008.



A base de dados dos capitais brasileiros no exterior não fornece, todavia, informação desagregada por atividade receptora da distribuição do estoque de investimento direto por país. Não obstante, é possível inferir que a maioria dos investimentos diretos se concentra nos países desenvolvidos, em particular os Estados Unidos e os países europeus, dado que respondem pela maior parte das operações ativas dos bancos brasileiros no exterior. De acordo com informações divulgadas pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês),³⁸ em média, no período de 2002 a 2006, mais de 75% das operações de crédito realizadas no exterior pelos bancos brasileiros foram concedidas a tomadores dos países desenvolvidos, com destaque para Estados Unidos (31,5%) e Reino Unido (16,7%), contra 17,6% de tomadores dos centros *offshores*, notadamente Ilhas Cayman. Apenas 6,4% das operações ativas foram realizadas no período com tomadores de países em desenvolvimento.

38. O BIS divulga trimestralmente as estatísticas sobre atividade bancária internacional, como parte integrante do BIS Quarterly Review. A partir de 2002, as séries do BIS passaram a incluir informações sobre o Brasil e o México, entre outros países periféricos.

TABELA 9
Evolução da distribuição do estoque de direitos dos bancos brasileiros no exterior por país de origem do tomador¹
(Em %)

Países selecionados	Dez./2002	Dez./2003	Dez./2004	Dez./2005	Dez./2006	Dez./2007	Dez./2008	Set./2009
Países desenvolvidos	70,4%	81,3%	80,2%	77,2%	69,6%	61,3%	71,4%	55,7%
Alemanha	3,3%	6,9%	8,9%	6,2%	3,4%	2,4%	2,8%	2,4%
Espanha	1,7%	0,7%	1,0%	1,5%	1,6%	5,3%	5,0%	3,2%
Estados Unidos	36,2%	28,6%	38,5%	26,8%	27,6%	27,3%	37,2%	24,6%
Reino Unido	9,0%	19,4%	12,2%	21,6%	20,7%	9,5%	7,4%	7,2%
Centros <i>offshores</i>	21,9%	14,2%	14,2%	16,8%	21,1%	22,2%	19,5%	25,5%
Cayman	17,3%	11,4%	10,7%	14,0%	11,4%	15,4%	13,9%	17,2%
Países em desenvolvimento	7,6%	4,0%	5,4%	6,0%	9,2%	16,5%	9,1%	18,8%
América Latina	7,3%	3,8%	4,8%	4,7%	7,4%	7,2%	7,1%	17,3%
Argentina	4,3%	1,8%	2,0%	2,1%	2,8%	2,6%	2,9%	2,9%
Chile	0,6%	0,3%	0,3%	0,5%	2,2%	2,2%	2,6%	11,7%
Paraguai	0,9%	0,7%	1,3%	1,4%	1,7%	1,7%	0,7%	1,2%
Uruguai	0,8%	0,3%	0,5%	0,2%	0,5%	0,5%	0,5%	2,2%
Ásia e Pacífico	0,0%	0,1%	0,1%	1,0%	1,3%	8,8%	1,5%	1,2%
Coreia do Sul	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	1,3%	8,3%	1,5%	1,1%

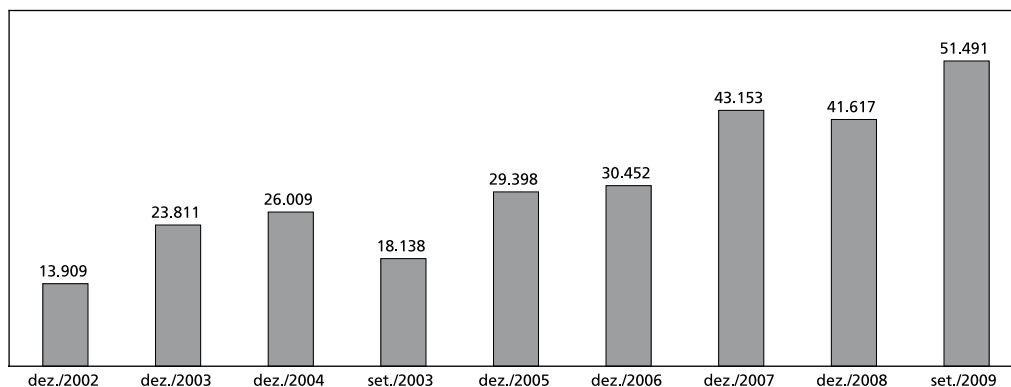
Fonte: BIS Quarterly Review: Consolidated banking statistics, Table 9B, December 2009.

Nota: ¹ Refere-se às operações de crédito realizadas com não residentes. Exclui as operações intrabancárias realizadas entre o banco matriz e suas dependências no exterior (agências e subsidiárias).

A partir de 2007, com a eclosão da crise das hipotecas de alto risco e sua subsequente transformação em crise financeira sistêmica, observa-se a diminuição da exposição ao risco dos bancos brasileiros em relação aos tomadores dos países desenvolvidos, em nítido movimento de realocação e diversificação de riscos. Enquanto a participação média dos países desenvolvidos declinou para 62,8% no período 2007-2009, com queda, sobretudo, da exposição a tomadores do Reino Unido (8%), elevou-se a participação média dos centros financeiros *offshore* (22,4%) e dos países em desenvolvimento (14,8%), com destaque para a América Latina, que praticamente dobrou sua participação. Ao mesmo tempo, nota-se que, após diminuição em 2008 (em comparação a 2007), o estoque de direitos de bancos brasileiros no exterior voltou a crescer em 2009, atingindo US\$ 51,4 bilhões em setembro, segundo o último dado disponível (gráfico 7).

GRÁFICO 7**Evolução do estoque de direitos dos bancos brasileiros no exterior¹**

(Em milhões de US\$)



Fonte: BIS Quarterly Review: Consolidated banking statistics, Table 9B, December 2009.

Nota: ¹ Refere-se às operações de crédito realizadas com não residentes. Exclui as operações intrabancárias realizadas entre o banco matriz e suas dependências no exterior.

A recuperação da economia mundial, sob a liderança dos países periféricos, e a retomada do crescimento da economia brasileira a partir do segundo semestre de 2009, em um contexto de normalização das condições liquidez internacional, abriram oportunidades de negócios para os bancos brasileiros no exterior. Alguns têm explicitado estratégias de ampliação da atuação internacional. Este é o caso, por exemplo, do BB, que no relatório anual de 2009 explicita os *três vetores* da estratégia de expansão internacional em 2010: “a existência de comunidades de brasileiros no exterior, a transnacionalização de grandes companhias e a expansão das relações comerciais do país com o mundo”.

No final de 2009, o presidente do BB, Aldemir Bendine, confirmou as negociações para a aquisição do banco argentino Patagônia, bem como a intenção de adquirir um banco local americano, caso o Federal Reserve demore a autorizar a atuação do BB no segmento bancário de varejo por meio de instalação de uma subsidiária de controle integral (CUCOLO e D’AMORIM, 2009; ROMERO, 2009).³⁹

39. Em 21 de abril de 2010, o BB anunciou a concretização da compra do controle acionário do banco Patagônia, sexto maior banco argentino por tamanho de ativos, com 752 mil clientes e 154 agências distribuídas por todas as províncias do país. Por 51% do capital social da instituição, o BB desembolsou US\$ 479,6 milhões. Os restantes 49% pertencem ao governo argentino (14,6%), ao banco italiano Intesa Sanpaolo (10,3%) e a investidores diversos (13,4%). Em declaração à imprensa, o presidente do BB afirmou que o baixo nível de utilização de serviços bancários pela população argentina (em torno de 39%, ante mais de 51% no caso brasileiro) representa oportunidades de crescimento do mercado (Arantes e Viera, 2010). O banco objetiva atender às 200 empresas brasileiras que atuam na Argentina e empregam mais de 200 mil pessoas (Palacios e Pondé, 2010).

3 AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Desde a reforma financeira de 1965 até 1995, o IDE no sistema bancário brasileiro, assim como o leque de atividades permitidas às filiais e subsidiárias dos bancos estrangeiros no mercado doméstico, dependia da aplicação do princípio de reciprocidade.⁴⁰ Por este critério, o governo brasileiro autorizava exclusivamente a entrada de bancos originários dos países que permitiam o acesso de bancos brasileiros aos seus sistemas financeiros. Todavia, a instalação de escritórios de representação esteve livremente permitida ao longo deste período.

O critério de reciprocidade foi bastante utilizado pelo governo brasileiro entre a segunda metade da década de 1960 e o início dos anos 1980 para estimular a projeção internacional dos bancos brasileiros, em particular, do BB. Conforme mencionado, as decisões de instalação de dependências externas pelo BB neste período foram norteadas por diretrizes do governo federal, tanto no campo econômico quanto na esfera da política de relações exteriores. Razões diplomáticas também estiveram em pauta por ocasião do enxugamento da rede externa do BB na sequência da crise da dívida externa.⁴¹

O governo brasileiro também procurou influenciar, ainda que de modo indireto, a internacionalização dos bancos privados, sobretudo, no final dos anos 1970, quando as necessidades de financiamento do balanço de pagamento aumentaram. Além do BCB conceder autorização para a abertura de dependência no exterior para todo e qualquer banco que solicitasse,⁴² a política financeira governamental estimulava o envolvimento dos bancos com financiamento de longo prazo em moeda estrangeira no Brasil ao

40. No Brasil, apenas no período entre 1946 e 1964 vigorou uma completa liberdade de acesso de instituições estrangeiras ao sistema financeiro nacional.

41. Igualmente, a atuação do BB no exterior foi condicionada pela estratégia de política econômica de financiar o desequilíbrio do balanço de pagamento com endividamento externo. Ressalte-se, contudo, que as operações de empréstimo realizadas pelo BB, sobretudo às empresas estatais, eram altamente lucrativas, pois eram praticadas sob as condições em vigor no mercado financeiro internacional.

42. As autoridades brasileiras, entre as quais o BCB, desconheciam completamente as operações realizadas pelos bancos brasileiros no exterior e o grau de exposição ao risco Brasil. Somente no contexto de ruptura do sistema financeiro internacional, o CMN deu o primeiro passo no sentido de monitoramento das ações dos bancos no exterior, com a promulgação da Resolução nº 728 de 1982, que condicionou a autorização para ampliação da rede externa ao fornecimento de informações detalhadas. Porém, quando a crise da dívida eclodiu, foram os bancos credores internacionais que informaram às autoridades brasileiras o montante total das obrigações interbancárias dos bancos brasileiros no exterior (Freitas, 1989).

impor limites às operações bancárias com recursos domésticos.⁴³ O custo de captação de recursos externos era menor para as instituições com presença nos centros financeiros internacionais, uma vez que tinham acesso direto às linhas interbancárias.

A partir da promulgação da nova Constituição em 1988, o acesso do capital estrangeiro ao sistema financeiro tornou-se praticamente proibido. Isto porque dependia da elaboração pelo Congresso de um quadro disciplinar, cuja lei normativa ainda não foi votada. Todavia, o Artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) deixou em aberto a possibilidade de entrada de instituições estrangeiras no mercado brasileiro, prevendo autorizações resultantes de acordos internacionais, da aplicação do princípio de reciprocidade, em contrapartida ao estabelecimento de filiais de bancos brasileiros no exterior, e de circunstâncias consideradas de *interesse nacional* pelo governo. Os pedidos seriam examinados caso a caso, com aprovação final pelo presidente da República.

Em agosto de 1995, aproveitando essa prerrogativa, o governo estabeleceu, na Exposição de Motivos nº 311,⁴⁴ ser do interesse do país a entrada e a ampliação da participação estrangeira no sistema financeiro nacional. Ainda no intuito de favorecer os IDEs no sistema financeiro nacional, o Conselho Monetário Nacional (CMN) eliminou a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro daquele exigido para um banco nacional, conforme tornado público pela Resolução nº 2.212, de 16 de novembro de 1995. Com esta resolução, o Brasil passou a praticar o *tratamento nacional*, aplicando aos bancos estrangeiros as mesmas regras em vigor para os bancos nacionais. A partir de então, o governo brasileiro desempenhou um papel ativo em prol da internacionalização do sistema bancário doméstico, por meio de alterações no marco regulatório e de medidas de política financeira.

43. O envolvimento dos bancos nacionais com o financiamento externo do país não foi uma exceção brasileira. Comportamento semelhante foi verificado na Argentina e no México, bem como na Coreia do Sul. Estes países seguiram a estratégia de crescimento econômico com endividamento externo, embora no caso sul-coreano este processo de crescimento tenha sido orientado para as exportações. No início da década de 1980, a Coreia do Sul era o terceiro maior devedor internacional, após México e Brasil (Cho, 2002).

44. A política de abertura amparada pelo Artigo 52 do ADCT significou na prática uma reforma *ad hoc* do sistema financeiro nacional, dado que o Artigo 192 da Constituição Federal, que prevê a elaboração de uma lei complementar sobre o sistema financeiro, ainda não foi regulamentado.

Tomada no contexto de fragilidade crescente do sistema bancário brasileiro, que sofria as consequências de uma brutal contração de liquidez associada à adoção de políticas restritivas em resposta aos impactos da crise mexicana, a abertura ao capital estrangeiro veio ao encontro dos interesses dos bancos internacionais, que, como mencionado, enfrentavam concorrência acirrada nos mercados nacionais e mundiais e buscavam diversificar e ampliar suas atividades em outros países. Várias instituições financeiras manifestaram um grande interesse em operar no país, de modo a se beneficiarem das vastas possibilidades de negócios e de lucratividade relativas ao processo de privatização e de reestruturação industrial, sobretudo no segmento bancário de investimento. O potencial de crescimento do mercado de varejo e de contas bancárias também exerceu uma forte atração para os bancos estrangeiros, fossem os recém-chegados, fossem os já instalados no país.

Para favorecer a ampliação da presença de bancos estrangeiros no sistema bancário também contribuiu a adesão ao Acordo da Basileia e a consequente convergência da regulamentação prudencial interna aos padrões fixados pelo BIS. As dificuldades de adequação às exigências de capital mínimo equivalente a 8% dos ativos ponderados pelos riscos,⁴⁵ que entraram em vigor em 1995, obrigaram várias instituições bancárias a buscar novas parcerias. A abertura do capital à participação de sócios estrangeiros foi uma saída encontrada por várias instituições de médio e pequeno porte. Este movimento recebeu um impulso adicional em 1997, quando o requerimento de capital mínimo foi elevado ao equivalente a 11% dos ativos ponderados pelo risco.⁴⁶

45. A exigência de enquadramento das instituições aos princípios deste acordo – em particular, ao requerimento de capital mínimo dos bancos equivalente a 8% dos ativos ponderados pelos riscos – foi estabelecida pela Resolução nº 2.099, do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 17 de agosto de 1994.

46. O requerimento de capital mínimo foi elevado a 10% em 25 de junho de 1997 (Resolução nº 2.399 do CMN) e posteriormente a 11% em 27 de novembro do mesmo ano (Circular nº 2.748 do BCB). Em 1999, alteraram-se os critérios para ponderação dos riscos. Em particular as exposições em ouro e moeda estrangeira foram alterados (Resolução nº 2.606 do CMN), o que exigiu elevação do capital para readequá-lo ao mínimo de 11% dos ativos ponderados pelos riscos. Embora tenha havido desde então contínua atualização dos critérios de ponderação do risco, o requerimento de capital mínimo foi mantido inalterado em 11% dos ativos.

A decisão governamental de promover a redução da presença do setor público estadual na atividade bancária e financeira⁴⁷ impulsionou a internacionalização do sistema bancário doméstico. No âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), instituído em fevereiro de 1997, os bancos estaduais foram saneados e privatizados.⁴⁸ A maioria (nove entre 12) dos bancos públicos estaduais foi adquirida pelos bancos privados de capital nacional.⁴⁹ Conforme já aludido, dois bancos estrangeiros, o Santander e o ABN AMRO, aproveitaram a autorização para participar dos leilões de privatização e reforçaram suas posições no mercado brasileiro. O Santander adquiriu o Banespa, o maior dos bancos estaduais, com forte presença na região Sudeste, enquanto o ABN AMRO comprou os bancos estaduais de Pernambuco e Paraíba, ampliando sua presença na região Nordeste.

Tanto a Exposição de Motivos nº 311 quanto o documento divulgado pelo BCB em 1999 com avaliação sobre as principais alterações institucionais ocorridas no SFN no período entre 1994 e 1998⁵⁰ destacavam as vantagens da ampliação da presença estrangeira para a modernização do sistema bancário brasileiro, redução do custo do

47. Os primeiros passos nessa direção foram dados em agosto de 1996, quando o governo federal lançou programa de ajuste fiscal dos estados, que previa a transferência de controle acionário dos bancos públicos estaduais, com o refinanciamento, pelo governo federal, do total das dívidas dos estados junto aos seus respectivos bancos. Mediante a edição da Medida Provisória nº 1.514, o governo definiu as alternativas para a reestruturação do sistema bancário na esfera estadual: o saneamento visando à privatização, extinção dos bancos estaduais ou transformação em agências de fomento, com utilização de recursos da União.

48. Os bancos públicos estaduais vinham acumulando problemas desde os anos 1980, com a crescente deterioração financeira dos estados no contexto da crise fiscal. Com o Plano Real e a estabilização dos preços, a situação de desequilíbrio patrimonial da maioria destas instituições se agravou de forma considerável, comprometendo-se sua viabilidade. Além da baixa qualidade dos ativos, estas instituições operavam com custos administrativos elevados e com defasagem tecnológica. Acerca do sistema bancário público estadual e seu ajustamento após o Plano Real, consultar Vidotto (2002), Maia (2003) e Salviano Jr. (2004).

