

Sávio Emerick Barros Pavani Marinho¹

Setor bancário, impactos das políticas liberalizantes.

Respostas dos setores bancários brasileiro e indiano às diferentes políticas liberalizantes

RESUMO

Características específicas de economias em desenvolvimento, repletas de falhas de mercado, alta desigualdade e forte tendência à dependência externa, fazem com que modelos econômicos pautados em países desenvolvidos gerem resultados deletérios quando adotados por países sob tais condições, especialmente quando seguidos à risca. A partir deste *approach*, o artigo faz uma análise histórica do processo de liberalização dos sistemas bancários brasileiro e indiano, ambos países em desenvolvimento, democráticos, com grandes economias e que adotaram reformas liberalizantes no início dos anos 1990. Observa-se que no Brasil, país em que as reformas foram abruptas e imediatas, o setor bancário se mostra altamente concentrado, com um altíssimo *spread* e baixa taxa de investimento. A Índia, em contrapartida, ao realizar a liberalização de forma gradual, protegendo os pequenos bancos privados, desenvolveu um setor bancário mais concorrencial, com maior presença de bancos internacionais e menor *spread*, configurando-se um ambiente mais propício ao investimento.

Palavras-chave

País em Desenvolvimento; Setor Bancário; Liberalização; Brasil; Índia.

ABSTRACT

The specific characteristics of developing economies, with their many market flaws, high levels of inequality and a strong tendency towards external dependency ensure that economic models based on those of developed nations have harmful effects when adopted by countries under such conditions, especially when they follow them to the letter. Based on this approach, this article offers a historical analysis of the deregulation of the Brazilian and Indian banking systems, both in developing and democratic nations with large-scale economies that adopted liberalizing reforms at the beginning of the 1990s. One can note that, in the case of Brazil, a country in which such reforms were implemented very suddenly and with immediate effect, the banking sector has proved to be highly concentrated, with extremely high spreads and low investment rates. India, on the other hand, in liberalising at a slower pace and protecting its smaller banks, has managed to develop a more competitive banking sector, with the presence of international banks and lower spreads, thereby ensuring an environment that is more conducive to investment.

Key-words

Developing Countries; Banking Sector; Liberalising; Brazil; India.

1. Doutorando em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Introdução

A agenda econômica liberal no Brasil vem ganhando força nos últimos anos, tendo atingido o auge do respaldo político no atual governo, que conta com uma equipe econômica marcada pela defesa ferrenha do liberalismo econômico e da redução do tamanho do Estado. Faz-se necessário, contudo, para atingir o resultado esperado, mesmo de forma parcial, que a implementação da agenda liberal seja muito bem estruturada, de forma a evitar que erros cometidos em tentativas anteriores de adoção de medidas liberalizantes se repitam, sob pena de se obter resultado oposto ao esperado.

A liberalização do setor bancário brasileiro se configura num claro exemplo de como medidas tomadas sem a cautela devida podem gerar impactos negativos na economia. Observa-se que a liberalização do setor após o sucesso do Plano Real na estabilização dos preços, transformou-o num dos setores bancários mais concentrados do mundo, exatamente o oposto do que se esperava – a redução da concorrência interbancária. Por outro lado, a Índia, país que adotou as reformas liberalizantes em contexto similar ao brasileiro, conseguiu que a entrada de bancos estrangeiros se refletisse em aumento da concorrência no setor. Pode-se atribuir tal conquista ao sequenciamento gradual das reformas implantadas, garantindo que os bancos locais se estruturassem, não sendo absorvidos por bancos indianos maiores ou mesmo bancos estrangeiros.

Uma estrutura concorrencial no setor bancário se faz necessária para, por exemplo, reduzir o *spread* bancário, um dos grandes gargalos para a retomada do investimento no Brasil atualmente, afetando negativamente a geração de empregos e, conseqüentemente, a retomada da atividade econômica. Portanto, o sedutor discurso de liberalização imediata, levando à promessa de modernização da estrutura produtiva e ao aumento da concorrência, pode se configurar em uma situação oposta à esperada, gerando mais desemprego e incapacidade de reativação econômica.

Com o intuito de contribuir para o debate sobre a eficácia da política de abertura financeira sobre o sistema bancário do Brasil e da Índia, o artigo está dividido em duas seções, além da introdução e da conclusão.

A primeira seção trata de como foi realizada a abertura do sistema bancário brasileiro na década de 1990. Chama a atenção que o resultado observado foi o aumento

da concentração bancária. A segunda seção leva em consideração o caso indiano, país que partiu de uma estrutura ainda mais fechada que a brasileira, mas que conseguiu desfrutar de resultados melhores que o Brasil em relação à oferta de crédito, levando a reflexo positivo no que diz respeito ao custo de se tomar emprestado, refletindo em uma maior taxa de formação bruta de capital fixo que o Brasil desde que as reformas foram implantadas.

A principal razão para estudos econômicos comparativos entre Brasil e Índia se dá pelo fato de ambas as economias terem adotado reformas liberalizantes de suas economias em um mesmo contexto histórico, início da década de 1990, quando as propostas de cunho neoliberal ganharam força acadêmica e política. Destaca-se também o fato de a Índia, assim como o Brasil, ser um país com instituições democráticas bem estabelecidas e com economias de grandeza similar, quando se leva em consideração o Produto Interno Bruto (PIB) local em comparação ao PIB mundial.

Liberalização do sistema bancário brasileiro

As receitas inflacionárias consistiam nas principais fontes de receitas dos bancos brasileiros até a implementação do Plano Real. Neste contexto, o mercado bancário passou por reformas mais expressivas a partir do momento em que a inflação foi controlada, resultando na falência de diversos bancos menores, incorporações e alterações substanciais na composição do mercado bancário, e, finalmente, verificou-se a maior entrada de bancos estrangeiros. Freitas (2011) mostra que o Investimento Direto Externo (IDE) financeiro cresceu por volta de 500% entre 1995 e 2008, trata-se, portanto, do período em que a liberalização desse mercado de fato ocorreu. De acordo com Carvalho e Vidotto (2007), o objetivo principal de inserir o setor bancário no processo de liberalização estava relacionado à necessidade de equacionar as perdas de receita do setor em razão da forte queda inflacionária. E o ingresso de capital externo teria papel fundamental no equilíbrio dessas contas.

O discurso oficial, entretanto, estava ligado à necessidade de aumento da concorrência no setor, colocando fim na quase exclusividade de capital nacional, tanto privado quanto público. A ideia de proporcionar um novo ambiente concorrencial era

vista como ferramenta indispensável para redução do custo de crédito no país. A hipótese estava baseada na concepção de que, ao aproximar o mercado o máximo possível de uma estrutura de concorrência perfeita, os bancos nacionais seriam forçados a baixar os juros comerciais, sob a penalidade de perderem *market share*. No entanto, de acordo com Carvalho e Vidotto (2007, p. 1):

O resultado da abertura divergiu amplamente do que foi prometido nas declarações oficiais e reforçou a interpretação de que os determinantes da decisão dos estrangeiros em ingressar no Brasil estavam ligados à exploração de oportunidades já oferecidas pela estrutura do mercado brasileiro, diante das dificuldades encontradas para expansão dos negócios em seus mercados de origem.

É importante destacar o fato de a abertura bancária ao capital externo ter sido intensificada apenas meia década após o aprofundamento das reformas liberalizantes, que tiveram início no começo dos anos 1990. Essa característica está ligada diretamente ao resultado positivo do Plano Real no que diz respeito ao controle inflacionário. A perda de dinamismo do setor, consequência da queda de receitas inflacionárias, teve papel fundamental na aceleração do processo. Carvalho e Vidotto (2007) chamam a atenção para o salto da participação de capital externo no total de ativos do setor; de 7,2% em 1994 para 33,1% em 2000, confirmando a aceleração do processo a partir da segunda metade dos anos 1990. Por meio da Exposição dos Motivos n. 311, datada de 23 de agosto de 1995, publicada no dia seguinte no *Diário Oficial da União* (DOU), é possível observar as motivações públicas do governo para aprofundar a abertura do setor bancário, das quais se destacam:

1. Criação das condições para o desenvolvimento tecnológico, juntamente com a ampliação dos serviços prestados pelas instituições financeiras, obtendo, assim, nível de concorrência internacional;
2. Garantia de maior eficiência do setor, visto que os ganhos extraordinários oriundos do longo período de alta inflação fizeram com que empresas pouco eficientes se desenvolvessem;
3. Combate à escassez de capital do setor, principal obstáculo para o progresso tecnológico, típico de uma firma competitiva para o setor;

4. Necessidade de complementar a poupança interna via absorção de poupança externa, garantindo o investimento no setor;
5. Melhoria da qualidade do serviço prestado por instituições financeiras, uma vez estabelecido um novo ambiente concorrencial, com novas técnicas de gestão e maior inovação tecnológica;
6. Complementação do processo de integração do país à economia mundial, reduzindo o risco país, o que garantiria o maior desenvolvimento do setor financeiro.

A entrada de instituições estrangeiras se deu, em sua maioria, mediante a autorização para transferência de controle de instituições financeiras nacionais. Essas empresas passaram a ser definidas como Instituições Financeiras Privadas Nacionais com controle estrangeiro, conforme Carta Circular n. 2345, datada de 25 de janeiro de 1993. Freitas (2011) mostra que, entre 1994 e 2001, foram concedidas 17 autorizações desse tipo, sendo que, no ano de 2001, foi verificado o auge da participação estrangeira, com um total de 72 instituições estrangeiras no sistema bancário brasileiro. A partir de então, essa quantidade passou a cair sucessivamente, resultado de novas incorporações, com destaque para as vendas das operações no Brasil do banco HSBC para o banco Bradesco em 2015 e do Citibank para o banco Itaú em 2016. Trata-se, assim, de um indicativo robusto de que a liberalização do setor bancário brasileiro tenha atuado no sentido contrário ao esperado por seus defensores, aumentando o grau de concentração do setor, influenciando, conseqüentemente, positivamente no *spread* bancário.

Contudo, o processo de abertura teve um indiscutível impacto na definição das estratégias adotadas pelas instituições que operavam no país, além do referido processo de aquisições. Observou-se inicialmente a expansão da rede de agência dos bancos estrangeiros e um forte processo de privatização ou liquidação de quase todos os bancos estaduais, muitos dos quais se encontravam fortemente endividados, conseqüência direta da perda de receitas inflacionárias. Salviano Júnior (2003) mostra que as receitas inflacionárias representavam cerca de um terço da receita do setor bancário, valor que já se tornara insignificante em meados de 1995. O autor mostra ainda que a atmosfera de maior estabilidade macroeconômica levou à elevação dos depósitos, gerando, por conseqüência, um aumento da oferta de crédito. Nesse ambiente,

o Banco Central do Brasil (BCB), por temer seus impactos inflacionários, manteve altos os juros, além de aumentar os compulsórios. Ainda assim, afirma que os créditos concedidos aumentaram cerca de 60% no primeiro ano do Plano Real (SALVIANO JÚNIOR, 2003, p. 69):

Esse crescimento dos empréstimos, conjugado a altas taxas de juros, expôs o sistema a um maior risco de inadimplência, que logo se concretizou. Após a etapa inicial de crescimento da demanda agregada como consequência do plano de estabilização bem-sucedido, a crise mexicana de 1994 produziu o famoso “efeito tequila”, reduzindo o crescimento e provocando uma onda de inadimplências e falências.