49. Entre 1997 e 2005, 12 bancos estaduais foram privatizados. O Bradesco foi o banco privado nacional que mais se beneficiou dos leilões de privatização dos bancos estaduais, adquirindo no total cinco instituições, se for considerado o Credireal, vendido ao BCN e posteriormente comprado pelo Bradesco. Seu principal concorrente privado, o Itaú, arrematou quatro bancos estaduais, inclusive dois da região Sudeste (Banerj, Bemge), além do Banestado e do BEG.

50. O BCB apresentou uma avaliação sobre as principais alterações institucionais ocorridas no SFN no período 1994-1998 em texto intitulado *O Sistema Financeiro Nacional e o Plano Real*, integrante do relatório *Evolução do sistema financeiro de 1998*, que marca o início da divulgação desta série estatística sobre a estrutura do SFN, disponibilizado em 1999. Neste documento, o BCB (1999, p. 12) avalia que "a entrada de capitais externos na economia nacional, especialmente no setor bancário, não somente resulta em reforço financeiro para o país em ganhos econômicos decorrentes da introdução de novas tecnologias de gerenciamento de recursos e inovações de produtos e serviços, possibilitando maior eficiência alocativa na economia brasileira. Devido à eficiência operacional e capacidade financeira detida pelos bancos estrangeiros, seu ingresso traz maior concorrência ao sistema, com reflexos positivos nos preços dos serviços e no custo dos recursos oferecidos à sociedade".

crédito e melhoria na qualidade dos serviços. Porém, os impactos positivos da maior presença estrangeira sobre o custo dos serviços bancários e as condições de financiamento das economias, bem como a melhoria da qualidade dos serviços bancários prestados à população, ainda estão para serem demonstrados. Tendo em vista que a entrada de novas instituições e a ampliação da presença estrangeira no Brasil teve como motivação básica a possibilidade de obtenção de ganhos expressivos, dificilmente estas instituições se privariam de amplas receitas, promovendo cortes em tarifas e margens. Assim, não apenas os bancos estrangeiros recém-chegados replicaram o padrão de atuação dos bancos nacionais, mas também introduziram práticas altamente especulativas, das quais as operações de crédito associadas aos derivativos de câmbio são um exemplo.⁵¹

No governo Luiz Inácio Lula da Silva, não houve alteração na política em relação aos investimentos estrangeiros no SFN. Várias instituições bancárias estrangeiras foram autorizadas a operar no Brasil por decreto presidencial de reconhecimento de interesse do governo brasileiro, a partir de recomendação do CMN.⁵² Contudo, enquanto no governo FHC foram promulgados 130 decretos, com base no Artigo 52 da ADCT, autorizando entrada de instituições financeiras bancárias e não bancárias e aumento de participação estrangeira, este número declinou para 43 no governo Lula.⁵³

Se não houve reorientação *vis-à-vis* a entrada de bancos estrangeiros, o mesmo não se pode afirmar em relação às diretrizes para atuação internacional dos bancos públicos. Além do BB, que voltou a ampliar sua rede externa, elevando o número de agências e escritórios no exterior de 27, em 2001, para 37, em 2009 (gráfico 3), e traça planos para expansão de sua atuação internacional, também instalaram dependências

51. Conforme ressaltam Prates *et al.* (2005, p. 169), os bancos estrangeiros, operando de forma agressiva e realizando arbitragem com ativos e derivativos brasileiros entre diversas praças, contribuíram para o “crescimento das operações financeiras de perfil especulativo no sistema financeiro brasileiro, com efeitos potencialmente deletérios sobre a gestão macroeconômica doméstica e sobre a própria higidez desse sistema”. Sobre as práticas especulativas introduzidas no Brasil pelos bancos estrangeiros, ver Prates *et al.* (2005) e Farhi (2010).

52. Cabe mencionar que nem todo decreto de autorização de reconhecimento do interesse brasileiro resultou de pronto na ampliação efetiva da participação estrangeira, porque nem sempre as instituições concretizam seus planos imediatamente. Em alguns casos, há um longo intervalo.

53. Foram promulgados apenas 11 decretos de autorização de entrada ou aumento de participação estrangeira no SFN durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No segundo mandato, este número subiu para 32 (2007 a março de 2010), dos quais dez em 2007 e 14 em 2008. É de se supor que, se não fosse o aprofundamento da crise internacional em setembro de 2008 e seu espriamento para as economias periféricas, o número de autorizações tivesse sido ainda maior.

no exterior a CEF e o BNDES. No caso do BNDES e do BB, transparece a estratégia governamental de favorecer a internacionalização das empresas brasileiras e a expansão das relações comerciais do Brasil.

4 COMPARAÇÃO COM EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Nesta seção será apresentado o contraponto da experiência brasileira de internacionalização em relação aos casos do México e da Coreia do Sul. Em perspectiva comparada, a exemplo do que foi realizado na segunda seção, será examinada a presença de bancos estrangeiros no país (subseção 4.1) e a presença de bancos domésticos no exterior (subseção 4.2).

4.1 BANCOS ESTRANGEIROS NO BRASIL, COREIA DO SUL E MÉXICO

Conforme já mencionado, ao longo dos anos 1990 os mercados financeiros dos países periféricos atraíram fluxos expressivos de IDE, que assumiram as formas de participações acionárias em instituições financeiras locais e de instalação de novas sucursais ou subsidiárias de controle integral de instituições financeiras estrangeiras. De um lado, este movimento foi estimulado pela nova dinâmica concorrencial das instituições financeiras nos países industrializados, marcada pela eliminação das barreiras entre as atividades dos bancos e das instituições financeiras não bancárias e pela concentração e centralização dos capitais nos mercados nacionais sob a forma de fusões e aquisições. De outro lado, foi viabilizado pela abolição ou flexibilização das restrições existentes em diversos países à instalação de filiais e sucursais no mercado doméstico por instituições estrangeiras, à participação de não residentes no capital social das instituições nacionais e às atividades dos intermediários financeiros estrangeiros nos mercados locais. Estas medidas de liberalização ao tratamento conferido às instituições financeiras estrangeiras foram adotadas não somente pelos países industrializados, mas também pelos países periféricos (FREITAS, 1999).

Com esse propósito, os bancos seguiram diversas estratégias de expansão, adaptando-as ao quadro regulatório e legal do país anfitrião. Para os recém-chegados, optava-se entre a instalação de uma sucursal ou subsidiária local com controle integral (*greenfield investment*) e a aquisição de participação acionária em uma instituição nacional. Por sua vez, as preferências dos bancos estrangeiros já instalados recaíam no crescimento gradual – ancorado na construção de uma ampla rede de agências e na expansão da sua base de negócios – ou em uma agressiva política de compra de fatias de mercado pela absorção dos concorrentes. Em ambos os casos, a opção pela ampliação da presença nos mercados domésticos exigiu o estabelecimento de redes locais mais densas e maior

integração dos bancos estrangeiros no mercado local que o verificado anteriormente, o que se traduziu na ampliação dos fluxos de investimento direto estrangeiro destinados aos sistemas financeiros domésticos, o chamado IDE financeiro.

A América Latina foi a região do mundo em desenvolvimento que mais recebeu fluxos de IDE direcionado aos sistemas financeiros locais, sobretudo a partir de meados da década de 1990. De acordo com estudo realizado pelo Comitê para o Sistema Financeiro Global (CGFS, na sigla em inglês) do BIS, os sistemas financeiros da região receberam, entre 1990 e 2003, investimentos acumulados de US\$ 46 bilhões, o que corresponde a 56% dos fluxos de IDE financeiro destinados aos países em desenvolvimento.⁵⁴ Deste total, 50% foram destinados ao México (CGFS, 2004, p. 5). A maioria dos investimentos foi realizada por bancos espanhóis (46%), americanos (35%), britânicos (8%) e holandeses (5%). O Brasil recebeu um pouco mais de US\$ 13 bilhões.

Na América Latina, entre os fatores que, na década de 1990, favoreceram a entrada de importantes grupos financeiros estrangeiros, em particular europeus, destacam-se a estabilização sustentada das economias latino-americanas, as perspectivas de numerosos negócios rentáveis e a predominância de competidores locais relativamente mais fracos. Os países de língua espanhola foram os primeiros alvos dos investimentos diretos de instituições financeiras estrangeiras. A segunda metade dos anos 1990 foi a hora e a vez dos mercados financeiros mexicano e brasileiro, este bastante cobiçado por ser fonte de lucros expressivos para os bancos estrangeiros já instalados. Apenas nos anos de 1997 e 1998, as compras de participação em bancos locais por parte de não residentes atraiu para a região investimentos totais da ordem de US\$ 10 bilhões (RAFFIN, 1999). Destas operações participaram importantes bancos internacionais, como o HSBC, o Loyds TSB, o ABN AMRO, o CS First Boston e, especialmente, os espanhóis Santander e BBVA.

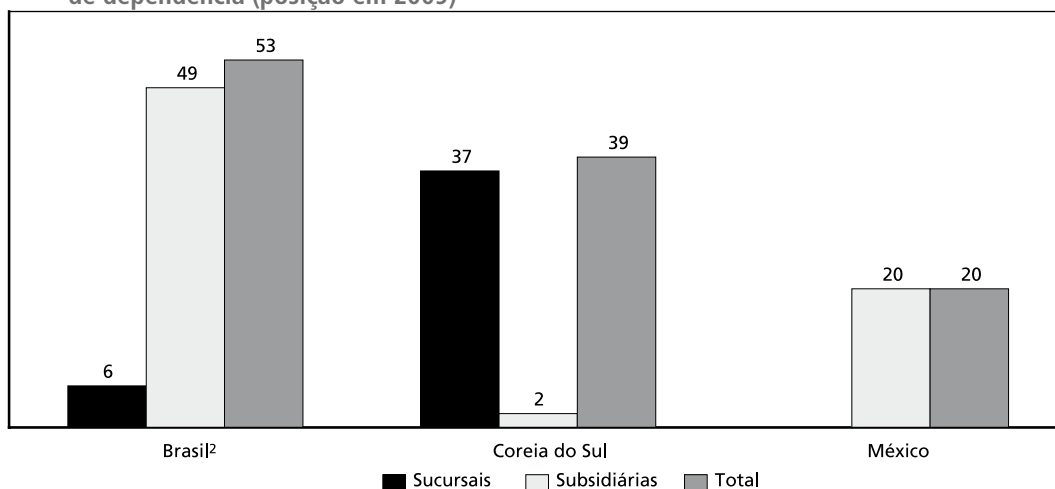
Comparativamente à América Latina, a Ásia absorveu um volume menor de IDE destinado aos sistemas financeiros domésticos entre 1990 e 2003 (CGFS, 2004). Isto porque as economias asiáticas realizaram uma abertura financeira mais gradual e limitada que os países latino-americanos. Todavia, a partir da crise financeira de

54. Vale ressaltar que, embora expressivos, os investimentos diretos nos sistemas financeiros domésticos neste período representaram menos de 9% do IDE total destinado à América Latina no mesmo período (US\$ 539 bilhões).

1997-98, com a redução das barreiras regulatórias à entrada de instituições financeiras estrangeiras nos mercados locais, a região passou a atrair fluxos expressivos de IDE financeiro.⁵⁵ À semelhança do que ocorreu na América Latina, a remoção das restrições à entrada e atuação dos bancos estrangeiros nos mercados locais foi motivada “pelo desejo de construir um sistema financeiro estável e eficiente, suficientemente resistente às futuras crises” (PARK e BAE, 2002, p. 2).

Entre os países da Ásia, de acordo com o CGFS (2004), a Coreia do Sul foi o que recebeu a maior parcela dos fluxos de IDE financeiro no período: cerca de US\$ 6,7 bilhões acumulados entre 1990 e 2003. Todavia, porquanto a principal forma de entrada de bancos estrangeiros ocorreu por instalação de sucursal, o volume de investimento requerido foi menor que nos casos brasileiro e mexicano, nos quais houve aquisição de bancos locais, alguns de grande porte, com predomínio da modalidade de subsidiária (gráfico 8).

GRÁFICO 8
Número de bancos com controle estrangeiro¹ nos sistemas bancários domésticos por tipo de dependência (posição em 2009)



Fonte: BCB (vários anos), FSS (vários anos), CNBV(vários anos).

Notas: ¹ Refere-se apenas às sucursais e subsidiárias com controle estrangeiro. Não inclui bancos estrangeiros com participações minoritárias em bancos nacionais nem àqueles que possuem escritório de representação.

² Embora tenham uma sucursal no Brasil, o Citibank e o JP Morgan possuem igualmente uma subsidiária de banco múltiplo. Por essa razão, o número total de bancos estrangeiros no país é inferior ao da soma dos totais de sucursais com subsidiárias.

55. Após a crise de 1997-98, as economias asiáticas ampliaram o ritmo e o escopo da liberalização financeira, de acordo com as orientações do Consenso de Washington, então em voga nos organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial. A respeito da liberalização financeira na Ásia, ver, entre outros, Park e Bae (2002), Lim (2004) e Kim *et al.* (2006).

Os três países analisados apresentam traços distintos no que se refere ao tratamento legal conferido às instituições estrangeiras, o que se expressa na forma assumida pelo IDE financeiro e, sobretudo, na importância relativa dos bancos estrangeiros nos sistemas bancários domésticos. Tanto no Brasil quanto na Coreia do Sul e no México, as condições para não residentes estabelecerem filiais de suas instituições e participarem no capital social de instituições nacionais locais permaneceram relativamente mais restritivas pelo menos até meados da década de 1990. Afora este traço comum, o processo de abertura e de liberalização nestes três países seguiu ritmo e *timing* bastante diferenciados.

No México, até o início dos anos 1990, era vetada a entrada de bancos estrangeiros.⁵⁶ A presença destas instituições era permitida exclusivamente sob a forma de escritório de representação, modalidade que não autoriza a realização de nenhuma operação de intermediação financeira.⁵⁷ Em julho de 1990, a promulgação de uma nova lei das instituições de crédito marcou o início da remoção dos obstáculos ao acesso das instituições estrangeiras ao sistema financeiro local. Por esta lei, a Secretaria de la Hacienda e do Crédito Público (SHCP), responsável pela regulamentação das instituições financeiras, foi investida de poderes para autorizar a implantação no país de agências de bancos estrangeiros. Nesta ocasião, autorizou-se a participação minoritária estrangeira no capital social das corretoras. Igualmente, o governo mexicano autorizou a participação de instituições estrangeiras no processo de privatização bancária. Porém, esta participação foi limitada a 30% do capital total, com um teto máximo individual de 5% para cada investidor.

Em abril de 1994, no âmbito do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, foram estabelecidas as regras para implantação de filiais mexicanas de instituições financeiras estrangeiras. Deste modo, foi autorizada a abertura direta de filiais de bancos e de corretoras americanas e canadenses, além da constituição de dez grupos financeiros estrangeiros, dos quais seis integrados por um banco apenas.

56. Os dois bancos privados que sobreviveram à estatização do sistema bancário mexicano em 1981 foram o americano Citibank e o Banco Obrero, de propriedade de um sindicato de trabalhadores. Único banco estrangeiro presente no país sob a forma de filial, o Citibank estava autorizado a operar em todas as linhas de negócio. Logo após a entrada do Citibank of New York no México, em 1938, a legislação nacional foi alterada para vetar a entrada de bancos estrangeiros, exceto sob a forma de escritório de representação.

57. Mencione-se ainda que, no México, desde a estatização em 1981 até a privatização no início dos anos 1990, a criação de novas instituições bancárias, mesmo por residentes, permaneceu proibida.

Além disso, 13 filiais de companhias de seguros estrangeiras foram autorizadas a operar no país (HASBACH, 1997).

Um abrandamento adicional das restrições aos bancos estrangeiros no México ocorreu no contexto da grave crise do sistema bancário em 1994-95.⁵⁸ Com o objetivo de fortalecer o capital das instituições fragilizadas pela crise, a legislação relativa à estrutura do capital social dos bancos e das sociedades de controle dos grupos financeiros foi modificada em fevereiro de 1995, de modo a permitir a participação de pessoas jurídicas estrangeiras (BANXICO, 1996).⁵⁹

Os bancos estrangeiros aproveitaram as medidas de flexibilização das condições de acesso, adquirindo participações no capital social das instituições locais, colocadas sob controle do organismo de supervisão, a Comissão Nacional Bancária e de Valores (CNBV), e/ou financiadas pelo fundo de garantia dos depósitos bancários, o Fobaproa. Este foi o caso do Citibank, único banco estrangeiro presente no país após a nacionalização dos anos 1980, o qual adquiriu o banco Confia em agosto de 1997. Para estimular a entrada de IDE no sistema bancário doméstico, o governo ofereceu vantagens e garantias a certos bancos, como foi o caso do HSBC, que assumiu 20% do capital do banco Serfin (MARTINEZ-DÍAZ, 2005, p. 19).

No final de 1998, o Congresso mexicano removeu as restrições existentes ao controle majoritário estrangeiro de instituições bancárias domésticas, o que viabilizou a expansão dos IDEs financeiros. Os espanhóis Santander e BBVA, grandes rivais em seu país de origem e na América Latina, aproveitaram o aprofundamento da abertura financeira em 1998 para ampliarem suas fatias de mercado no México.⁶⁰ O Santander adquiriu, em 2000, o controle do banco Serfin, enquanto o BBVA, no mesmo ano,

58. Sobre a liberalização do sistema bancário mexicano, ver, entre outros: Yacamán (2001), Sidaoui (2006), Martínez-Díaz (2005).