O aumento da inadimplência, associado à queda brutal das receitas, deflagrou a situação de fragilidade das instituições de pequeno porte e do próprio sistema financeiro brasileiro. A conjuntura negativa levou o Governo Federal a criar, por meio da medida provisória (MP) 1.179/1995, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), pelo qual buscava incentivar as aquisições de empresas do setor financeiro consideradas insolventes. A MP 1.182/95, publicada logo após a criação do Proer, por sua vez, deu ao BCB o respaldo legal para garantir que apenas instituições financeiras com saúde, liquidez e solidez permanecessem operantes. Destaca-se a obrigatoriedade de adesão aos Acordos de Basileia² como indicativo de solidez. A intenção era fazer com que o BCB diminuísse a probabilidade de alastramento da crise bancária, gerando o efeito dominó, em razão de uma possível quebra generalizada dos bancos em virtude de uma possível crise de desconfiança. Por outro lado, é importante destacar que tais medidas foram responsáveis por favorecer o processo de concentração do setor após sua liberalização.

A criação do Proer e o suporte legal concedido ao BCB para regular o setor tiveram efeito imediato na quantidade de bancos aptos a operar no Brasil. Observou-se uma significativa redução, tanto em razão das incorporações, quanto das liquidações. Ao que tudo indica, portanto, a forma abrupta de abertura econômica realizada pelo país, em conjunto com a também rápida liberalização do setor bancário, não permitiu

2. Para melhor entendimento dos Acordos de Basileia I, II e III, acessar: <https://www.bis.org/bcbs/history.htm?m=3%7C14%7C573%7C76>.

que as firmas se adaptassem ao novo cenário macroeconômico de maior estabilidade, porém, em um ambiente concorrencial. A consequência visível foi exatamente a oposta da esperada, verificou-se uma maior concentração de mercado no setor, ao contrário do almejado, ou seja, o desenvolvimento de um ambiente mais concorrencial. Nas palavras de Farias Junior e De Paula (2009, p. 2):

Este ajuste provocou uma onda de fusões e aquisições bancárias (F&As), além da entrada de novas instituições estrangeiras no mercado varejista brasileiro que resultou em um importante movimento de consolidação bancária no Brasil, resultado da significativa redução do número de bancos e da maior concentração do setor bancário.

A Tabela 1 mostra um resumo das principais incorporações do setor bancário a partir do Proer. De acordo com Salviano Júnior (2003), em 1993 o mercado bancário brasileiro contava com 241 bancos, esse valor caiu para 201 já em 1998, confirmando que as medidas adotadas levaram à maior concentração do setor bancário.

Tabela 1 | F&A após o Proer, bancos privados (F&A selecionadas)

Banco Comprador	Banco Vendido	Ano	Banco Comprador	Banco Vendido	Ano
Banco Excel	Banco Econômico	1995	Bradesco	Banco das Nações	2000
Unibanco	Banco Nacional	1995	Unibanco	Banco Bandeirantes	2002
HSBC Brasil	Bamerindus	1997	Sudameris	Banco América do Sul	2002
Banco Bilbao Vizcaya	Banco Excel	1998	Bradesco	Banco Mercantil de SP	2004
Bradesco	Banco de Crédito Nacional	1998	ANB Real	Sudameris	2006
Banco Bradesco	BCN	1998	Banco Itaú	Bank Boston	2007
Banco Itaú	Banco Francês Brasileiro	1998	Santander	ANB Real	2007
Unibanco	Digibens	1998	Banco Itaú	Unibanco	2008
ABN AMRO	Banco Real	1999	Bradesco	HSBC Brasil	2016
Santander	Banco Noroeste	1999	Banco Itaú	Citibank Brasil	2017

Fontes: Banco Central do Brasil; Franco, Camargos (2011); elaboração própria.

Em complemento ao Proer, o governo lançou em 1996 o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes), por meio da MP 1.514. O programa consistia em incentivar a privatização das instituições financeiras estaduais, sendo que a adesão era facultada aos governos estaduais. A proposta concedida pelo governo federal abrangia o financiamento de 100% dos custos transacionais, na situação de privatização ou liquidação dos bancos estaduais. Caso fosse realizado o saneamento das instituições financeiras, permanecendo essas sob o controle estadual, a União financiaria com 50% do custo de ajuste.

Portanto, o objetivo do programa consistia preferencialmente em incentivar a privatização ou a extinção dos bancos estaduais. O saneamento financeiro também era incentivado, não sendo, porém, o foco principal. As seguintes alternativas, dentro deste contexto, eram apresentadas pelo governo federal para participação do programa: 1) extinção; 2) privatização; 3) transformação em agência de fomento; 4) aquisição por parte da União para posterior privatização ou extinção; ou 5) saneamento, sendo que a última opção contaria apenas com 50% de financiamento do governo federal. A Tabela 2 contém a lista dos 33 bancos estaduais existentes até a publicação da MP.

Tabela 2 | Bancos Estaduais em 1996

Sigla	Banco	UF	Sigla	Banco	UF
Banacre	Banco do Estado do Acre S.A.	AC	Banpará	Banco do Estado do Pará S.A.	PA
Produban	Banco do Estado de Alagoas S.A.	AL	Paraiban	Banco do Estado do Paraíba S.A.	PB
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A.	AM	Bandepe	Banco do Estado de Pernambuco S.A.	PE
Banap	Banco do Estado do Amapá S.A.	AP	BEP	Banco do Estado do Piauí S.A.	PI
Baneb	Banco do Estado da Bahia S.A.	BA	Banestado	Banco do Paraná S.A.	PR
Desembanco	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia	BA	Banerj	Banco Banerj S.A.	RJ
BEC	Banco do Estado do Ceará S.A.	CE	Beron	Banco do Estado de Rondônia S.A.	RO
BRB	Banco de Brasília S.A.	DF	Rondonpoup	Rondônia Crédito Imobiliário S.A.	RO
Banestes	Banco Banestes S.A.	ES	Banroraima	Banco do Estado de Roraima S.A.	RR

Bandes	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.	ES	Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	RS
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A.	GO	CEE	Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul	RS
BDGoiás	Banco de Desenvolvimento de Goiás S.A.	GO	Besc	Banco do Estado de Santa Catarina S.A.	SC
BEM	Banco do Estado do Maranhão S.A.	MA	Badesc	Banco de Des. do Estado de Santa Catarina S.A.	SC
Bemat	Banco do Estado do Mato Grosso S.A.	MT	Banese	Banco do Estado de Sergipe S.A.	SE
Bemge	Banco do Estado de Minas Gerais S.A.	MG	Banespa	Banco do Estado de São Paulo S.A.	SP
Credireal	Banco de Crédito Real de Minas Gerais S.A.	MG	Nossa Caixa	Nossa Caixa Nosso Banco S.A.	SP
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.	MG	-		

Fontes: BCB; Salviano Júnior (2003); elaboração própria.

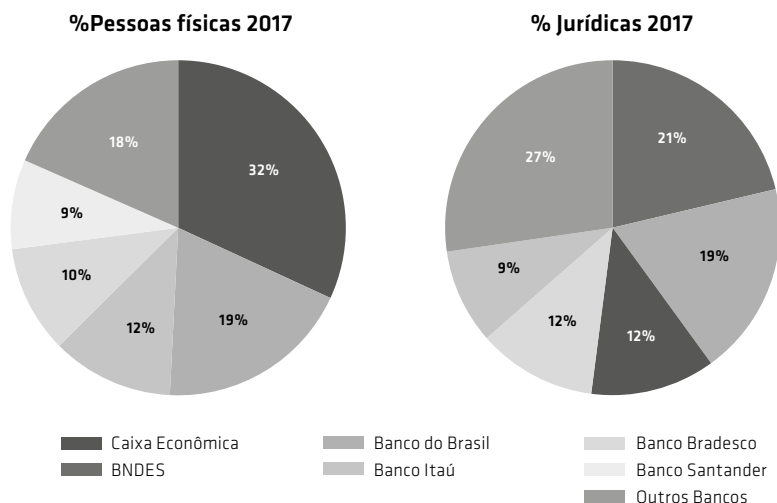
Além dos bancos listados, existiam instituições financeiras ligadas a muitos deles, entre elas, instituições de crédito imobiliário, de *leasing*, agências mercantis, dentre outras, totalizando 31 instituições coligadas, que, somadas aos bancos chegavam à totalidade de 64 instituições financeiras estaduais. O prazo para adesão ao programa era 30/06/2000 e, segundo Salviano Júnior (2003, p. 125) “Das 64 instituições financeiras estaduais existentes em agosto de 1996, foram extintas, privatizadas ou transformadas em agência de fomento 41”.

Na conjuntura do programa, destacam-se as privatizações do Banerj, Bemge, Banestado e BEG, para o banco Itaú; Banespa para o Santander; Banco de Crédito Real e Baneb para o Bradesco. Evidencia-se novamente a característica centralizadora da reforma liberalizante do sistema bancário brasileiro, pela qual boa parte dos bancos foi extinta e bancos com expressivo valor de patrimônio líquido e ativos foram adquiridos por apenas três bancos privados, dois de capital nacional e um de capital externo.

Em seu relatório de economia bancária, publicado em 2017, o Banco Central do Brasil (2017) divulgou um estudo no qual o Brasil aparece entre os países com maior concentração do setor bancário. Os dados relativos ao ano de 2016 mostram que 82% dos ativos totais para o setor estavam nas mãos dos cinco maiores bancos. Considerando a participação no mercado de pessoas físicas, em 2017, os cinco maiores bancos concentraram uma fatia de mercado de 81,6%. Ao levar em consideração a concentra-

ção do mercado de pessoas jurídicas, a concentração é menor, porém, permanece em um elevado patamar, com uma participação de 72,71% entre os cinco principais bancos. Os valores estão abertos por banco no Gráfico 1.

Gráfico 1 | Participação no mercado brasileiro em 2017, 5 maiores bancos



Fontes: BCB; Salviano Júnior (2003); elaboração própria.