59. Os não residentes foram autorizados a adquirir ações das séries B e L, dentro do limite individual de 20% do capital das instituições mexicanas. Este limite poderia ser, contudo, ampliado no caso de uma filial de um banco estrangeiro adquirir o controle de um banco nacional pela subscrição da totalidade das ações da série A. Para evitar que os maiores bancos fossem adquiridos por instituições estrangeiras, a SHCP estabeleceu que um banco estrangeiro individual não poderia possuir mais de 6% dos ativos totais do sistema bancário doméstico. Esta restrição foi eliminada em 1998.

60. Nos quadros A1e A2 do anexo são apresentados alguns exemplos da entrada de novos bancos e da ampliação dos já presentes no sistema bancário mexicano.

comprou o grupo financeiro Bancomer. Igualmente, o canadense Scotiabank exerceu sua opção de compra para adquirir o controle do banco Inverlat. Em 2001, o Citibank aumentou sua participação no mercado bancário mexicano, comprando um dos três grandes bancos de varejo locais: o banco Banamex-Acivall.⁶¹ Em 2002, o HSBC retornou ao mercado para comprar o Bital, quarto maior banco mexicano à época.

A entrada de bancos estrangeiros no México a partir da remoção das restrições ao IDE financeiro assumiu a forma de aquisição de controle dos bancos locais. Por esta razão, dos 41 bancos múltiplos que operam no México, quase metade é composta de subsidiária estrangeira (gráfico 8). Além de o sistema bancário mexicano ser altamente concentrado, a maior parte dos grandes bancos mexicanos está sob o comando estrangeiro. Em dezembro de 2009, os cinco maiores bancos controlavam 77,1% dos ativos totais do sistema financeiro. Entre estes, havia apenas um banco controlado por residentes, o Banco Mercantil do Norte (Banorte), quarto lugar no *ranking* por ativos (CNBV, 2009).

Em consequência desse movimento, a participação estrangeira nos ativos bancários totais saltou de 13% em 1997 para 61,9% em 2002, elevando-se para 82,1% em 2009 (tabela 10). Entretanto, à semelhança do que ocorreu no Brasil, a ampliação da presença estrangeira no sistema bancário mexicano não se traduziu em menores custos do crédito e dos serviços bancários. Como destacou o presidente do Banco do México em uma conferência do Banco de Compensações Internacionais em 2006, “(...) os *spreads* bancários praticados pelos bancos estrangeiros nos países anfitriões são, em geral, muito mais altos do que os praticados em seus países de origem, a despeito da inflação, volatilidade de mercado e impostos serem bastante similares” (ORTIZ, 2006, p. 42). Avaliação semelhante foi realizada por Schulz (2006), o qual mostra que o aumento da presença estrangeira teve um efeito positivo, porém limitado, sobre

61. A entrada do Citibank no segmento de varejo no México mediante a compra do Banamex foi, segundo Guillén e Tschöegl (1999), uma reação defensiva à estratégia de expansão dos bancos espanhóis. Até então, o Citibank, no México e em outros países latino-americanos, como Argentina, Brasil e Chile, atuava no segmento de alta renda e de atacado. De acordo com estes autores, a entrada do Santander e do BBVA na América Latina provocou reações semelhantes no Bank Boston, que também passou a atuar no segmento do varejo. Cabe ressaltar que, no Brasil, não ocorreu tal diversificação da atuação dos bancos americanos, que continuaram priorizando os segmentos de alta renda e de atacado.

a eficiência do sistema bancário mexicano. Se, de um lado, a qualidade dos ativos bancários melhorou, com redução da proporção dos créditos com liquidação duvidosa, de outro lado, os *spreads* bancários e as comissões praticadas pelo sistema bancário mexicano aumentaram no período 1997-2004.

TABELA 10
Evolução de participação dos bancos estrangeiros nos ativos totais dos sistemas bancários nacionais

(Em %)

País	dez./1995	dez./1997	dez./2002	dez./2009 ¹
Brasil	8,7	12,8	27,9	20,6
Coreia do Sul	2,1	2,2	9,2	21,3
México	1,2	13,3	61,9	82,12

Fonte: BCB (vários anos); FSS (vários anos); Bank of Korea; CNBV (vários anos); Cull e Martínez Peria (2007) para Coreia do Sul e México nos anos de 1995, 1997 e 2002.
Nota: ¹ Para o Brasil, o último dado disponível refere-se à posição em dezembro de 2007.

A rápida e expressiva dominância estrangeira no sistema bancário mexicano contrasta com a experiência brasileira e também com a sul-coreana. Além de diferença no ritmo e na extensão do processo de abertura, diferenças nos aspectos institucionais das finanças dos três países certamente explicam o maior ou o menor sucesso dos bancos estrangeiros em conquistar posições nos mercados locais.

No caso mexicano, a fragilidade dos bancos privados nacionais e a ausência de bancos múltiplos públicos possivelmente favoreceram o avanço da expansão das instituições bancárias estrangeiras.⁶² No Brasil, onde há grandes bancos públicos e privados de capital nacional, com amplas redes de agências bancárias e tecnologias sofisticadas de transferência eletrônica de fundos e de gestão de recursos,⁶³ os bancos estrangeiros enfrentaram uma maior resistência às suas estratégias concorrenciais

62. No México, somente há instituições financeiras públicas de fomento, denominados bancos de desenvolvimento. Estes são os casos da Nacional Financiera (Nafin), Banco Nacional de Comércio Exterior (Bancomex), a Sociedade Hipotecária Federal, Banobras, Bansefi e Banjército. Em dezembro de 2009, o segmento de bancos de desenvolvimento possuía ativos equivalentes a 17% dos ativos totais do sistema bancário mexicano.

63. Desenvolvidas no período de alta inflação, essas tecnologias ajudaram os bancos brasileiros a conservar seus clientes, impedindo a desintermediação financeira que atingiu os bancos mexicanos na década de 1990.

de conquista de partes de mercado. As instituições brasileiras beneficiam-se também do fato de que o sistema bancário nacional não atravessou nenhuma crise profunda e generalizada ao longo das últimas décadas. Assim, as instituições bancárias locais não são vistas com desconfiança pelo público. Ao contrário, são os bancos públicos que mais atraem clientes dos bancos privados em momentos nos quais a fragilidade financeira torna-se mais forte.

Na Coreia do Sul, onde, como no Brasil, os bancos públicos – instituições especiais de crédito⁶⁴ – ainda são importantes,⁶⁵ com o aprofundamento do processo de liberalização financeira, em um contexto de reforma e reestruturação do sistema bancário após a crise de 1997/98,⁶⁶ a participação estrangeira nos ativos totais saltou de 2,2% para 21,3% em dezembro de 2009 (tabela 10). Embora o peso dos bancos estrangeiros seja relativamente pequeno comparativamente ao México, estando próximo ao do Brasil, o número de bancos estrangeiros presentes na Coreia do Sul corresponde a quase 71% do total de instituições bancárias. Assim, sob o prisma da composição institucional do sistema bancário, o peso quantitativo dos bancos com controle estrangeiro é bem maior na Coreia do Sul que no Brasil e no México (tabela 11).

64. As instituições especiais de crédito, ou bancos especializados, foram criadas para financiar determinados setores da economia que não eram atendidos integralmente pelos bancos comerciais. Atualmente, estes bancos operam com todos os setores, concorrendo com os bancos comerciais pela captação de depósitos do público e operando em todas as linhas de negócio bancário.

65. Mencione-se que, em maio de 2009, o governo sul-coreano decidiu abrir o capital do Korean Development Bank (KDB). De acordo com o cronograma previsto para o processo de privatização, a venda de participação acionária será iniciada em maio de 2014. Porém, o governo manterá participação direta ou indireta de no mínimo 50% na instituição. Enquanto a participação estatal superar 50%, as operações do KDB contarão com garantia governamental.

66. A partir da adoção do mecanismo regulatório de ação corretiva imediata, as autoridades sul-coreanas promoveram a incorporação dos bancos em situação de fragilidade financeira pelos bancos mais hígidos (Kim *et al.*, 2006). Desse modo, o número de instituições bancárias se reduziu, caindo de 33, em dezembro de 1997, para 18, em dezembro de 2009. Destes 18, sete são bancos comerciais com atuação nacional, seis são bancos comerciais regionais e cinco são instituições especiais de crédito. Entre os sete bancos comerciais de atuação nacional, estão os dois bancos com controle estrangeiro: o Citibank Korea Inc. e o SC First Bank (Standard Chartered First Bank Korea).

TABELA 11
Composição dos sistemas bancários nacionais (posição em dezembro de 2009)

	Brasil	Coreia do Sul	México
	Número de Instituições		
Bancos Públicos ¹	12	5	
Bancos Privados	146	50	41
Capital Nacional ²	91	11	21
Controle Estrangeiro ³	55	39	20
Total de Bancos	158	55	41
	Participação nos ativos totais do sistema bancário ⁴		
Bancos Públicos ¹	28,4%	31,5%	0,0%
Bancos Privados	71,6%	68,5%	100,0%
Capital Nacional ²	51,1%	47,2%	17,9%
Controle Estrangeiro ³	20,6%	21,3%	82,1%
Total de bancos	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: BCB (vários anos); Bank of Korea; FSS (vários anos); CNBV (vários anos).

Notas: ¹ No caso dos Brasil, a categoria bancos públicos inclui apenas os bancos múltiplos e comerciais, federais e estaduais, além da CEF. No caso da Coreia do Sul, incluem-se os bancos especiais de crédito. Não estão incluídos os bancos de desenvolvimento do Brasil e do México, porque estas instituições não criam moeda.

² Inclui bancos com participação minoritária estrangeira, no caso do Brasil e da Coreia do Sul. Também, no que tange à Coreia do Sul, incluem-se bancos cujo controle acionário se encontra em mãos de investidores estrangeiros que não são instituições bancárias.

³ Sucursais e subsidiárias de controle estrangeiro majoritário ou integral.

⁴ Para o Brasil, a participação no total dos ativos bancários refere-se à posição em dezembro de 2007.

Na Coreia do Sul, como já citado, a ampliação da presença estrangeira no sistema financeiro doméstico ocorreu na sequência da abertura financeira realizada após a crise de 1997/98. Todavia, no processo de liberalização do sistema bancário sul-coreano ao IDE de instituições bancárias estrangeiras que teve início em 1967 é possível identificar, *grosso modo*, três momentos.

O primeiro momento corresponde à primeira onda de internacionalização bancária e teve início na segunda metade da década de 1960, quando o governo sul-coreano autorizou a entrada de bancos estrangeiros mediante a instalação de sucursal.⁶⁷ Em julho de 1967, o Chase Manhattan foi o primeiro a instalar uma filial no país, seguido pelos americanos Citibank e Bank of America, e pelos japoneses Bank of Tokyo e Mitsubishi Bank. Após o primeiro choque do petróleo, outros bancos estrangeiros,

67. Sobre a internacionalização do sistema bancário sul-coreano nas décadas de 1970 e 1980, ver Kim (1990). Este autor analisa tanto a entrada de bancos estrangeiros na Coreia do Sul quanto a saída de bancos sul-coreanos para o exterior.

procedentes, sobretudo, do Reino Unido, Canadá e França, começaram a operar no mercado bancário sul-coreano. No final da década de 1970, possuíam filiais no país 30 bancos estrangeiros (11 em 1975). Para atrair os bancos estrangeiros, o governo sul-coreano oferecia vantagens e subsídios, que incluíam um arranjo de *swap* de moeda estrangeira com o banco central que garantia aos bancos uma rentabilidade mínima (KIM, 1990, p. 73).⁶⁸

O segundo momento de liberalização se deu na primeira metade da década de 1990, quando foi liberada a abertura de agências pelos bancos estrangeiros presentes no país e autorizada a participação acionária minoritária de não residentes em instituições bancárias domésticas, limitada a 4% do capital, no contexto de privatização dos bancos comerciais sob controle estatal e de abolição gradual de controles quantitativos sobre juros e empréstimos. Estas medidas foram adotadas para se atender a exigências da OCDE, em consonância com os objetivos do governo sul-coreano de tornar o país membro desta organização, o que efetivamente ocorreu em 1996.⁶⁹ Neste período, verificou-se uma expressiva ampliação nos empréstimos domésticos em moeda estrangeira, expansão favorecida pela integração crescente do sistema bancário sul-coreano com os sistemas bancários das economias centrais.⁷⁰

O terceiro momento teve início em 1999, no contexto de reestruturação e reforma do sistema bancário sul-coreano acordadas com o FMI. Além da adoção do regime de câmbio flutuante e da abertura gradual da conta capital,⁷¹ o governo sul-coreano aboliu

68. Esse tratamento mais favorável aos bancos estrangeiros explica, pelo menos em parte, o fato de o diferencial de lucratividade dos estrangeiros *vis-à-vis* os bancos domésticos ter sido crescente entre 1978 e 1983 (Kim, 1990, p. 79).

69. Os Estados Unidos exerceram forte pressão para a liberalização financeira da Coreia do Sul. Cabe salientar que a liberalização das condições de entrada do IDE financeiro também se aplicou às instituições financeiras não bancárias, como os fundos de investimentos, corretoras etc.

70. Em 1995 e 1996, os empréstimos interbancários respondiam por cerca de dois terços dos fluxos de capital recebido pela Coreia do Sul. Padrão semelhante foi observado em outros países do Sudeste Asiático.

71. Após a crise de 1997, o governo sul-coreano passou a priorizar a atração de fluxos de capital estrangeiros. Contudo, a partir de 2003, retomando a estratégia da primeira metade da década de 1990, quando os fluxos de investimento direto sul-coreano no exterior saltaram de 0,9% do PIB em 1990 para 6,6% do PIB em 1996, o equivalente a 1,26% do IDE mundial (Sachwald, 2001, p. 5), o governo sul-coreano voltou a incentivar os investimentos de residentes no exterior. Com o propósito de evitar a apreciação do won, aboliu gradualmente os limites para o investimento direto no exterior e passou

gradualmente as restrições ao IDE financeiro e às aquisições por investidores estrangeiros de participações acionárias em instituições financeiras domésticas, em particular naquelas que foram estatizadas durante a crise e reprivatizadas a partir de 1999. O aumento do IDE financeiro era considerado fundamental para a reestruturação do sistema bancário doméstico fortemente fragilizado pela crise gêmea, financeira e cambial.⁷²

No período 1999-2003, o IDE financeiro no sistema bancário ocorreu na forma de instalação de agências e de participações acionárias minoritárias em bancos locais (quadro A1 do anexo). Embora o fluxo de IDE financeiro associado à instalação de novas agências tenha diminuído em comparação com o auge do biênio 1995-96, em 2002 75% dos fluxos de IDE financeiro corresponderam a novas instalações (*greenfield*) e o restante, a aquisições (KIM e LEE, 2004, p. 6-7). No final de 2003, estavam presentes no país 40 bancos (gráfico 9), originários de 15 países, atuando com 61 agências, de acordo com estes autores. Deste total, 20 pertenciam a bancos americanos (32,8%) e 20 pertenciam a bancos europeus.⁷³

A promulgação do Ato de Promoção do Investimento Estrangeiro em novembro de 1998 elevou o limite para aquisição de participação acionária em instituições bancárias por não residentes, que passou de 4% para menos de 10%. Também foi abolida a exigência de autorização prévia neste tipo de aquisição. Exige-se apenas a comunicação da aquisição à Comissão de Supervisão Financeira, a autoridade de supervisão sul-coreana.⁷⁴ Com estas alterações no marco regulatório das condições de entrada, vários bancos estrangeiros adquiriram participação acionária inferior a 10%

a incentivar os investimentos de residentes em ativos financeiros estrangeiros. Em consequência, os investimentos de portfólio de residentes no exterior saltaram de US\$ 5,2 bilhões em 2003 para US\$ 56,1 bilhões em 2007. Todavia, as medidas adotadas mitigaram mas não impediram a apreciação da moeda sul-coreana (Ahn, 2008, p. 312).

72. Sobre a reestruturação do sistema bancário sul-coreano após a crise, ver Cho (2002), Chung (2003), Kim e Lee (2004), Kim *et al.* (2006).

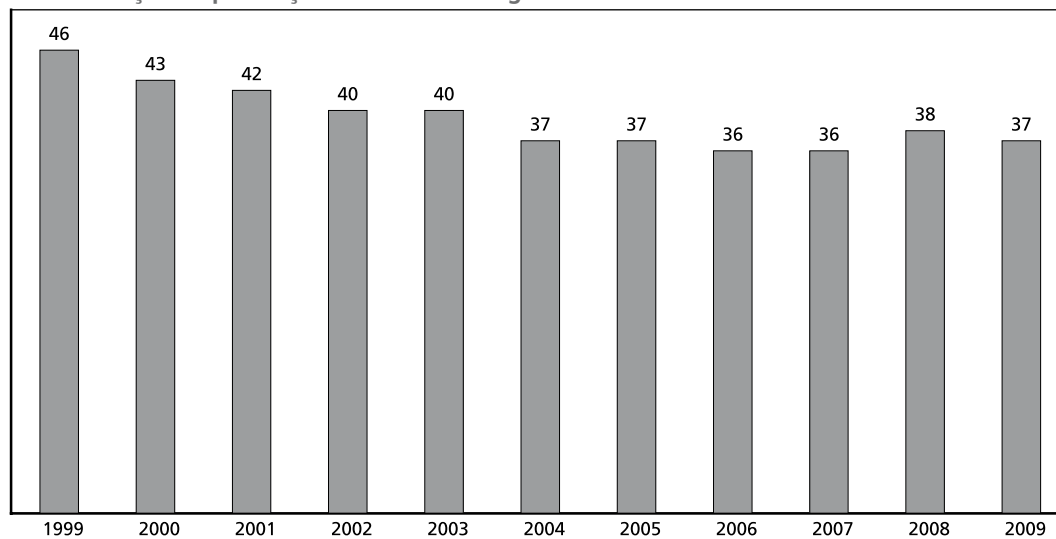
73. Em 2003, o Citibank era o banco estrangeiro em operação na Coreia do Sul com a maior rede de agências (15) e o maior número de empregados (1.059).

74. A Comissão de Supervisão Financeira (FSC, na sigla em inglês) foi criada em 1998 para assumir as funções de supervisão. Seu braço executivo é o Serviço de Supervisão Financeira (FSS, na sigla em inglês). A exemplo do que ocorreu em outros países quando da adoção do regime monetário de metas de inflação, o Banco da Coreia tornou-se autônomo e passou a ter como função exclusiva a política monetária. A função de supervisão bancária foi transferida para a FSC, que também realiza supervisão das instituições financeiras não bancárias, das seguradoras e do mercado de capitais.

em bancos comerciais sul-coreanos. Estes foram os casos do ING e do Goldman Sachs no Koomin Bank;⁷⁵ do Citibank e do Paribas no Shinhan Bank; e do Commerzbank no Korea Exchange Bank (KEB).

GRÁFICO 9

Evolução da presença de bancos estrangeiros na Coreia do Sul sob a forma de sucursal¹



Fonte: FSS (vários anos).

Nota: ¹ O número de bancos estrangeiros é contabilizado por número de sedes. Não estão incluídos neste número os dois bancos estrangeiros que operam no país como banco local.

O governo sul-coreano também incentivou a participação de investidores institucionais estrangeiros na recapitalização de bancos domésticos. Com este propósito, concedeu autorização para que fundos americanos de *private equity* adquirissem participação acionária em bancos comerciais nacionais.⁷⁶ Entre estes, citem-se: o New Bridge Capital, que comprou 48,6% do Korea First Bank em 1999; o consórcio formado pelo Carlyle Group e pelo JP Morgan Corsair (unidade de *private equity* do J.P. Morgan), que adquiriram 36,6% do KorAM Bank; e o Lone-Star, que adquiriu

75. Mediante a compra de ADRs na bolsa de Nova Iorque, o Banco de Nova Iorque adquiriu participação de 10,4% no Koomin em 2003. Segundo informações disponíveis no portal do banco na internet, 80% do capital do Koomin Bank estava nas mãos de investidores estrangeiros em 2009.

76. Em geral, os fundos de *private equity* adquirem participações acionárias para depois revendê-las com lucro no futuro e não se envolvem na administração dos negócios que adquirem, mas definem metas de *performance*.

51% do Korea Exchange Bank em 2003. Ademais, permitiu que executivos estrangeiros participassem da gestão dos bancos domésticos, assumindo cargos como presidente, vice-presidente e diretor (KIM e LEE, 2004, p. 9).

Considerando-se o período compreendido entre 1999 e 2004, observa-se que houve redução no número de instituições financeiras presentes no país (gráfico 9). Contudo, esta diminuição reflete tanto mudança na forma da presença estrangeira quanto fusões e aquisições que ocorreram entre os bancos estrangeiros em seus países de origem, por exemplo, entre o Bank One e o Morgan Chase, e entre o Crédit Agricole e o Crédit Lyonnais, ambas efetuadas em 2004. Neste mesmo ano, o Citibank deixou de operar na Coreia do Sul enquanto sucursal e se tornou banco local, o que também aconteceu com o Standard Chartered no ano seguinte (quadro A2 do anexo).

Embora a legislação sul-coreana limitasse a participação acionária de um investidor individual (pessoa física ou jurídica financeira)⁷⁷ em instituição bancária – o limite atual é de 10% do capital dos bancos comerciais nacionais, e 15% no caso de banco comercial regional –, previa igualmente que, sob circunstâncias especiais, esta participação poderia ser elevada a 100% (FSS, 2008, p. 28). Para isso é necessária aprovação prévia da Financial Supervisory Commission.⁷⁸

Foi com base nessa exceção que em 2004 o Citibank adquiriu o controle integral do KorAm Bank,⁷⁹ na época o sexto maior banco comercial de atuação nacional (com 222 agências, 3.083 funcionários e valor de mercado de US\$ 2,7 bilhões), em disputa acirrada com o britânico Standard Chartered Bank, que também pretendia ampliar sua atuação no segmento de varejo do mercado bancário sul-coreano. Além de ser

77. Há restrição para a participação de pessoa jurídica não financeira no capital dos bancos sul-coreanos. Pela legislação em vigor, uma empresa industrial pode adquirir participação acionária em uma instituição bancária limitada a 10% do capital total e 4% do capital votante (FSS, 2008, p. 28). Todavia, está em discussão desde 2008 o relaxamento desta restrição.

78. A prévia aprovação para participação acionária de banco estrangeiro superior a 10% era realizada em três estágios: acima de 10%, acima de 25% e acima de 31% (Noland, 2007).

79. O KorAm foi criado em 1980 como um banco de consórcio, com participação do Bank of America e dos grandes grupos empresariais sul-coreanos, conhecidos como *chaebols*. Posteriormente, tornou-se propriedade dos *chaebols*. Após a crise de 1997-98, com a adoção de restrição de participação das empresas industriais no capital dos bancos, as ações do banco foram vendidas no mercado acionário. Para aquisição do KorAm, o Citibank lançou uma oferta pelas ações em mãos dos acionistas individuais, oferecendo o mesmo preço acertado com o consórcio formado pelo Carlyle Group e pelo JP Morgan Corsair.

a maior operação de fusão e aquisição até então realizada na Coreia do Sul, a compra do controle integral do KorAm Bank foi a primeira efetuada por um banco estrangeiro. Com a aquisição, o banco se tornou a primeira subsidiária de banco estrangeiro no país, sob o nome de Citibank Korea.

Em abril de 2005, houve uma nova aquisição de um banco comercial sul-coreano de atuação nacional: o Korea First Bank, adquirido pelo Standard Chartered.⁸⁰ Segundo a nota divulgada pelo banco britânico, em janeiro foi feita uma oferta aos controladores de aproximadamente US\$ 3,3 bilhões, pagos em dinheiro, pelo controle integral.⁸¹ Com a compra deste banco, com 404 agências e mais de 5 mil empregados, o Standard Chartered buscava ampliar sua participação no mercado bancário sul-coreano, o terceiro maior da Ásia, atrás apenas de Japão e China, e com geração esperada de receita de cerca de 16% da receita total do banco.⁸²

Como no caso do Brasil e do México, a ampliação da participação estrangeira no sistema bancário sul-coreano teve impactos negativos, não obstante os efeitos benéficos em termos da capitalização, expressa em patamares mais elevados de capital enquanto proporção dos ativos ponderados pelos riscos. Em estudo publicado pelo BIS em 2006, funcionários do Banco da Coreia do Sul ressaltam a tendência dos bancos estrangeiros em racionalizar crédito para tomadores com risco comparativamente mais elevado, como micro, pequenas e médias empresas, bem como empresas recém-criadas. Igualmente, apontam para a ênfase exagerada dos bancos estrangeiros no curto prazo, em razão de uma gestão voltada para geração de retorno para os acionistas.⁸³

80. Em dezembro de 2004, o também britânico HSBC havia efetuado uma oferta de compra da participação do New Bridge Capital, porém não houve acordo.

81. No acordo celebrado entre as duas instituições, o Newbridge se comprometeu a exercer seu direito de compra das ações ainda em posse do governo sul-coreano para venda de 100% das ações para o Standard Chartered até o mês de abril de 2005. Cumpre mencionar que, em 1999, o Newbridge pagou ao governo sul-coreano US\$ 480 milhões por 48,1% de participação no capital do Korea Exchange Bank (KEB).

82. Ressalte-se que, entre 2001 e 2004, em seu conjunto os bancos comerciais sul-coreanos registraram lucros expressivos, à exceção de 2003, quando os lucros caíram em razão das perdas no segmento de crédito pessoal. Em 2004, o lucro total foi da ordem de 6,4 trilhões de wons, com retorno médio sobre ativos de 0,9% e retorno médio sobre o patrimônio de 18,4% (Kim *et al.*, 2006, p. 265).

83. O mesmo problema foi constatado no México (Cardenás *et al.*, 2003) e em vários outros países periféricos, conforme assinala Mihaljek (2006).

A ampliação dos bancos estrangeiros aumentou também a vulnerabilidade externa da economia sul-coreana. Durante a fase de expansão do ciclo de liquidez internacional, iniciado em 2003, os bancos estrangeiros em atuação na Coreia do Sul elevaram consideravelmente a captação de recursos no exterior, que saltaram de US\$ 22 bilhões em 2003 para US\$ 83,9 bilhões em 2007, dos quais o maior montante foi obtido sob a forma de dívida de curto prazo (KANG, 2009, p. 9). Embora os bancos domésticos também tenham se endividado fortemente no exterior no mesmo período, o volume da captação de curto prazo dos bancos estrangeiros superou a dos bancos sul-coreanos a partir de 2006. Estes recursos eram utilizados, sobretudo, como *funding* de operações de crédito para as famílias, que tiveram de arcar com os efeitos da abrupta desvalorização do won associada à fuga para a qualidade dos investidores estrangeiros, que se seguiu à quebra do Lehman Brothers. Os descasamentos de prazo e de moeda do sistema bancário potencializaram o impacto do aprofundamento da crise financeira sobre a economia sul-coreana a partir de setembro de 2008.⁸⁴

A expansão da presença estrangeira refletiu as estratégias concorrenciais dos próprios bancos, que procuram conquistar novas fontes de lucro e fortalecer suas posições em mercados cada vez mais globalizados. Submetidos à lógica concorrencial, estes bancos não se comportam necessariamente em conformidade com os propósitos das autoridades dos países anfitriões. Portanto, ao contrário do que advogam os defensores da internacionalização bancária dos países em desenvolvimento, nem sempre a forte presença de bancos estrangeiros ocorre sem efeitos colaterais, seja para as condições de financiamento da economia, seja para a capacidade dos sistemas bancários domésticos em suportar os choques macroeconômicos.⁸⁵

A literatura convencional atribuiu aos bancos estrangeiros a vantagem de introduzir novas operações e práticas que contribuiriam para modernizar e aumentar a eficiência dos mercados dos países em desenvolvimento. Porém, para conquistar fatias do mercado, os bancos estrangeiros introduzem práticas e novos instrumentos financeiros, tais como

84. Foge do propósito deste texto analisar o impacto da crise financeira global nos países periféricos. Para mais detalhes sobre o caso da Coreia do Sul, ver, entre outros, Kang (2009).

85. A este respeito, a experiência argentina em 2001 é bastante elucidativa. Após pesadas perdas em decorrência da crise cambial e financeira, vários bancos estrangeiros reviram suas estratégias e se retiraram do mercado argentino, enquanto outros reduziram suas exposições. Sobre este ponto, ver Freitas e Prates (2008).

derivativos de balcão, produtos estruturados etc., que envolvem riscos elevados, nem sempre completamente entendidos pelas contrapartes. Este é o caso, por exemplo, de algumas operações com derivativos de câmbio, que se tornaram recentemente fonte de forte fragilidade financeira no Brasil, na Coreia do Sul e no México.

Estudos realizados no âmbito do BIS⁸⁶ apontam que em países periféricos com bancos domésticos competitivos, como o Brasil e a Coreia do Sul, os bancos locais realizam melhores avaliações de risco de crédito e de provisionamento que os bancos estrangeiros. Entretanto, os gestores das instituições sob controle estrangeiro tenderiam a ampliar o volume de crédito para gerar rápido retorno aos acionistas, uma vez que este é o critério utilizado na definição do volume de bônus.⁸⁷

Isso foi o que ocorreu na Coreia do Sul, onde a ampliação da participação estrangeira nos bancos domésticos teve como consequência uma forte e rápida expansão do crédito às famílias.⁸⁸ Esta modalidade de crédito é muito mais fácil de ser avaliada pelas instituições bancárias que o crédito empresarial, o qual, conforme ressalta o FMI (2006), exige maior conhecimento dos negócios, análise financeira e monitoramento das atividades das empresas, além de ser também muito mais rentável, uma vez que as taxas de juros praticadas neste segmento são as mais altas. O resultado da busca de alto retorno para os acionistas pelos bancos sul-coreanos, por meio de ampliação descontrolada do crédito pessoal, resultou em endividamento excessivo das famílias, taxas expressivas de crédito em liquidação e numerosas declarações de falências pessoais em 2003.⁸⁹

86. Ver, entre outros, Domanski (2005), Hawkins e Mihaljek (2006), Turner *et al.* (2006), Mihaljek (2008).

87. Frise-se que a subestimação dos riscos nas fases de expansão é característica intrínseca da atividade bancária. Desse modo, a conclusão do estudo do BIS sobre os incentivos dos gestores dos bancos estrangeiros pode ser interpretada como um agravante deste problema.

88. Também no Brasil e no México ocorreu forte aumento do crédito às famílias na década de 2000. Este movimento de ampliação do crédito pessoal foi observado pelo FMI em vários países periféricos, onde o nível do crédito pessoal permanece baixo comparativamente ao que prevalece nas economias maduras. Na avaliação do FMI, esta expansão foi estimulada pelas condições favoráveis de liquidez nos mercados financeiros internacionais, pela diminuição da inflação e das taxas de juros nos países emergentes, pela elevação da renda, pelos preços ascendentes dos imóveis. No caso do México e da Coreia do Sul, os bancos estrangeiros lideraram a ampliação do crédito às famílias, enquanto no caso brasileiro os líderes da expansão foram os bancos privados de capital nacional (Mihaljek, 2006, p. 51).

89. A elevação da inadimplência teve início no segmento de cartão de crédito, e logo se espalhou pelo sistema bancário, com o aumento da inadimplência no segmento de crédito ao consumidor (FSS, 2003).

O foco no curto prazo dos bancos estrangeiros também pode ser um sério obstáculo para o financiamento ou renegociação de dívidas de empresas em dificuldade. Na Coreia do Sul, por exemplo, isto aconteceu com a LG Card, a maior empresa doméstica de cartão de crédito, que em decorrência da elevada inadimplência das famílias enfrentou sérios problemas de fluxo de caixa no início de 2004. A empresa tentou negociar um plano de resgate financeiro com os bancos comerciais, o qual, contudo, foi inviabilizado pela recusa do Korea Exchange Bank, controlado pelo fundo americano LoneStar, e do KorAm, à época sob o controle do consórcio de investidores liderados pelo Carlyle-JP Morgan, em participar do acordo com os credores. A falência somente foi evitada porque o banco público Korean Development Bank (KDB) assumiu o controle da empresa de cartões de crédito, arcando com a maior parte do socorro financeiro.⁹⁰ O KDB agiu assim por determinação do governo, o qual avaliou que o custo da falência da LG para o sistema financeiro seria extremamente elevado (LIM, 2004, p. 18-19).

Outro problema relacionado à presença de bancos estrangeiros refere-se à possibilidade de efeito de transbordamento e contágio de crise do país da matriz do banco estrangeiro para o país anfitrião. Esta possibilidade se torna ainda maior quando o controle do sistema bancário é concentrado em instituições de um único país estrangeiro, como é o caso do México, onde os dois grandes bancos espanhóis detêm participação de 36% dos ativos bancários totais e um banco americano, o Citibank, detém 23,6%.

Aliás, a concentração do sistema bancário com forte presença estrangeira também expõe o país anfitrião às vicissitudes das decisões estratégicas da matriz dos bancos estrangeiros, que podem decidir, por exemplo, em um contexto de aumento de aversão ao risco, restringir crédito e empurrar a economia para a recessão. A experiência brasileira ante os impactos da crise financeira global em setembro de 2008 foi elucidativa. Não fosse a atuação anticíclica dos bancos públicos, a contração do crédito teria sido brutal, e o mercado de crédito doméstico teria permanecido “travado”, à semelhança do que se observou nos Estados Unidos, no Reino Unido e, em menor grau, na área do euro, o que atrasaria a recuperação e retomada da atividade econômica.⁹¹

90. Posteriormente, a LG Cards foi vendida ao banco comercial privado Woori.

91. O saldo de operações de crédito dos bancos estrangeiros no SFN reduziu-se em 6,7% em termos reais entre setembro de 2008 e dezembro de 2009, enquanto a expansão dos bancos privados de capital nacional foi de 1,3%, em contraste com aumento real de 23,3% dos bancos públicos, incluído o BNDES.