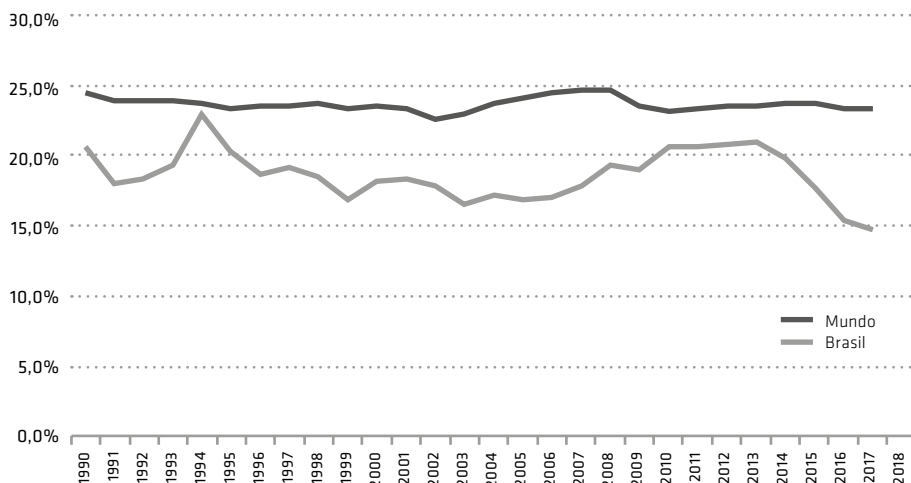
À luz do que foi exposto na presente seção, somado aos processos de fusões e aquisições ocorridos a partir da crise que teve início em 2008,³ pode-se considerar que a liberalização do setor bancário teve um forte viés centralizador, afastando o mercado de um cenário concorrencial. Tal característica tem um impacto relevante no *spread* bancário. De acordo com o Banco Mundial, considerando os 151 países com observações para 2016, o Brasil ocupou a segunda posição em termos de *spread* bancário, quer dizer que o diferencial de juros com que os bancos emprestam e captam recursos no país foi o segundo mais elevado.

O resultado negativo do crédito com alto custo afeta o investimento privado tanto pelo lado da oferta, uma vez que os empréstimos se tornam mais custosos, quanto pe-

3. Neste contexto estão as operações no Brasil dos bancos HSBC e Citibank, vendidas, respectivamente, para os bancos Bradesco e Itaú.

lo lado da demanda, consequência de uma baixa expectativa de demanda por parte dos empresários, dado o elevado grau de endividamento da população. O Gráfico 2 demonstra a evolução percentual da formação bruta de capital fixo do Brasil e do mundo em relação aos respectivos PIBs desde o início das reformas liberalizantes. Chama a atenção o fato de o país ter apresentado resultados inferiores aos resultados mundiais durante toda a série histórica.

Gráfico 2 | Formação bruta de capital fixo, % PIB – Brasil x Mundo



Fonte: Banco Mundial; elaboração própria.

Liberalização do sistema bancário indiano

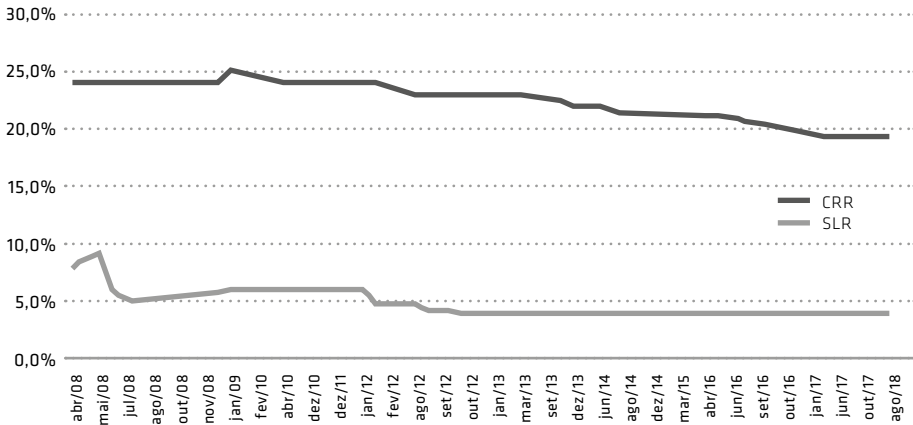
As reformas do setor bancário indiano a partir de 1991 estão divididas em três grandes etapas.⁴ A primeira tinha como objetivo liberalizar o setor bancário, desmantelando os controles sobre os juros e reduzindo a exigência relacionada à quantidade de títulos públicos que os bancos eram obrigados a deter. A segunda etapa tinha o obje-

4. Para maiores detalhes, ver Roland (2008, p. 23) e Ahluwalia (2002, p. 81).

tivo de aumentar a concorrência interbancária, garantindo novas licenças para novos bancos e reduzindo as restrições para a entrada de bancos estrangeiros. Por fim, a terceira etapa tinha como intuito aumentar a solidez dos bancos que operavam na Índia, tornando mais rígida a supervisão bancária e introduzindo elementos de administração do capital.

Uma das primeiras medidas adotadas durante a reforma foi a redução do *Cash Reserve Ratio* (CRR), trata-se de um depósito compulsório feito pelos bancos comerciais junto ao banco central indiano. O depósito é feito em espécie, e o valor percentual é definido pelo banco central e refere-se a uma porcentagem dos depósitos à vista. Nas palavras de Roland (2008, p. 24): “*The high CRR was identified as one of the main causes of low profitability and high interest spreads in the bank system; accordingly, it was gradually reduced*”. Seu valor chegou a 15% dos depósitos à vista em 1991, e com as reduções graduais atingiu 4,5% em junho de 2003, contudo, como consequência de um aumento inflacionário, subiu para 5% em 2004, sem, todavia, alterar a tendência de queda no longo prazo, estabilizando no patamar de 4% desde março de 2013, patamar em que permanece até então.

A redução da *Statutory Liquidity Ratio* (SLR) também foi adotada como medida de reforma por parte do governo indiano. Trata-se da proporção entre as contas de liquidez imediata por parte dos bancos, que necessariamente devem ser mantidas em espécie ou títulos públicos, e as contas sem liquidez imediata. Uma queda desse percentual representa um maior grau de alavancagem dos bancos e redução da base monetária restrita. Em fevereiro de 1992, a SLR atingiu seu valor mais alto, 38,5%, com redução gradual de seu valor, ela chegou ao patamar de 25% em outubro de 1997, quando as reduções passaram a ser mais pontuais. Em outubro de 2017, alcançou o patamar de 19,5%, após pequenos cortes ao longo de uma década, e esse valor permanece até então. Por meio do Gráfico 3 é possível verificar as sucessivas reduções da CRR e da SLR. A redução de ambas as taxas deu aos bancos maior autonomia nas tomadas de decisões relativas ao volume de empréstimos a serem realizados

Gráfico 3 | CRR e CLR (2008-2018)

Fonte: Banco Central da Índia; elaboração própria.

O Banco Central da Índia regula desde 1969 os setores considerados essenciais e prioritários para a realização de empréstimos bancários. Trata-se de uma normativa que obriga os bancos a alocar uma proporção do crédito aos *priority sectors* (Roland, 2008). A normativa tem como intenção favorecer áreas que sofrem historicamente com a escassez de crédito. O autor argumenta, todavia, que tal obrigação por parte dos bancos leva ao aumento dos riscos de empréstimos e a um aumento dos custos de manutenção, uma vez que os bancos são obrigados a financiar indivíduos de alto risco a juros baixos. Segundo Roland (2008: 26), “In the fiscal year 1989-1990 more than 50 credit categories were in place. Naturally, this increased the complexity – and cost – of doing business for banks and borrowers alike.”

Em 1991, o *Narasimham Committee I*⁵ recomendou a redução da proporção de 40% para 10% dos créditos destinados aos setores prioritários. A recomendação, todavia, não foi realizada pelo governo indiano, que manteve a normativa em 40% para bancos domésticos e 32%⁶ para bancos estrangeiros, voltando ao patamar de 40% para os bancos estrangeiros em 2018. Contudo, de acordo com Roland (2008), o ônus do crédito

5. Comitê organizado em agosto de 1991 pelo ex-presidente do banco central da Índia, Mavidolu Narasimham, cujo objetivo era fornecer recomendações de reforma do setor financeiro. A redução de CRR e SLR partiu do referido comitê.

6. De acordo com normativa datada de 28 de dezembro de 2018, os bancos estrangeiros também devem destinar 40% dos empréstimos aos setores prioritários até 2020, há, contudo, discricionariedade na alocação dos recursos entre as áreas prioritárias.

direcionado foi reduzido, uma vez que empresas de tecnologia, consideradas saudáveis, foram incluídas nas áreas prioritárias e as taxas de créditos foram liberadas quando houvesse financiamento em excesso. Tais medidas foram consideradas importantes para aumentar a rentabilidade dos empréstimos concedidos. A Tabela 3 mostra os setores que permanecem como prioritários, de acordo com o Banco Central indiano.

Tabela 3 | Setores Prioritários, agosto de 2018

Agosto de 2018	Bancos		Categorias de acordo com o RBI	
	Domésticos	Estrangeiros	Áreas elegíveis	
Setor / mínima %				
Agricultura	18,0%	-	Pequenos agricultores e artesãos	Beneficiários do PMJDY***
Áreas elegíveis	10,0%	-	Programas de alívio à pobreza*	Cooperativas
Microempresas	7,5%	-	Minorias étnicas e tribos	Agricultores e indivíduos endividados
Discricionário entre setores	4,5%	-	Beneficiários do DRI**	Mulheres do IGWPS****
Total	40,0%	40,0%	Deficientes	Comunidades minoritárias

* NRLM - Programa Nacional de Subsistência Rural / NULM - Programa Nacional de Subsistência Urbana / SRMS - Auxílio a Autônomos

** DRI - Programa de juros diferenciados

*** PMJDY - Programa de auxílio aos chefes de família de baixa renda

**** IGWPS - Programa de pensão para viúvas de baixa renda

Fonte: Banco Central da Índia; elaboração própria.

Os juros eram subsidiados em diversos setores da economia antes das reformas, as taxas de empréstimos e de depósito também eram fixadas pelo Banco Central indiano. Dessa forma, de acordo com a visão ortodoxa, a estrutura em questão dificultava a formação de poupança, sendo um gargalo para o investimento. Assim, a desregulamentação das taxas de juros era vista como fundamental para a retomada do crescimento econômico. Em outubro de 1994, o governo indiano aboliu a regulamentação da taxa de empréstimo fixada pelo Banco Central para todos os empréstimos acima de 200.000 rúpias, o que, convertido em dólar, considerando o câmbio médio do ano de 1994⁷, daria 6.373 dólares; tais empréstimos correspondiam a mais de 90%

7. Taxa de câmbio retirada do Banco Central da Índia, 1993/1994 = 31,3655 Rs/USD, 1994/1995 = 33,3986 Rs/USD, média dos dois anos fiscais = 31,38205.

do total para o ano. Os empréstimos abaixo de 200.000 rúpias tiveram suas taxas desregulamentadas em abril de 1998, além das taxas de juros dos setores prioritários que, gradualmente, foram flexibilizadas.

Considerando os juros dos depósitos a prazo, a liberalização passou a ocorrer a partir de 1992, quando estes representavam cerca de 70% do total dos depósitos. Uma taxa máxima para todos os depósitos a prazo foi fixada, sendo que, em 1995, as taxas de juros para depósitos com prazos maiores que dois anos foram liberalizadas, sem a existência de um teto. O prazo relativo aos depósitos sujeitos ao limite máximo de juros foi caindo sucessivamente (ROLAND, 2008: 27): *“This threshold was reduced to one year in 1996, while the minimum maturity was lowered from 46 days to 30 days, which was further reduced to 15 days in 1998 and 7 days in 2004. Term deposit rates were fully liberalized in 1997”*. A partir de 2005, a taxa de juros passou a ser regulamentada apenas para não residentes.