4.2 REDE BANCÁRIA NO EXTERIOR

Como no caso brasileiro, alguns bancos sul-coreanos e mexicanos participaram do processo de internacionalização bancária da década de 1970. Atraídos pelo crescimento sem precedentes do euromercado e pelas condições de liquidez abundante do mercado internacional de crédito, alimentadas pelos expressivos volumes de petrodólares em busca de valorização, os bancos comerciais, públicos e privados originários de países em desenvolvimento se projetaram para o exterior a partir da segunda metade dos anos 1970, na esteira dos grandes bancos provenientes dos países centrais.⁹² Pelo critério de extensão quantitativa da rede externa, aludido na segunda seção, em 1975 nem o México nem a Coreia do Sul possuíam bancos no exterior com rede de dependências (agência, escritório e subsidiária bancária) em pelo menos cinco países diferentes, enquanto o Brasil possuía apenas um, o BB. Em 1983, o número de bancos com atuação internacional originários destes países já havia subido para quatro no caso do Brasil, três da Coreia do Sul e dois do México.⁹³

À semelhança dos bancos brasileiros, os bancos mexicanos também participaram da formação de bancos de consórcio, *joint-ventures* criadas por bancos oriundos de diversos países, para atuar no euromercado como líderes de empréstimos internacionais sindicalizados para os países periféricos.⁹⁴ Vários destes bancos eram formados com nítida especialização regional, que se refletia em sua composição societária. O Banamex detinha participação de 32,3% do Inter Mexican Bank, ao lado do Bank of America, do Deutsche, do UBS e do Dai Ich Bank, e de dois bancos de fomento mexicanos (Nacional Financeira e Banco Nacional de Comércio Exterior). O Bancomer possuía 8% de participação no Libra Bank, cujo principal acionista era o Chase Manhattan (23,6%), ao lado do Itaú, de vários bancos europeus e do japonês Mitsubishi, enquanto o Serfin participava do Euro-Latinoamerican Bank, juntamente com vários bancos europeus e nove bancos latino-americanos, entre os quais o BB.

92. Os países periféricos que participaram do processo de internacionalização bancária da década de 1970 foram: Argentina, Emirados Árabes, Filipinas, Hong Kong, Índia, Israel, Irã, Iraque, Iugoslávia, Jordânia e Turquia (Freitas, 1989).

93. Os dois maiores bancos privados mexicanos: Banco Nacional do México (Banamex) e o Banco de Comércio (Bancomer). Também estava presente no exterior o terceiro maior banco, o Serfin.

94. Essas instituições foram uma inovação institucional da década de 1970, que, todavia, revelou-se efêmera. Poucos bancos de consórcio sobreviveram às consequências da crise internacional da dívida nos anos 1980.

No México, como no Brasil, a ampliação da presença de bancos estrangeiros mediante a aquisição de bancos nacionais acarretou a redução da rede externa.⁹⁵ Em 2000, os sete maiores bancos privados mexicanos possuíam 13 agências no exterior, localizadas nas três sub-regiões do continente americano: cinco na América do Norte, duas em paraísos fiscais do Caribe e seis na América do Sul.⁹⁶ Com o avanço da internacionalização do sistema bancário, apenas duas destas agências – uma em Georgetown, nas Ilhas Cayman, e a outra em Houston, nos Estados Unidos – de propriedade do Bancomer foram mantidas pelo espanhol BBVA, que adquiriu este banco mexicano em 2000, enquanto o Citibank conservou a agência que o Banamex possuía nas Bahamas.

Assim, em 2009, apenas três bancos múltiplos de capital nacional possuíam dependências no exterior: o Azteca, com seis subsidiárias de controle integral, localizadas em seis países da América Latina; o Banorte, com uma subsidiária nos Estados Unidos; e o Inbursa, com uma agência localizada nas Ilhas Cayman. Além destes bancos privados, apenas a Nacional Financeira possuía duas dependências no exterior (tabela 12).

TABELA 12
Bancos mexicanos no exterior (posição em 2009)

Bancos	Número de Países	Tipo de dependência no exterior			Total
		Sucursal	Escritório de representação	Subsidiária ¹	
Bancos Privados	7	1	–	7	8
Asteca	6	–	–	6	6
Banorte	1	–	–	1	1
Inbursa	1	1	–	–	1
Bancos Públicos²	2	1	1	–	2
Nacional Financeira (Nafin)	2	1	1	–	2
Total	93	2	1	7	10

Fonte: *Sítes dos bancos.*

Notas: ¹ Refere-se apenas à sede. Não inclui a rede de dependências das subsidiárias.

² Até o início de 2008, o Banco Nacional de Comércio Exterior (Bancomex) mantinha 42 escritórios de representação no exterior. Estes escritórios foram transferidos para o ProMéxico, agência governamental criada em junho de 2007 para a promoção de exportações e investimento direto estrangeiro. Em 2009, a ProMéxico contava com 30 escritórios em 21 países.

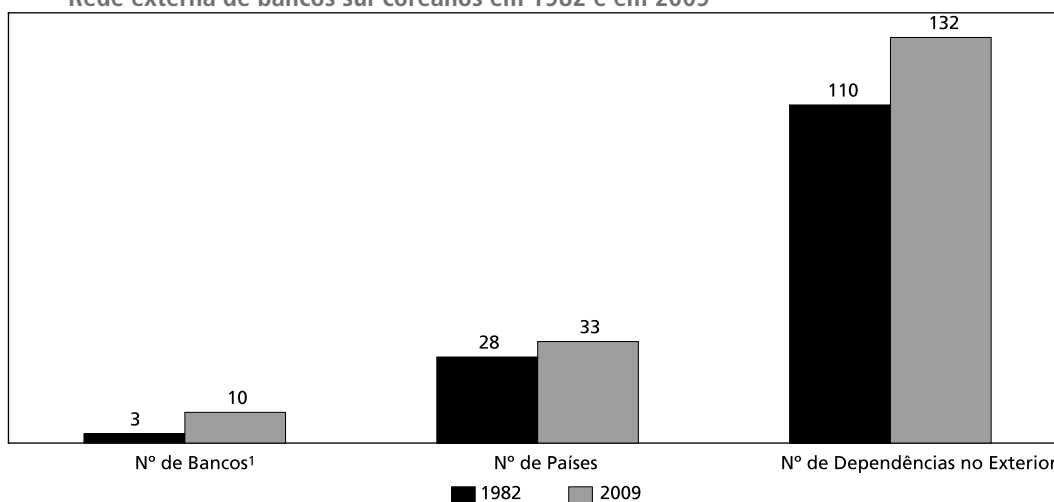
³ Brasil, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Ilhas Cayman, Panamá, Peru, Reino Unido.

95. Em contraste, na Coreia do Sul, onde apenas dois bancos privados nacionais foram adquiridos por instituições bancárias estrangeiras, o impacto do aumento da presença estrangeira no sistema bancário doméstico foi muito reduzido.

96. O boletim estatístico da CNBV de dezembro de 2000 não fornece informação sobre a distribuição geográfica das sucursais dos bancos mexicanos no exterior.

Na Coreia do Sul, as primeiras incursões dos bancos domésticos no exterior ocorreram na segunda metade da década de 1960. Em 1967, o governo deu os primeiros passos para a internacionalização do sistema bancário doméstico, ao permitir a entrada de bancos estrangeiros no país e ao autorizar que o Korea Foreign Exchange Bank, à época um banco público, instalasse agências nos Estados Unidos, Japão e Hong Kong⁹⁷ (KIM, 1990). Nas décadas de 1970 e 1980, este movimento ganhou ímpeto. Em 1982, os bancos sul-coreanos possuíam uma rede com 110 dependências externas, distribuídas em 28 países (gráfico 10). Em maio de 1988, o número de dependências externas de bancos sul-coreanos totalizava 119, dos quais 49 eram agências, 53, escritórios, e 17, subsidiárias, distribuídas em 33 países nos cinco continentes (KIM, 1990, p. 66-67).

GRÁFICO 10
Rede externa de bancos sul-coreanos em 1982 e em 2009



Fonte: Freitas (1989), para o ano de 1982; FSS (vários números) e *sizes* dos bancos, para o ano de 2009.

Nota: ¹ O número de bancos em 1982 pode estar subestimado, pois inclui apenas instituições com presença em pelo menos cinco países diferentes.

Os três principais países exportadores de capital para a Coreia do Sul concentravam o maior número de dependências de bancos sul-coreanos – os Estados Unidos abrigavam 33, o Japão, 19, e o Reino Unido, 9. Estas dependências captavam recursos em moeda

97. De acordo com Kim (1990, p. 65), foram instaladas duas agências nos Estados Unidos (Nova Iorque e Los Angeles) e duas no Japão (Osaka e Tóquio). Em 1974, o Korea Foreign Exchange Bank constituiu sua primeira subsidiária de controle integral no exterior: o California Korea Bank.

estrangeira para a matriz sul-coreana, por intermédio de operações interbancárias ou emissão de títulos, e atendiam às empresas multinacionais sul-coreanas, bem como aos trabalhadores temporários sul-coreanos no exterior, além de atuarem ativamente no financiamento externo de governos dos países em desenvolvimento, mediante participação nos empréstimos sindicalizados. Com a crise da dívida externa em 1982, que acarretou uma profunda transformação na atividade bancária internacional, aliada às exigências de maior volume de capital e à securitização dos ativos, a rede externa sul-coreana passou também a privilegiar os serviços bancários internacionais que geram comissão, como administração de portfólio e de fortunas, gestão de pagamento, de risco cambial, montagem de operações de *swaps* para governos e empresas, entre outros.

Em 1999, a rede externa sul-coreana compunha-se de 73 agências, 36 escritórios e 39 subsidiárias, em um total de 148 dependências. Com a reestruturação do sistema bancário sul-coreano que se seguiu à crise de 1997-98, a redução no número de bancos implicou diminuição da rede externa. No biênio 2000-01, foram fechadas 40 dependências no exterior, das quais 26 eram escritórios de representação.

TABELA 13
Evolução da rede externa¹ dos bancos sul-coreanos

Tipo de Dependência	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agências	73	70	65	64	67	64	65	67	69	64	64
Escritórios	36	14	10	13	16	17	21	19	19	31	36
Subsidiárias ²	39	35	26	27	27	28	27	29	30	36	37
Total da Rede Externa	148	119	101	104	110	109	113	115	118	131	137

Fonte: FSS - Management Information of Financial Services e *sites* dos bancos.

Nota: ¹ Incluem-se sucursais (e suas agências e subagências), escritórios de representação e subsidiárias de controle majoritário ou integral. Não se inclui a rede local das subsidiárias no exterior.

² Incluem-se subsidiárias não bancárias, como bancos de investimento e corretoras de títulos e valores.

A partir de 2002, os bancos sul-coreanos voltaram a expandir a rede externa. Desde 2003, dentro da estratégia governamental de transformação da Coreia do Sul no principal centro distribuidor de serviços financeiros do nordeste da Ásia,⁹⁸ os bancos

98. Em setembro de 2008, foi inaugurado o centro de suporte ao *financial hub*, que oferece vários serviços para investidores estrangeiros, bem como para bancos e empresas financeiras sul-coreanas interessadas em investir no exterior. Este centro também realiza levantamento das legislações, regulamentação financeira e práticas nos países estrangeiros para subsidiar as decisões das instituições financeiras sul-coreanas. O centro mantém um portal na internet.

domésticos contam com o apoio do governo sul-coreano, que os vêm incentivando a tornarem-se atores globais, por meio de instalação de dependências no exterior. Os bancos passaram a ser estimulados a diversificarem a localização de suas dependências e a desenvolverem produtos que atendam às necessidades locais dos países anfitriões, bem como a contratarem mão de obra local. Além disso, em 2004, para evitar competição excessiva entre as sucursais sul-coreanas no exterior, o Serviço de Supervisão Financeira (FSS, na sigla em inglês) passou a fornecer orientações para abertura de dependências externas, a partir do potencial de lucratividade.

Também com o propósito de estimular a internacionalização, a exigência de autorização prévia para o investimento direto no exterior pelos bancos foi abolida em 2007.⁹⁹ Desde então, exige-se apenas que o banco, com adequados níveis de capital, risco e rentabilidade, informe sobre o investimento direto realizado. Em consequência, o número de consultas ao órgão de supervisão para abertura de novas agências e escritórios subiu de uma média de cinco no período de 2000 a 2006 para 33 em 2007 (FSS, 2008, p. 45).

A rede externa sul-coreana passou de 110 dependências em 2003 para 118 em 2007, alcançando 131 em 2008 (tabela 13), com os bancos privados de atuação nacional liderando a instalação de novas dependências no exterior (dez novas dependências, contra quatro dos bancos públicos).¹⁰⁰ Dois dos bancos comerciais regionais também realizaram incursão no exterior, sob a forma de escritório de representação para prospecção e avaliação de potencial de negócios na China. Neste período, a forma de expansão se deu, sobretudo, por meio de criação de subsidiária ou aquisição de bancos locais. Estes foram

99. Responsável pela supervisão das dependências dos bancos sul-coreanos no exterior, o FSS exigia uma série de informações quantitativas e qualitativas para aprovar a abertura de novas agências. Depois da abolição da aprovação prévia, o FSS reforçou a supervisão, encorajando a gestão de risco e definindo indicadores de alarme. A supervisão é realizada não somente nas agências, mas também nas subsidiárias e empresas de propósito especial mantidas pelas instituições no exterior. Quando o desempenho observado é insatisfatório, o FSS realiza inspeção local e recomenda que sejam adotadas providências para resolução dos problemas. Em 2004, por exemplo, seis agências tiveram suas atividades encerradas em cumprimento das orientações da FSS. Do mesmo modo, o FSS determinou o encerramento das atividades de 21 fundos de *hedge offshores* inativos ou com desempenho ruim, que haviam sido criados pelos bancos sul-coreanos no exterior antes e um pouco depois da crise financeira de 1997-98.

100. Na tabela A5 do anexo é apresentada a evolução da rede externa dos bancos sul-coreanos por instituição.

os casos, por exemplo, do KDB, que abriu subsidiária no Brasil e no Uzbequistão, e do Hana Bank, que passou a atuar como banco local na Indonésia e na China. Igualmente, alguns bancos sul-coreanos implantaram subsidiárias de bancos de investimento no exterior, casos do Woori e do Shinhan. Em geral, a instalação de dependências externas foi concentrada na China e no Vietnã, países com elevadas taxas de crescimento e importante comércio bilateral com a Coreia do Sul. Com a ampliação da rede externa, as receitas líquidas obtidas pelos bancos sul-coreanos no exterior dobraram entre 2002 e 2007, passando de US\$ 2,1 bilhões para US\$ 4,2 bilhões (FSS, 2008).

Com o agravamento da crise financeira global em 2008, os planos de expansão de alguns bancos sul-coreanos foram adiados, enquanto outros reavaliaram suas estratégias e fecharam dependências externas, como o banco Shinhan, que encerrou atividades de quatro de suas dependências. Porém, com a melhora nas condições dos mercados financeiros internacionais e com a retomada da economia mundial, sob a liderança dos países periféricos, em particular China e Índia, alguns bancos retomaram seus planos de expansão internacional.

Em maio de 2009, por exemplo, o Koomin adquiriu um pequeno banco local cambojano, o Khmer Union Bank, e adquiriu participação acionária de 30% no sexto maior banco no Cazaquistão,¹⁰¹ o Center Credit, dentro da estratégia de consolidar sua presença em mercados locais no sudeste da Ásia, China e nos países da Comunidade dos Estados Independentes (JIN, 2009). Também prosseguiram em suas estratégias de expansão o KEB, o Woori e o Hana. Este, que já atua como banco local na China e na Indonésia, pretende expandir a presença em outros mercados asiáticos com elevado potencial de crescimento, como Vietnã, Índia e Malásia, além de países da antiga União Soviética, como Rússia, Ucrânia, Cazaquistão e Uzbequistão (KIM, 2009b). A estratégia de expansão dos bancos sul-coreanos na Ásia se expressa na forte concentração da rede de dependência nesta região, que passou de 55,2% em 2002 para 69,3% em 2009 (tabela A4 do anexo).

101. A participação acionária foi de 30%, com acordo para elevar-se a, pelo menos, 51% no prazo de dois anos. Em novembro de 2009, o Koomin já havia elevado a 40,1% sua participação no banco cazaque (Kim, 2009a).

Em dezembro de 2009, a rede externa sul-coreana era composta de 137 dependências, localizadas em mais de 30 países (tabela 14). Deste total, 68% pertenciam aos bancos privados, com destaque para o KEB, com presença em 21 países, 20 agências e oito subsidiárias bancárias. Se a rede de agências das subsidiárias externas for incluída no cálculo, o número de dependências se eleva a 236 (tabela 15), com o peso dos bancos privados subindo a 82%. Entre os bancos públicos, o Korean Eximbank possui a maior rede, composta principalmente por escritórios de representação. Em segundo lugar, vem o KDB, que possui um número maior de agências e de subsidiárias.

TABELA 14
Bancos sul-coreanos no exterior (posição em 2009)

Bancos	Número de Países	Tipo de dependência no exterior			Total
		Sucursal ¹	Escritório de representação	Subsidiária ²	
Bancos Privados	29	47	19	28	94
<i>Nacionais</i>	29	47	17	28	92
Kookmim	10	5	3	4	12
Korean Exchange Bank (KEB)	21	20	4	8	32
Woori	16	12	5	5	22
Sinhan	14	6	2	8	16
Hana	9	4	3	3	10
<i>Regionais</i>	1		2		2
Daegu Bank	1		1		1
Busan Bank	1		1		1
Bancos públicos	21	17	17	9	43
Korean Development Bank (KDB)	12	7	2	5	14
Korean Eximbank	16		14	4	18
Industrial Bank of Korea (IKB)	7	10	1		11
Total	33³	64	36	37	137

Fonte: FSS (vários anos) e *sites* dos bancos.

Notas: ¹ Inclui as agências e subagências.

² Refere-se apenas à sede. Não inclui as redes locais de dependências das subsidiárias no exterior. Inclui subsidiárias não bancárias, como bancos de investimento e corretoras de títulos e valores.

³ Alemanha, Austrália, Bahrain, Bangladesh, Brasil, Camboja, Canadá, Cazaquistão, Chile, China, Cingapura, Coreia do Norte, Emirados Árabes, Estados Unidos, Filipinas, França, Holanda, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Irlanda, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Panamá, República Checa, Rússia, Ucrânia, Uzbequistão e Vietnã.