No que diz respeito às barreiras à entrada no setor privado, o Banco Central indiano lançou em 1993 as diretrizes para formação de um novo setor bancário privado, e seis requisitos foram desenvolvidos para estabelecimento de um novo banco:

1. Possuir um capital social de pelo menos 1 bilhão de rúpias, o que equivalia a 32.250 milhões de dólares, considerando a média cambial de 1993;
2. Ter participações na bolsa de valores;
3. Cumprir as condições relacionadas do crédito dos setores prioritários;
4. Possuir um teto de 1% para um único acionista estrangeiro com direito a voto;
5. Não criar filiais ou fundos mutuários pelo prazo de pelo menos três anos;
6. Fornecer estrutura física moderna, com intuito de oferecer serviço de qualidade aos clientes.

Em relação aos bancos estrangeiros, a regulamentação previa três formas diferentes de operar na Índia, a primeira seria via subsidiárias integrais; a segunda, via agências, ou a terceira, por meio de subsidiárias com investimento estrangeiro abaixo de 74% de um banco privado indiano. O resultado das reduções de barreiras à entrada foi: *“Seven new banks entered the market between 1994 and 2000. In addition, over 20 foreign banks started operations in India since 1994. By March 2004, the new private sector banks and foreign banks had a combined of almost 20% of total assets”* (ROLAND, 2012, p. 5).

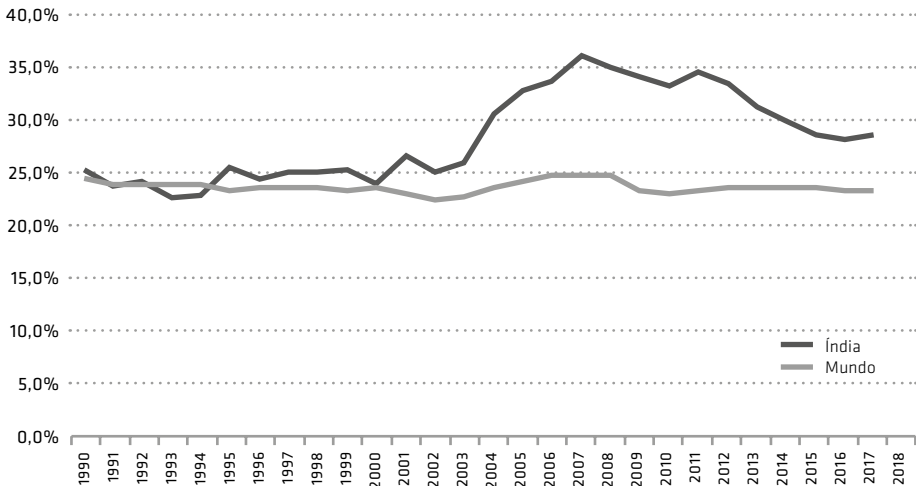
Privatizações parciais dos bancos públicos comerciais foram outras medidas adotadas pela reforma bancária a partir de 1991. A convivência com uma alta quantidade de *no-performing assets* (NPA), em razão dos empréstimos direcionados, somada à administração precária dos riscos de empréstimos motivou esse movimento (ROLAND, 2012). Nesse contexto, o Banco Estatal da Índia (State Bank of India – SBI) se tornou, em 1993, a primeira empresa pública do setor bancário indiano a lançar ações na bolsa de valores, promovendo uma privatização parcial, entretanto, permanecendo sob o controle do governo. Em 1994, por meio da Lei de Regulamentação Bancária (*Banking Regulation Act*), as empresas bancárias públicas foram liberadas a ofertar um limite de 49% das suas ações ao público. Em razão da nova lei, 11 bancos públicos menores foram parcialmente privatizados, sendo que o governo indiano manteve um forte controle administrativo, com o intuito de garantir o caráter estatal das instituições.

Em conjunto com as medidas liberalizantes do setor bancário, uma estrutura macroprudencial foi desenvolvida para diminuir a vulnerabilidade dos bancos às crises sistêmicas do sistema financeiro, garantindo, assim, maior estabilidade das instituições. A criação de um esquema de seguro de depósitos e um emprestador de *last resort* foram medidas adotadas para garantir a liquidez da economia durante períodos de crise. Em conjunto com tais medidas, uma série de mudanças contábeis foi introduzida com o objetivo de garantir um balanço contábil fidedigno à realidade financeira da instituição. Como exemplo, estão os NPAs que não podiam ser mais tratados como renda, além da necessidade de reconciliação dos empréstimos inadimplentes, muitos dos quais passaram a ser reconhecidos como perda. Por fim, vale destacar a adesão da Índia ao acordo de Basileia em abril de 1992.

A forma como a liberalização do setor bancário foi realizada na Índia, com relaxamento parcial das obrigações regulamentadas para o setor, bem como a abertura parcial e gradual para o capital externo, permitiu o fortalecimento dos bancos locais de menor porte. Tal característica não levou ao temor de quebra generalizada das instituições bancárias, permitindo que a entrada dos novos *players* não culminasse com a concentração de mercado do segmento analisado. Como resultado, observa-se um baixo *spread* bancário, tal característica leva a incentivos para o investimento, uma vez que o custo de empréstimo é baixo e verifica-se uma projeção de demanda futura, fruto do baixo endividamento dos indivíduos. O Gráfico 4 contém a formação bruta

de capital fixo da Índia e do mundo em relação aos respectivos PIBs desde que as primeiras medidas liberalizantes da economia indiana foram tomadas. Observa-se que o país asiático apresentou taxas superiores às taxas mundiais.

Gráfico 4 | Formação bruta de capital fixo, % PIB - Índia x Mundo



Fonte: Banco Mundial; elaboração própria.