TABELA 15
Subsidiárias bancárias¹ de bancos sul-coreanos no exterior (posição em 2009)

Bancos	Número de sedes	Rede de agências locais
Bancos privados nacionais	21	99
Koomim	3	–
Korean Exchange Bank (KEB)	5	14
Woori	3	31
Sinhan	8	28
Hana	2	26
Bancos públicos	6	–
Korean Development Bank (KDB)	5	–
Korean Eximbank	1	–
Total	27	99

Fonte: Sites dos bancos.

Nota: ¹ Considera-se subsidiária bancária a instituição que, além de empréstimos e financiamentos, opera com depósitos. Em alguns países, a legislação permite que a subsidiária bancária também desempenhe atividades de banco de investimento, participando de colocação e subscrição de títulos e valores mobiliários.

Desde a segunda metade da década de 1990, o KDB vem ampliando sua rede externa. Entre 1997 e 2006, instalou subsidiária de controle integral na Irlanda, no Brasil e no Uzbequistão, e assumiu o controle do Daewo Bank na Hungria, que pertencia à corretora sul-coreana Daewoo.¹⁰² Além disso, transformou os escritórios de representação de Pequim e Guangzhou em agências. Em seus relatórios anuais, vem reafirmando seus planos de se tornar um banco global até 2011, via expansão da rede externa e ampliação da base de clientes na Ásia emergente e na Europa Oriental.

Após o anúncio da decisão do governo sul-coreano de abrir o capital da instituição a investidores privados em 2014, o KDB reforçou sua estratégia de se tornar um banco competitivo em termos globais, com ampliação de seus negócios no exterior, em particular na área de banco de investimento, com o financiamento de projetos de infraestrutura, reestruturação corporativa, fusões e aquisições transfronteiriças, bem como atuação em nichos específicos dos mercados bancários locais (KDB, 2008). De acordo com declarações do seu presidente, o KDB planeja elevar a 35% nos próximos cinco anos a parcela de ativos no exterior no total dos ativos do banco (SALMON, 2010). Até 2020, o KDB pretende estar entre os 20 maiores do mundo na área de banco de investimento e *corporate finance* (KIM, 2009 e YOON, 2009).

102. Essa corretora pertencia ao grupo empresarial Daewoo, que entrou em colapso com a crise de 1997-98.

Na comparação da rede externa de bancos brasileiros com a dos bancos da Coreia do Sul, três aspectos se destacam. Em primeiro lugar, o número relativamente baixo de subsidiárias bancárias controladas pelos bancos brasileiros: 14, contra 35 dos bancos sul-coreanos (tabela 16). Além das diferenças nas estratégias de expansão internacional, a opção por instalação de subsidiária no exterior pode ser resultado da legislação em vigor em certos países anfitriões, que não permitem a instalação de sucursal de banco estrangeiro. A principal vantagem da expansão internacional por meio de subsidiárias reside no fato de que, enquanto instituição bancária constituída sob a legislação do país anfitrião, a subsidiária de um banco estrangeiro é considerada um banco local e, portanto, recebe o mesmo tratamento legal e fiscal de um banco doméstico, o que iguala as condições de concorrência dos bancos estrangeiros *vis-à-vis* os bancos locais.

TABELA 16
Subsidiárias bancárias¹ no exterior por país de origem (posição em 2009)

Bancos por país de origem	Número de bancos controladores	Número de sedes no exterior	Rede de agências locais
Brasil	5	11	133
Coreia do Sul	7	27	99
México	2	7	215

Fonte: *Sites* dos bancos.

Nota: ¹ Considera-se subsidiária bancária a instituição que opera não somente com depósitos, mas também com empréstimos e financiamentos. Em alguns países, a subsidiária bancária também desempenha atividades de banco de investimento, participando de colocação e subscrição de títulos e valores mobiliários.

No que se refere às diferenças de estratégias, o mapeamento das subsidiárias bancárias e suas redes locais permite identificar os bancos que optaram pela penetração no mercado bancário de varejo. Por exemplo, no caso do México, o Banco Azteca, único banco internacional do país, adota como estratégia de expansão no exterior a constituição de subsidiária doméstica no país anfitrião, com ampla rede de agências.

No Brasil, o banco Itaú, conforme já mencionado, era em 2009 o único com atuação local relevante no exterior por meio de subsidiárias de controle integral na Argentina, Paraguai e Uruguai, com rede de 128 agências (96% do total do Brasil – tabela 16). Porém, para 2010, o BB seguirá a estratégia de atuar enquanto banco local nos Estados Unidos e na América Latina.¹⁰³ Até 2011, o BB irá concluir a reorganização da sua rede na Europa, transformando as atuais filiais em agências da sua subsidiária BB AG, com sede em Viena, na Áustria.

103. Ao anunciar a compra do argentino Patagônia em abril de 2010, o presidente do BB confirmou que a instituição “tem interesse em outros mercados da América Latina”, já tendo realizado prospecções sobre bancos no Chile, Peru, Colômbia e Uruguai. Ademais, confirmou a intenção de adquirir um banco local nos Estados Unidos, onde pretende crescer atendendo às empresas brasileiras, aos brasileiros e aos demais imigrantes latino-americanos que vivem no país (Palacios e Pondé, 2010).

Na Coreia do Sul, a estratégia de instalação de subsidiária local foi adotada por quatro dos bancos comerciais. Além do já referido Hana, o Shinhan, que atua no mercado local da China, do Japão e da Indonésia, também está presente no mercado americano com uma subsidiária que controla 11 agências na Costa Leste e seis na Califórnia. Por sua vez, o Woori tem subsidiária nos Estados Unidos e na China, enquanto o KEB atua no Canadá e na Indonésia.

O segundo aspecto refere-se à relativa concentração de dependências externas localizadas em paraísos fiscais. No caso brasileiro, metade dos bancos com dependências externas está presente exclusivamente em paraísos fiscais (tabela 17). Uma possível explicação para a alta concentração de dependências externas de bancos brasileiros em paraísos fiscais parece ser a prática de evasão e elisão fiscal bastante disseminada na elite brasileira, não obstante os avanços na legislação tanto em âmbito nacional quanto internacional. Outra hipótese é que a presença em paraísos fiscais seja alternativa menos onerosa para os bancos brasileiros que operam com câmbio, dada a restrição a depósitos locais em moeda estrangeira existente no Brasil. As sucursais de bancos em paraísos fiscais são, na maioria das vezes, meros registros contábeis, mantidos em um escritório que representa vários bancos estrangeiros em um destes centros *offshore* do Caribe.

No caso dos bancos sul-coreanos, embora seis entre oito bancos estejam presentes em Cingapura, que também é um centro financeiro *offshore*, todos os bancos estão presentes em vários outros países da Ásia, assim como da Europa e das Américas. Para evitar lavagem de dinheiro, as dependências externas dos bancos sul-coreanos passaram a ter suas atividades estritamente supervisionadas a partir de julho de 2003 (FSS, 2008, p. 174).

TABELA 17
Bancos com dependência no exterior, por nacionalidade e distribuição geográfica (posição em 2009)

Rede externa	Brasil	Coreia do Sul	Mexico
Número de Bancos com dependência no exterior	16	10	3
Total de dependências externas ¹	93	137	9
Distribuição geográfica			
África	1		
América do Norte	13	13	2
América Latina	19	7	5
Ásia	15	75	
Europa	19	21	1
Paraísos fiscais da Ásia ²	1	20	
Paraísos fiscais do Caribe ³	25	1	1

Fonte: *Sítes* dos bancos.

Notas: ¹ Inclui sucursal (e suas agências e subagências), subsidiária e escritórios de representação. Não inclui as redes locais das subsidiárias no exterior.

² Bahrein, Cingapura, Hong Kong.

³ Antilhas Holandesas, Aruba, Bahamas, Ilhas Cayman, Panamá.

O terceiro aspecto que chama atenção é a forte presença no exterior do principal banco de fomento sul-coreano, o KDB, que atua em 12 países, majoritariamente sob a forma de subsidiárias e de agências.¹⁰⁴ Em contraste, apenas em 2009, o BNDES viabilizou a instalação de dois escritórios de representação: um na praça financeira de Londres, a principal da Europa, e o outro em Montevidéu.

5 PERSPECTIVAS

Desde meados da década de 1990, observa-se o crescimento dos fluxos de IDE financeiro destinados aos países periféricos, em particular àqueles com economia de mercado emergente, como Brasil, México e Coreia do Sul. Este movimento expressa os esforços realizados pelos bancos internacionais para integrarem os países periféricos em suas estratégias específicas de expansão de mercados e bases de clientes, com exploração de economias de escala. A presença de diversas instituições estrangeiras, com distintas estratégias de negócios, e diferentes formas de controle e avaliação de riscos e rentabilidade esperada, tem implicações não triviais para o financiamento da economia, a gestão macroeconômica e a estabilidade financeira dos sistemas financeiros dos países anfitriões.

A ampliação da presença estrangeira no sistema bancário brasileiro não teve o impacto esperado pelas autoridades econômicas, em termos da redução dos custos do crédito e dos serviços bancários ofertados à população, e do alongamento dos prazos das operações de crédito como consequência de suposta maior *expertise* na administração dos riscos. Os bancos estrangeiros recém-chegados adotaram um comportamento semelhante ao dos bancos privados nacionais e dos estrangeiros já presentes no país antes da flexibilização das condições de entrada ocorrida em 1995.

104. O KDB foi criado em 1954 para conceder crédito de médio e longo prazo para as empresas industriais, e logo se tornou um importante instrumento da política governamental de crescimento econômico orientado para industrialização pesada e exportações. Embora o KDB atualmente se distinga do BNDES e de outros bancos de fomento típicos, como a Nafin mexicana, por concorrer diretamente com os bancos comerciais em diferentes segmentos, este banco sul-coreano é o principal braço financeiro do governo de seu país, atuando na reestruturação financeira de bancos e corporações privadas e desempenhando papel anticíclico nas crises de crédito. Conforme já exposto, em 2014 o governo sul-coreano abrirá o capital deste banco, com venda de participação acionária a investidores privados.

Diversos estudos sobre a evolução do sistema bancário brasileiro desde a abertura ao IDE, em 1995, até 2009 fornecem evidências de que os bancos estrangeiros apresentam um comportamento similar ao dos privados nacionais quanto ao destino dos créditos concedidos. O aumento da presença estrangeira no sistema financeiro brasileiro não alterou a dinâmica do mercado de crédito doméstico, no sentido de ampliação dos prazos, e redução dos custos e da seletividade, a despeito dos supostos benefícios em termos de eficiência e de solidez patrimonial vinculados a esta ampliação.

Estudo recente do BIS ressalta que a crise financeira global reforçou a tendência de ampliação da atividade bancária dos bancos internacionais nos mercados locais dos países anfitriões (MCCAULEY *et al.*, 2010). Portanto, é de se esperar que cresça o interesse de instituições bancárias estrangeiras pelo mercado de varejo brasileiro, em virtude do potencial de expansão, aliado ao ainda baixo nível de inserção da população no mercado bancário relativamente aos países centrais.

A entrada de novas instituições e a ampliação da presença estrangeira, no Brasil ou em qualquer outro país, têm como motivação básica a possibilidade de obtenção de ganhos expressivos. Nesse sentido, mesmo que possuam vantagens competitivas frente aos bancos domésticos, não é possível esperar que as instituições estrangeiras se privem de amplas receitas, promovendo cortes em tarifas e margens. Iniciativas deste tipo, quando ocorrem, são frutos de estratégias de *marketing* de curto prazo, e não expressão de uma política duradoura. Afinal, a concorrência via preços é apenas uma entre várias das estratégias competitivas de uma instituição bancária.

É um erro acreditar que ampliar a presença de bancos estrangeiros irá alterar o *modus operandi* dos bancos em atuação no sistema financeiro nacional. Não existe nenhuma garantia prévia de que a entrada de novos competidores resultará na diminuição das tarifas e dos custos dos empréstimos. Ao mesmo tempo, segundo indicam as experiências do México e do Brasil, bem como da Coreia do Sul, no que se refere ao segmento de micro e pequenas empresas, a ampliação da presença estrangeira não implica necessariamente melhoria nas condições de financiamento da economia.

A busca de lucros expressivos em um curto espaço de tempo para atender às expectativas dos acionistas pode resultar na expansão exacerbada de crédito ao consumo, com impacto sobre a demanda e sobre o grau de endividamento das famílias.

O uso pesado de *marketing* bancário para atrair novos clientes, sobretudo entre a população de baixa renda menos familiarizada com a linguagem obscura dos contratos, precisa ser contrabalançada com políticas de proteção aos consumidores e campanhas de esclarecimento para evitar o endividamento excessivo das famílias, cuja capacidade de pagamento oscila com as vicissitudes do mercado de trabalho.

Em geral, os bancos estrangeiros reagem com maior intensidade às alterações nas condições de liquidez internacional e às crises financeiras que os bancos domésticos, potencializando a transmissão do efeito contágio. Ademais, as instituições estrangeiras podem ser fonte de irradiação de eventos ocorridos no exterior. Estes bancos servem de mecanismos de transmissão das políticas decididas pelos acionistas frente à ocorrência de problemas no país de origem da matriz ou em qualquer outra praça financeira na qual estejam presentes. Este perigo é ainda maior porquanto os bancos estrangeiros tendem a adotar estratégias comuns para sua atuação em distintos países de uma mesma região, o que se traduz na assunção de exposições similares entre os países.

Ao avaliarem as solicitações de entrada de novos bancos estrangeiros no SFN, as autoridades econômicas brasileiras deveriam procurar evitar a concentração de instituições provenientes de um mesmo país, ou com exposições altamente concentradas em poucos países ou regiões. Assegurar presença diversificada pode ajudar a minimizar a exposição do Brasil aos efeitos de transbordamento de mudanças nas condições do mercado dos países de origem destes bancos que resultem na abrupta reversão de fluxos financeiros. Evidentemente, conforme mostrou a crise sistêmica de 2008, a diversificação da origem dos bancos por si só não é suficiente para reduzir o efeito-contágio de crise de iliquidez internacional generalizada. Naquele contexto, o mercado interbancário internacional sofreu uma prolongada paralisia virtual, o que exigiu a criação de linhas de *swaps* em dólares pelo banco central americano para que os demais bancos centrais dos países avançados, e também do Brasil, da Coreia do Sul e do México, pudessem atender às necessidades de liquidez em dólar dos seus sistemas bancários.

Para evitar que o sistema bancário se torne exposto ao risco de forte redução ou reversão dos fluxos de capital externo intermediado pelos bancos, a entrada de novas instituições estrangeiras poderia ser condicionada à capacidade dos novos ingressantes em construir uma base ampla de captação local. Isto inibiria a entrada de instituições

que adotam estratégia de operação exclusivamente na intermediação financeira transfronteiriça, que contribuem para aumentar a dependência e vulnerabilidade da economia à reversão dos fluxos de recursos externos.

Igualmente, seria recomendável que as autoridades governamentais não permitissem o controle estrangeiro do sistema bancário brasileiro, como ocorreu no México. Mesmo sob a hipótese de que o Brasil não irá privatizar os bancos públicos, o domínio privado estrangeiro não deve ser permitido, uma vez que implicaria a redução da autonomia nacional em uma atividade essencial. Os bancos estrangeiros operam de forma integrada, o que significa que inúmeras funções de controle locais, como gerenciamento de risco, aprovação de crédito e outras decisões de negócios estão subordinadas às decisões do banco matriz, responsável pela estrutura de controle em âmbito global. As matrizes tomam decisões relacionadas às estratégias de negócio e ao apetite de risco que podem ter efeitos significativos para o mercado bancário dos países anfitriões, os quais são, todavia, desprezados pelo banco matriz.

A concentração das informações sobre as decisões de negócio no banco matriz pode resultar ainda em dificuldades para supervisão pelas autoridades dos países anfitriões. Para evitar-se que problemas no banco matriz afetem suas operações no mercado local, as autoridades dos países anfitriões devem atuar em cooperação estrita com as autoridades de supervisão dos países de origem dos bancos estrangeiros com atuação local significativa. No caso do Brasil, por exemplo, o BCB deve avançar nas trocas de informações com as autoridades dos Estados Unidos, Espanha e Reino Unido, entre outros países.

No que se refere à presença dos bancos domésticos no exterior, é bastante provável que, com a retomada do crescimento nas economias centrais e a normalização das condições dos mercados financeiros internacionais, se verifique a ampliação da rede externa no futuro próximo. A presença no exterior por meio de sucursais nas principais praças financeiras, além de servir como estratégia de *marketing* junto aos clientes, permite às instituições terem acesso a fontes de *funding* em moeda estrangeira em condições mais favoráveis, e ofertarem aos seus clientes no Brasil um amplo leque de serviços no exterior bastante rentáveis.

Poucos bancos brasileiros estão adotando a estratégia de atuar como instituição local em países estrangeiros, enquanto forma de diversificar fontes de receita e riscos de negócios. Apenas o BB e o Itaú têm explicitado a adoção desta estratégia com foco em países da América Latina, onde poderiam usufruir de vantagens competitivas importantes. Com a aquisição de um banco local, obtêm-se informações e conhecimento das práticas do país anfitrião, o que, combinado com tecnologias de gestão e de *marketing* desenvolvidas para uso doméstico, torna possível a construção de vantagens competitivas por meio de oferta de pacotes de serviços bancários a grupos específicos de clientes. Porém, não obstante as especificidades das economias nacionais, os ciclos de crescimento dos países latino-americanos possuem forte correlação com o da economia brasileira, o que pode reduzir as vantagens da diversificação, na medida em que os riscos permanecem concentrados em uma mesma região geográfica.