Conclusão

O presente artigo buscou entender como se deram os processos de liberalização dos setores bancários brasileiro e indiano. Com esse intuito realizou-se a análise histórica das principais medidas adotadas por ambos os países no que diz respeito às suas respectivas aberturas. Destaca-se o fato de que os processos liberalizantes tiveram início em um mesmo contexto histórico, porém, com ritmos diferenciados; enquanto no Brasil a abertura bancária foi realizada de forma imediata, a Índia optou por um modelo mais gradual (NASSIF; FEIJÓ; ARAÚJO, 2016), o que, ao que tudo indica, traduziu-se em um sistema bancário menos concentrado quando comparado ao brasileiro.

Os resultados observados divergem da recomendação presente na literatura econômica hegemônica, de que a liberalização é colocada como uma condição para se

verificar o aumento da concorrência intrassetorial. A liberalização bancária no Brasil resultou em uma concentração expressiva do setor, programas como o Proer e Proes incentivaram a aquisição de bancos privados menores e dos bancos dos estados por bancos maiores, ao invés de permitir o fortalecimento desses. Como resultado, verificou-se o fortalecimento de dois bancos privados (Itaú e Bradesco) e de dois bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica), que se tornaram megabancos, com enorme poder de mercado em território nacional. Bancos estrangeiros, que no início haviam entrado no país, não conseguiram concorrer com esses bancos, vendendo para eles suas operações, o que concentrou ainda mais o setor.

Em contrapartida, a forma como a Índia vem realizando a liberalização do seu setor bancário, com abertura cautelosa, via desregulamentação gradual, permitiu que os bancos locais de menor porte se fortalecessem, sem a necessidade de programas de incentivo às aquisições como instrumento para garantir uma imagem de solidez do segmento junto aos agentes. Verificou-se, assim, o desenvolvimento do setor bancário indiano privado e descentralizado, mesmo considerando que a Índia partiu de uma situação inicial de maior presença estatal e concentração de mercado no período imediatamente anterior ao início das reformas liberalizantes.

O fato de o mercado bancário brasileiro ter se tornado muito concentrado permitiu a manutenção de um alto *spread* bancário, um dos maiores do mundo, o que se reflete negativamente quase que de forma imediata na taxa de investimento da economia brasileira, sempre abaixo da taxa mundial. Considerando o país asiático, o resultado observado foi o oposto, a existência de setor bancário com ambiente concorrencial, garantido pelas políticas de proteção dos bancos locais de menor porte, garantiu a possibilidade de uma oferta de crédito barato, o que se configurou em taxas de investimento acima da taxa mundial desde o início das reformas liberalizantes.

Conclui-se, a partir do exposto, que os modelos de liberalização da conta capital e financeira, com inspiração nas formulações de McKinnon (1973) e Shaw (1973), devem ser seguidos de forma cautelosa e nunca de maneira completa. Particularidades típicas de economias em desenvolvimento podem levar a resultados divergentes e até opostos dos esperados,⁸ por tal razão se faz necessária a garantia das condições mínimas de adaptação dos agentes econômicos à nova realidade concorrencial.

8. Maiores discussões a respeito do tema são encontradas em Marinho (2019).

Referências

- AHLUWALIA, M. S. Economic Reforms in India since 1991: Has Gradualism Worked?. *Journal of Economic Perspectives*, n. 16, 2002.
- CARVALHO, C. E.; VIDOTTO, C. A. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. *Nova Economia*, Face/UFMG, vol. 17, n. 3, 2007.
- FARIA JÚNIOR, J. A.; DE PAULA, L.F. *Fusões e aquisições bancárias e a evolução da eficiência técnica dos maiores bancos privados no Brasil*. Encontro Nacional da Anpec, 2009.
- FRANCO, P. M.; CAMARGOS M. A. *Fusões e aquisições no setor bancário brasileiro: criação de valor, rentabilidade, sinergias operacionais e grau e concentração*. Rio de Janeiro: Encontro Anpad, 2011.
- FREITAS, M. C. P. A internacionalização do sistema bancário brasileiro. *Textos para Discussão*, Ipea, n. 1.566, 2011.
- MARINHO, S. E. B. P. Dois caminhos para a abertura econômica e financeira: os casos de Índia e Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.
- MCKINNON, R. *Money and Capital in economic development*. Washington: The Brookings Institution, 1973.
- NASSIF, A.; FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. The BRIC's Economic Growth Performance before and after the International Financial Crises. *International Journal of Political Economy*, vol. 45. n. 4, p. 294-314, 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Economia Bancária*. 2017, publicação anual do Banco Central do Brasil, disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2017.pdf. Acesso em: 23 Jul. 2019.
- ROLAND, C. *Banking Sector Liberalization in India*. Heidelberg: Physica-Verlag, 2008.
- _____. *Banking Sector Liberalization in India*. Paper preparado para a Ninth Capital Markets Conference at the Indian Institute of Capital Market. European Business School, Oestrich-Winkel, Germany, 2012.
- SALVIANO JÚNIOR, C. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes*. Brasília: Banco Central do Brasil. 2003. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf. Acesso em: 23 Jul. 2019.
- SHAW, E. *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press, 1973.
- Dados e resoluções (Acesso em Julho, 2019)
- CRR e CLR: https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_ViewMasCirculardetails.aspx?id=9905
- CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA DO BRASIL: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2017.pdf
- FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS?locations=BR-IN-1W>
- SETORES PRIORITÁRIOS DA ÍNDIA: <https://m.rbi.org.in/Scripts/FAQView.aspx?Id=87>
- SPREAD BANCÁRIO: <https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP?view=chart>
- PROER: https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0607_CMN.pdf
- PROES: https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0605_CMN.pdf