No caso do BB, que, embora seja um banco de capital misto, é controlado pelo governo federal, o sentido da ampliação da presença no exterior sob a forma de banco local poderá vir a ser objeto de questionamentos, em particular, pelos defensores da privatização desta instituição.

Na promoção do comércio exterior brasileiro e no apoio às estratégias de internacionalização das empresas brasileiras, as autoridades governamentais deveriam incentivar a ação conjunta do BNDES e do BB a partir da rede de dependências externas deste, o que economizaria recursos destinados à manutenção de escritórios e agências. A complementaridade na presença externa também deveria ser buscada pela CEF, que deveria priorizar países onde o BB não está presente.

O aprofundamento da internacionalização bancária em sua dupla dimensão vai ampliar ainda mais a integração da economia brasileira ao mundo das finanças globalizadas. A interconexão crescente entre bancos de diversas nacionalidades operando em vários países e com diferentes moedas traz inúmeros desafios, sobretudo porque amplifica o risco de propagação de crises financeiras. Assim, torna-se imperativo reforçar a regulamentação e a supervisão para impedirem-se práticas de alto risco que fragilizem bancos e tomadores. O fato de o sistema bancário brasileiro ter passado relativamente incólume pela crise global não significa que a regulamentação e a supervisão não precisem ser reforçadas, conforme o episódio dos derivativos de câmbio explicitou.

REFERÊNCIAS

AHN, B. C. **Capital flows and effects on financial markets in Korea**: developments and policy responses, BIS Paper 44, p. 305-, December, 2008.

ALIBER, R. International banking: a survey. **Journal of Money, Credit, and Banking**, vol. 16, n. 4, part 2, p. 661-678, November, 1984.

_____. Toward a theory on international banking. **Economic Review**, Federal Reserve Bank of San Francisco, Spring, p. 5-8, 1976.

ARANTES, S.; VIERA, F. BB compra o argentino Banco Patagonia. **Folha de S.Paulo**, Dinheiro, 22 de abril de 2010.

BAER, M. **La internacionalización financiera en Brasil**. Buenos Aires: Centro de Economía Transnacional, maio 1983.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Relatório de evolução do sistema financeiro nacional**. Vários anos. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

_____. **Censo de capital estrangeiro**. 1995, 2000 e 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

_____. **Capitais brasileiros no exterior**. Database 2001 a 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

_____. 50 Maiores Bancos. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

_____. **Séries temporais de operações de crédito do sistema financeiro**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

BANCO DO BRASIL (BB). **Relatórios anuais**. Vários anos. Disponível em <<http://www.bb.com.br>>.

BANCO DO MEXICO (BANXICO). **Informe Anual**. Ciudad del Mexico: Banco do México, vários anos.

BANCO ITAÚ **Relatórios anuais**. Vários anos. Disponível em <<http://www.itaú.com.br>>.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENT (BIS). **BIS Quarterly Review**, Basle: BIS, December, 2009. Disponível em: <<http://www.bis.org>>.

_____. **Consolidated banking statistics**. Disponível em: <<http://www.bis.org>>.

BANK OF KOREA. Financial system in Korea. Disponível em: <<http://eng.bok.or.kr/>>.

BIANCARELLI, A. O sistema financeiro doméstico e os ciclos internacionais de liquidez. *In: O Brasil na era da globalização*: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento. Campinas: Cecon-IE-Unicamp, agosto, 2007a.

_____. Globalização financeira, integração e ciclos de liquidez. *In: O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento*. Campinas: Cecon-IE-Unicamp, fevereiro, 2007b.

BANCO DO MEXICO (BANXICO). **Reporte sobre el sistema financeiro**. Ciudad del México: Banco do México, maio, 2006.

BRDESCO. **Relatórios anuais**. Vários anos. Disponível em: <<http://www.bradesco.com.br>>

BUCH, C. **Information or regulation: what is driving the international activities of commercial banks?** Kiel Working Paper n. 1011, Kiel: Kiel Institute of World Economics, November, 2000.

_____. **Why do banks go abroad? Evidence from German data**. Kiel Working Paper n. 948, Kiel: Kiel Institute of World Economics, September, 1999.

CARDENÁS, J.; GRAF, J. P.; O'DOGHERTY, P. **Foreign banks entry in emerging market economies: a host country perspective**. Banco de México paper for the Working Group on Financial FDI of the BIS Committee of the Global Financial System (CGFS), 2003.

CENTRE ON TRANSNATIONAL CORPORATION (CTC). **Transnational banks: operations, strategies and their effects in developing countries**. New York: United Nation, 1981.

CHO, Y. J. **Financial repression, liberalization, crisis and restructuring: lessons of Korea's financial sector policies**. ADB Institute Research Paper 47, Tokyo: Asian Development Bank, November, 2002.

CHUNG, K. **The effects of financial globalization on the Korean financial markets and monetary policy**. BIS Paper n. 23, Basle: BIS, p. 186-208, 2003.

CINTRA, M. A. M.; FREITAS, M. C. P. Megainstituições e instabilidade financeira: os desafios para a regulamentação prudencial. **Revista de Economia Política**, v.20, p. 157 - 167, 2000.

CLAESSENS, S.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; HUIZINGA, H. **How does foreign entry affect the domestic banking market**. World Bank Policy Research Working paper n. 1918, May, 1998.

CLARKE, G. *et al.* **Foreign bank entry: experience, implications for developing countries, and agenda for further research**. The World Bank Working Papers, n. 2698, The World Bank, 2001.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV). **Boletín estadístico: bancos múltiples**. México, vários anos. Disponível em: <<http://sidif.cnbv.gob.mx/>>.

COMMITTEE ON THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM (CGFS). **Foreign investment direct in the financial sector of emerging market economies**. CGFS Paper, n. 22, Basle: BIS, March, 2004.

CUCOLO, E.; D'AMORIM, S. BB negocia compra de bancos no exterior. **Folha S. Paulo**, Dinheiro, 16 de dezembro de 2009.

CULL, R.; MARTÍNEZ PERÍA, M. S. Foreign bank participation and crises in Developing countries. *World Bank Policy Research Working Paper* 4128, February, 2007.

DOMANSKI, D. Foreign banks in emerging market economies: changing players, changing issues. **BIS Quarterly Review**, p. 69-81, December, 2005.

FACHADA, P. **Foreign banks entry and departure**: the recent Brazilian experience (1996-2006). BCB Working Paper n. 164, Banco Central do Brasil, June, 2008.

FARHI, M. Os impactos dos derivativos no Brasil. *In*: MARCOLINO, L. C.; CARNEIRO, R. **Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Publisher Brasil, p. 209-232, 2010.

FINANCIAL SUPERVISORY SERVICE (FSS). **Financial supervisory system in Korea**. Seul: FSS, Vários anos. Disponível em: <<http://english.fss.or.kr>>.

_____. **Annual report**. Seul: FSC/FSS, vários anos, 1999 a 2008.

_____. **Financial reform e supervision in Korea**. Seul: FSC/FSS, March, 2000.

_____. Management information of financial services. Online database. Disponível em: <<http://efisis.fss.or.kr/index.html>>.

FOCARELLI, D., POZZOLO, A. F. The Patterns of cross-border bank mergers and shareholdings in OECD countries, **Journal of Banking and Finance**, vol. 25, n. 12, p. 2305-2337, December, 2001.

FREITAS, M. C. P. Abertura do sistema bancário brasileiro ao capita estrangeiro. *In*: FREITAS, M. C. P. (Org.). **Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90**. São Paulo: Fundap; Fapesp; Brasília: Ipea, p. 101-173, 1999.

_____. **Bancos brasileiros no exterior**: expansão, crise e ajustamento. Dissertação (Mestrado), Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1989.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. Investimento estrangeiro nos sistemas financeiros latino-americanos. **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 12, n. 2, p. 189-21, 2008.

_____. La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México. **Revista de la Cepal**, n. 70 , p. 53-69, Santiago de Chile: Cepal, 2000.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Global financial stability report. Chap. 2 – Household credit growth in emerging market countries, p. 46-73. Washington, DC: IMF, September, 2006. Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

GALINDO, A.; MICCO, A.; SERRA, C. **Better the devil that you know**: evidence on entry costs faced by foreign banks. Research Department Working paper series 477, Inter-American Development Bank, January, 2003. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>.

GARCIA-HERRERO, A.; NAVIA, D. **Determinants and impact of financial sector FDI to emerging economies:** a home country's perspective. This paper was prepared as background material for the Working Group on Financial FDI of the BIS Committee of the Global Financial System (CGFS), September, 2003.

GERMIDES, D.; MICHALET, C. A. **International banks and financial markets in developing countries.** Paris: OCDE, 1984.

GOLDBERG, L. Financial sector FDI and host countries: new and old lessons. **FRBNY Economic Policy Review**, vol. 13, n. 1, p. 1-17, March, 2007.

GUILLÉN, M.; TSCHOEGL, A. E. **At last the internationalization of retail banking? The case of the Spanish banks in Latin America.** Wharton Working Paper 99-41, The Wharton School, University of Pennsylvania, September, 1999.

HASBACH, A. P. **Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Financiamiento del Desarrollo, n. 41, 1997.

HAWKINS, J.; MIHALJEK, D. *et al.* **The banking industry in the emerging market economies:** competition, consolidation and systemic stability. BIS Papers, n. 04, Basel: Bank for International Settlement, August, 2006.

JIN, H. H. South Korean banks gear up for overseas expansion. **The Herald Korea**, 06/05 de 2009. Disponível em: <<http://www.asianewsnet.net/news.php?id=5585&sec=2>>.

KANG, M. K. **Global financial crisis and systemic risks in the Korean banking sector.** KEI Academic Paper n. 5, vol. 4, May, 2009.

KIM, H. E.; LEE, B.Y. **The effects of foreign bank entry on the performance of private domestic banks in Korea.** Bank of Korea paper for the Working Group on Financial FDI of the BIS Committee of the Global Financial System (CGFS), 2004.

KIM, J. W. Banks set eyes on overseas markets. **Korea Times**, 17, November, 2009a.

_____. Hana Bank seeks to create "Asian Belt". **Korea Times**, 17, March, 2009b.

KIM, S. M.; KIM J. Y.; RYOO, H. T. **Restructuring and reforms in the Korean banking industry.** BIS Paper n. 28, p. 259-268, 2006.

KIM, T. G. KDB Aims to Become Top 20 by 2020. **Korea Times**, 18, November, 2009.

KIM, T. Internationalization of banking: with the special reference to the case of Korea. **Journal of Economic Development**, vol. 15, n. 1, p. 63- 82, June, 1990.

KOREAN DEVELOPMENT BANK (KDB) **Annual report.** Seul: KDB, vários anos, 1999 a 2008. Disponível em: <<http://www.kdb.co.kr>>.

LIM, S. **Foreign capital entry in the domestic banking market in Korea:** bitter medicine or poison. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, Sept. 02, 2004. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p61786_index.html>.

MAIA, G. V. S. **Reestruturação bancária no Brasil:** o caso PROER. Nota Técnica do Banco Central do Brasil, n. 38, p. 1-19. Brasília: BCB, junho, 2003. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

MARTINEZ-DÍAZ, L. **Banking-sector liberalization in Mexico and Brazil:** explaining the timing and style of financial opening. Paper prepared for the 10th annual conference of Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), Paris, October, 2005. Disponível em: <http://wwwtest.aup.edu/lacea2005/system/step2_php/papers/LACEA%20Martinez-Diaz%20paper.pdf>.

MATHIESON, D. J.; ROLDÓS, J., Foreign banks in emerging markets. In: LITAN, R. E., MASSON, P., POMERLEANO, M. (eds). *Open Doors: Foreign participation in financial systems in Developing Countries*. Washington DC: Brookings Institute Press, p. 15-55, 2001.

MCCAULEY, R.; MCGUIRE, P.; VON PETER, G. The architecture of global banking: from international to multinational? **BIS Quarterly Review**, p. 25-37, March, 2010.

MIHALJEK, D. **The financial stability implications of increased capital flows for emerging market economies.** BIS Papers, n. 44, p.11-, Basel: Bank for International Settlement, December, 2008.

_____. **Privatization, consolidation and the increased role of foreign banks.** BIS Papers, n. 28, p.41- 65, Basel: Bank for International Settlement, August, 2006.

NOLAND, M. South Korea's experience with international capital flows. *In:* EDWARDS, S. (Ed.) **Capital controls and capital flows in emerging economies:** policies, practices and consequences. University of Chicago Press, p. 481- 528, 2007.

NOLLE, D.; SETH, R. **Do banks follow their costumers abroad?** FRBNY Working Paper n. 9620, August, 1996.

ORTIZ, G. **Global banking:** trends and policy issues - A host country perspective. BIS Paper, n. 32, Basle: Bank for International Settlement, December, p. 30-34, 2006.

PALACIOS, A.; PONDÉ, L. BB paga US\$ 480 milhões pelo Banco Patagônia. **O Estado de S. Paulo**, 22 de abril, 2010.

PARK, Y. C. BAE, K. H. **Financial liberalization and economic integration in East Asia.** PECC Financial Fórum Conference. Issues and Prospects for Regional Cooperation for Financial Stability and Development, Honolulu, August, 2002.

PAULA, L. F. P. **A recente onda de bancos europeus no Brasil:** determinantes e impactos. São Paulo: Banco Santos, 2002.

PRATES, D. M.; FREITAS, M. C. P.; FARHI, M. Internacionalização bancária e derivativos financeiros no Brasil. *In*: SCHERER, A. (Org.). **O Brasil frente à ditadura do poder financeiro**: reflexões e alternativas. Ed. Univates, p. 149-172, 2005.

ROMERO, C. Banco do Brasil detalha planos para EUA e Europa. **Valor Econômico**, Finanças, 17 de dezembro, 2009.

ROSAS, R. Expansão externa pode ser caminho para Itaú. **Valor online**, 03 de março, 2010.

RAFFIN, M. **Una nota sobre la rentabilidad de los bancos extranjeros en Argentina**. Nota Técnica, n. 6, Buenos Aires: BCRA, agosto, 1999. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar>>.

SAGARI, S. United States foreign direct investment in the banking industry. UNCTAD, Transnational Corporations, p. 93-123, 1992. Disponível em: <www.unctad.org/en/docs/iteiitv1n3a5_en.pdf>.

SALMON, A. Korean banker Preps KDB for sale. **Forbes Asia Magazine**, January 18, 2010. Disponível em: <<http://www.forbes.com/global/2010/0118/companies-korea-development-bank-lehman-going-to-market.html>>.

SALVIANO JR., C. **Bancos estaduais**: dos problemas crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

SACHWALD, F. Emerging multinational: the main issues. *In*: SACHWALD, F. (ed.) **Going multinational**: the Korean experience of direct investment, London: Routledge, p. 1-16, 2001.

SCHULZ, H. **Foreign banks in Mexico**: new conquistadors or agents of change? Financial Institutions Center Working Paper n. 06-11, The Wharton School, April 22, 2006.

SIDAUI, J. **The Mexican financial system**: reform and evolution. BIS Papers, n. 28, p. 277-293. Basel: Bank for International Settlement, August, 2006.

TURNER, P. *et al.* **The banking system in emerging economies**: how much progress has been made? BIS Papers, n. 28, Basel: Bank for International Settlement, August, 2006.

VIDOTTO, C. A. O sistema financeiro brasileiro nos anos 90: um balanço das mudanças estruturais. Tese (Doutoramento), Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2002, **mimeo**.

YACAMÁN, J. M. **Competition and consolidation in the Mexican banking industry after the 1995 crisis**. BIS Papers, n. 04, Basel: Bank for International Settlement, p. 102-113, August, 2001.

YOON, J.-Y. KDB seek to take over banks abroad. **Korea Times**, November 02, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALIBER, R. International banking: growth and regulation. **Columbia Journal of World Business**, Winter, p. 11-13, 1975.

ANDREFF, W.; PASTRÉ, O. La genese de los bancos multinacionales y la expansión del capital financiero. *In*: ESTEVEZ, J.; LICHTENSZTEJN, S. (Comp.) **Nueva fase del capitalismo financiero**. Mexico, DF, Nueva Imagen, p. 49-101, 1981.

CERUTTI, E.; DELL'ARICCIA, G.; MARTINEZ PERIA, M. S. **How banks go abroad: Branches or subsidiaries?** World Bank Policy Research Working Paper n. 3753, October, 2005. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Boletín estadístico: bancos múltiples. México, vários números. Disponível em: <<http://sidif.cnbv.gob.mx/>>.

CHUA, H. B. **FDI in the financial sector: the experience of ASEAN countries over the last decade.** Monetary Authority of Singapore paper for the Working Group on Financial FDI of the BIS Committee of the Global Financial System (CGFS), March, 2003.

CINTRA, M. A. M. Negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros e seu impacto doméstico. *In*: FREITAS, M. C. P. (Org.). **Abertura do sistema financeiro no Brasil**. Brasília: Ipea, São Paulo: Edições Fundap: Fapesp, 1999.

CLAESSENS, S.; VAN HORAN, N. **Location decisions of foreign banks and institutional competitive advantage.** DNB Working Paper n. 127, Amsterdam, De Netherland Bank, April, 2008.

CLAESSENS, S. *et al.* Foreign bank presence in Developing Countries 1995-2006: Data and Trends. **Mimeo**, The World Bank, Washington, D.C., 2007.

CLARKE, G. *et al.* **Foreign bank entry: experience, implications for developing countries, and agenda for further research.** The World Bank Working Papers, n. 2698, The World Bank, 2001.

COPPEL, J.; DAVIES, M. **Foreign participation in East Asia's banking sector.** Reserve Bank of Australia paper for the Working Group on Financial FDI of the BIS Committee of the Global Financial System (CGFS), June, 2003.

CRYSTAL, J.; DAGES, G.; GOLDBERG, L. **Has foreign bank entry led to sounder banks in Latin America? Currents Issues in Economics and Finance.** Vol. 8, n. 1, p. 1-6. New York Federal Reserve Bank, January, 2002.

DAGES, B.; GOLDBERG, L.; KINNEY, D. Foreign and domestic banks participation in emerging markets: lessons from Mexico and Argentina. **Economic Policy Review**, p. 17-36, New York Federal Reserve Bank, September, 2000.

DEGRYSE, H. *et al.* Foreign bank entry and credit allocation in emerging markets. IMF Working Papers n. 9270, December, 2009.

DEL NEGRO, P.; KAY, S. Global bank, local crisis: bad news from Argentina. **Economic Review**, p. 1-18, Federal Reserve Bank of Atlanta, Third Quarter, 2002.

FOCARELLI, D. **The pattern of foreign entry in the financial markets of emerging countries.** Banca d'Italia paper for the Working Group on Financial FDI of the BIS Committee of the Global Financial System (CGFS), 2003.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. **Economia e Sociedade**, n. 17, p. 81-111, Campinas: Unicamp, IE, 2001.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Mexico**: financing of the private sector. IMF Country Report No. 07/170, Financial Sector Assessment Program Update -Technical Note Washington, D.C.: IMF, May, 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

GALINDO, A. J.; IZQUIERDO, A.; ROJAS-SUÁREZ, L. **Financial integration and foreign banks in Latin America**: how do they impact the transmission of external financial shocks. IDB working paper series 116, January, 2010.

GORMLEY, T. Costly information, foreign entry, and credit access. AFA 2008, New Orleans Meeting Paper, **mimeo**, January, 2008.

_____. The impact of foreign bank entry in Emerging markets: evidence from India. University of Pennsylvania, The Wharton School, **mimeo**, December, 2007.

HIRANO, T. **Financial sector FDI in Asian economies**: some stylized facts and observations. Bank of Japan paper for the Working Group on Financial FDI of the BIS Committee of the Global Financial System (CGFS), 2003.

HISHIKAWA, I. **Financial sector FDI in Asia**: brief overview. A note for the meeting of the CGFS Working Group on FDI in the Financial Sector, March, 2003.

HWANG, S. I.; SHIN, I.; YOO J. Liberalization of financial services trade. *In*: TAKATOSHI, I.; KRUEGER, A. O. (Eds.). **Trade in services in the Asia Pacific Region**, University of Chicago Press, p. 283 - 314, 2003.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL BANKERS (IIB). **Global survey**: regulatory and markets developments. New York: IIB, vários anos.

LEHNER, M. **Entry mode choice of multinational banks**. Munich Economics Discussion paper 2008, n. 26, Universität München, December, 2008. Disponível em: <<http://epub.ub.uni-muenchen.de>>.

MEXICO. **Ley de Instituciones de Credito de 1990 com ementas até 30 dezembro 2005**. Disponível em: <<http://www.banxico.org.mx>>.

MICHALET, C. A. La internacionalización bancaria: una proposición conceptual. *In*: ESTEVEZ, J.; LICHTENSZTEJN, S. (Comp.). **Nueva fase del capitalismo financiero**. Mexico, D.F., Nueva Imagen, p. 27-47, 1981.

MICCO, A.; PANIZZA, U.; YAÑEZ, M. **Bank ownership and performance**. Research Working Paper - 518, Inter-American Development Bank, Research Department November, 2004. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>.

NICOLAS, F. A case of government-led in World economy. *In*: SACHWALD, F. (ed.) **Going multinational**: the Korean experience of direct investment, London: Routledge, p. 17-76, 2001.

QUIJANO, J. M. **México**: Estado y banca privada. México, D.F.: CIDE, 1981.

RUFFINI, P. B. Multinational banking and regulation: an economist's point of view. **Journal of Comparative Business and Capital Market Law**, n. 5, p. 3-22, 1983.

SCHMIDT, N. **Foreign bank entry**: a liquidity based theory of entry and credit market segmentation. LSE, London School of Economics and Political Science, September 2008. (Discussion Paper n. 622).

SENGUPTA, R. **Foreign entry and bank competition**. Working Paper 2006-043A, Federal Reserve Bank of St. Louis, July, 2006. Disponível em: <<http://research.stlouisfed.org/wp/2006/2006-043.pdf>>.

SIDAOU, J. **The impact of international financial integration on Mexican financial markets**. BIS Papers, n. 44, p. 341-361, Basel: Bank for International Settlement, December, 2008.

SCHOENMAKER, D.; VAN LAECKE, C. Determinants of international banking: evidence from the world's largest banks. Vrije Universiteit Amsterdam, **mimeo**, July, 2007.

SOUSSA, F. **A note on banking FDI in emerging markets**: literature review and evidence from M&A data . Bank of England paper for the Working Group on Financial FDI of the BIS Committee of the Global Financial System (CGFS). Basel: Bank for International Settlement, March, 2004.

ANEXO

TABELA A1

Brasil: evolução do quantitativo de bancos pela estrutura de capital

Bancos ¹	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Públicos ²	30	29	30	30	32	32	32	27	22	19	17	15	15	15	14	14	13	12	12	12
Privados	187	197	208	214	213	210	198	190	182	175	175	167	152	150	150	147	146	144	147	146
Nacionais	124	132	139	144	145	144	131	118	105	95	91	81	76	78	82	82	81	78	82	82
Nacionais com Participação Estrangeira ³	31	31	32	32	30	28	26	23	18	15	14	14	11	10	10	8	9	10	9	9
Controle Estrangeiro ⁴	13	15	18	19	21	21	25	33	43	50	57	61	56	53	49	49	48	49	50	49
Estrangeiros ⁵	19	19	19	19	17	17	16	16	16	15	13	11	9	9	9	8	8	7	6	6
Total	217	226	238	244	245	242	230	217	204	194	192	182	167	165	164	161	159	156	159	158

Fonte: BCB (vários anos).

Notas: ¹ Incluem-se bancos múltiplos, bancos comerciais, CEF e caixas econômicas estaduais (em funcionamento até janeiro de 1999).

² Incluem-se as caixas econômicas estaduais (em funcionamento até janeiro de 1999) e a CEF.

³ Incluem-se bancos que detêm participação estrangeira relevante (conforme Carta-Circular nº 2.345/1993, do BCB).

⁴ Bancos múltiplos e comerciais com controle estrangeiro (exceto filiais).

⁵ Filiais de bancos estrangeiros.

TABELA A2

Ranking dos bancos privados, por volume de ativos¹ (anos selecionados)

Posição no ranking	Dezembro de 1995	Dezembro de 1998	Dezembro de 2000	Dezembro de 2001	Dezembro de 2003	Dezembro de 2005	Dezembro de 2007	Setembro de 2009
1ª	Bradesco	Bradesco	Bradesco	Bradesco	Bradesco	Bradesco	Itaú	Itaú Unibanco ³
2ª	Unibanco	Itaú	Itaú	Itaú	Itaú	Itaú	Bradesco	Bradesco
3ª	Itaú	Unibanco	Unibanco	Santander-Banespa	Unibanco	Unibanco	ABN Amro	Santander ⁴
4ª	Bamerindus	Real	ABN Amro	Unibanco	ABN Amro	ABN Amro	Unibanco	HSBC
5ª	Real	HSBC	Santander ²	ABN Amro	Santander-Banespa	Santander-Banespa	Santander	Votorantim
6ª	Safra	Safra	Safra	Safra	Safra	Safra	HSBC	Safra
7ª	BCN	Santander	HSBC	Bank Boston	HSBC	HSBC	Safra	Citibank
8ª	Sudameris	Sudameris	Bank Boston	Citibank	Citibank	Votorantim	Votorantim	Credit Suisse
9ª	Citibank	ABN Amro	Citibank	HSBC	Votorantim	Citibank	Citibank	BNP Paribas
10ª	Bank Boston	Citibank	Sudameris	Sudameris	Bank Boston	Bank Boston	UBS Pactual	Volkswagen

Fonte: Banco Central do Brasil - 50 Maiores Bancos.

Notas: ¹ A partir de 2001, a classificação dos bancos por volume de ativo, divulgada pelo BCB, refere-se ao *ativo total menos intermediação*.

² Não se incluiu o Banespa.

³ Em novembro de 2008, o Itaú e o Unibanco se associaram, dando origem à *holding* Itaú-Unibanco.

⁴ Em 2008, o Santander Brasil incorporou o ABN AMRO, em consequência de uma transação envolvendo os bancos matrizes na Europa.

TABELA A3
Bancos estrangeiros presentes no Brasil sob a forma de filial ou de subsidiária (posição em dezembro de 2009)

Instituição	País de origem	Subsidiária			Filial	Total
		Banco múltiplo	Banco comercial	Banco de investimento		
ABC	Uruguai	1				1
Azteca	México	1				1
Banif	Portugal	1		1		2
Barclays	Reino Unido	1				1
BGN	França	1				1
BNP Paribas	França	1				1
BOC	China	1				1
BPN	Portugal	1				1
Brascan	EUA/Cayman	1				1
Caixa Geral	Portugal	1				1
Calyon	França	1				1
Cargill	EUA	1				1
CSF (ex-Carrefour)	Países Baixos	1				1
Citibank	EUA	2			1	3
CNH Capital	Países Baixos	1				1
Commercial Investment Trust	EUA	1				1
Credit Suisse	Suíça	1		1		2
Deutsche	Alemanha	1				1
Dresdner	Alemanha	1				1
Fidis	Itália	1				1
Ford	EUA	1				1
GE Capital	EUA	1				1
General Motors	EUA	1				1
Goldman Sachs	EUA	1				1
Honda	Japão	1				1
HSBC	Reino Unido	2				2
Ibi	Luxemburgo	1				1
IBM	Bermudas	1				1
John Deere	EUA	1				1
JP Morgan	EUA	1			1	2
KDB	Coreia do Sul	1				1
Lemon Bank	Bermudas	1				1
Morgan Stanley	EUA	1				1

(continua)

(Continuação)

Instituição	País de origem	Subsidiária			Filial	Total
		Banco múltiplo	Banco comercial	Banco de investimento		
Natixis	França	1				1
NBC	Uruguai	1				1
PSA Finance	França	1				1
Rabobank ¹	Países Baixos	2				2
Santander ²	Espanha	4				4
Société Générale ³	França	3				3
Sumitomo Mitsui	Japão	1				1
Tokyo Mitsubishi	Japão	1				1
Toyota	Japão	1				1
UBS Pactual	Suíça/Países Baixos	1				1
Volkswagen	Alemanha	1				1
Volvo	Suécia	1				1
WestLB	Alemanha	1				1
Yamaha Motor	Japão	1				1
ING	Países Baixos				1	1
Nación Argentina	Argentina				1	1
Provincia de Buenos Aires	Argentina				1	1
República Oriental Uruguay	Uruguai				1	1
KEB	Coreia do Sul		1			1
BBVA	Espanha			1		1
BES	Portugal			1		1
Merrill Lynch	EUA			1		1
Standard	Luxemburgo			1		1
Total		56	1	6	6	69

Fonte: BCB (vários anos).

Notas: ¹ Inclui-se o Banco de Lage Landen Brasil.

² Incluem-se Aymoré CFI, Bandepe, ABN AMRO, Sudameris e Renault.

³ Incluem-se os bancos Cacicque e Pecúnia.

TABELA A4

Evolução da distribuição geográfica da rede de dependências externa¹ dos bancos sul-coreanos

(Em %)

Regiões	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
América do Norte	18,4	16,4	18,5	13,8	14,2	12,5	11,7	9,5
Europa	18,4	17,3	16,7	15,6	15,9	15,8	16,4	15,3
Ásia	55,3	59,1	59,3	60,6	60,2	61,7	60,9	69,3
Outros	7,8	7,3	5,6	10,1	9,7	10,0	10,9	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FSS (vários anos) e *sites* dos bancos.

Nota: ¹ Agências, escritórios de representação e subsidiárias. Não se inclui a rede de agências locais das subsidiárias no exterior.

TABELA A5
Evolução da rede externa dos bancos sul-coreanos (anos selecionados)

Bancos	2000	2004	2006	2008	2009
Bancos privados nacionais	65	67	76	86	92
Koosim	8	6	6	10	12
Korean Exchange Bank (KEB)	31	28	26	28	32
Woori	14	16	18	19	22
Sinhan	8	9	18	20	16
Hana	4	8	8	9	10
Bancos privados regionais	1	0	0	2	2
Daegu Bank	0	0	0	1	1
Pusan Bank	1	0	0	1	1
Bancos públicos	26	29	39	43	43
Korean Development Bank (KDB)	9	10	13	14	14
Korean Eximbank	12	14	17	18	18
Industrial Bank of Korea (IKB)	5	5	9	11	11
Total	92	96	115	131	137

Fonte: FSS (vários anos) e sites dos bancos.

Obs.: Incluem-se agências, escritórios de representação e subsidiárias. Não se inclui a rede de agências locais das subsidiárias no exterior.

QUADRO A1
Principais participantes da internacionalização bancária no Brasil, na Coreia do Sul e no México nas décadas de 1990 e 2000¹

País anfitrião	Instituição financeira	País de origem	Forma de entrada
Brasil	Banco Asteca	México	Instalação de subsidiária de controle integral
	Goldman Sachs	Estados Unidos	Instalação de uma subsidiária de banco múltiplo de controle integral
	Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC)	Reino Unido	Aquisição do banco Bamerindus
	Groupe Credit Suisse	Suíça	Aquisição do banco de investimento Garantia
	Nations Bank	Estados Unidos	Aquisição de 51% do capital do banco Liberal
	United Bank of Switzerland	Suíça	Instalação de subsidiária de controle integral
	Banco Bilbao Viscaya (BBV)	Espanha	Aquisição do banco Excel-Econômico,
	Rabobank	Holanda	Instalação de sucursal
	Coreia do Sul	Commerzbank	Alemanha
ING		Holanda	Aquisição participação minoritária no capital do Kookmin Bank
Banque Paribas		França	Aquisição participação minoritária no capital do Sinhan Bank
China Construction Bank		China	Instalação de sucursal
Goldman Sachs		Estados Unidos	Aquisição participação minoritária no capital do Kookmin Bank

(Continua)

(Continuação)

País anfitrião	Instituição financeira	País de origem	Forma de entrada
México	Banco Bilbao/Viscaya	Espanha	Aquisição de 70% do grupo financeiro Probrusa
	Bank of Nova Scotia	Canadá	Aquisição de 45% do capital do Banco Inverlat
	Bank of Montreal	Canadá	Aquisição de 16% do Bancomer
	A. G. Alemanha	Alemanha	Aquisição do controle dos bancos Banoro e Bancrecer
	Banco de Santander	Espanha	Instalação de subsidiárias e aquisição de 51% do capital do Banco Mexicano
	HSBC	Reino Unido	Aquisição de 20% do capital do grupo financeiro Serfin
	Banco Central Hispanoamericano	Espanha	Aquisição de 10% do capital do grupo financeiro Prima International
	Barclays	Reino Unido	Instalação de subsidiária
	UBS	Suíça	Instalação de subsidiária
	Walmart	Estados Unidos	Instalação de subsidiária bancária

Fonte: Bancos centrais e notícias de jornais.
Nota: ¹ Incluem-se apenas novos ingressantes.

QUADRO A2

Expansão dos bancos estrangeiros já presentes no Brasil, Coreia do Sul e México (1995-2009)

País anfitrião	Instituição financeira	País de origem	Formas de expansão
Brasil ¹	Citibank	Estados Unidos	Ampliação da rede de agências
	BankBoston	Estados Unidos	Ampliação da rede de agências
	Banco Santander	Espanha	Aquisição do banco Geral do Comércio e do Banco Noroeste
	UBS	Suíça	Aquisição do Pactual
	Lloyds Bank	Reino Unido	Aquisição do banco Multiplic e de sua financeira
	ABN-Amro Bank	Holanda	Aquisição do banco Real
	Banco Santander	Espanha	Aquisição do banco Bozano-Simonsen
	Banco Santander	Espanha	Aquisição do banco Banespa no processo de privatização dos bancos públicos estaduais
	ABN-Amro Bank	Holanda	Aquisição do Bandepe e Paraiban no processo de privatização dos bancos públicos estaduais
	Société Générale	França	Aquisição do banco Cacique e de 70% de participação acionária do banco Petúnia
Coreia do Sul	Citibank	Estados Unidos	Aquisição do KorAm Bank
	Standard Chartered	Reino Unido	Aquisição do Korea First Bank
México	Citibank	Estados Unidos	Aquisição do Confia
	Santander	Espanha	Aquisição do Serfin
	BBV	Espanha	Aquisição do Bancomer
	Citibank	Estados Unidos	Aquisição do Banamex-Acivall
	HSBC	Reino Unido	Aquisição do Bital

Fonte: Bancos centrais e notícias de jornais.
Nota: ¹ Não se incluem operações de fusões e aquisições realizadas entre bancos estrangeiros em atuação no país.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

Revisão

Luciana Dias Jabbour

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA