

Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros
Comitê Latino Americano de Assuntos Financeiros
Latin American Shadow Financial Regulatory Committee

Declaração N°7

18 de novembro de 2002

Lima, Peru

OS BANCOS ESTRANGEIROS FORTALECEM OS SISTEMAS FINANCEIROS DA AMERICA LATINA?

Uma das características mais importantes dos sistemas financeiros da América Latina desde a segunda metade dos 1990s é seu crescente grau de internacionalização. No final de 2001 a participação dos bancos estrangeiros nos ativos do sistema bancário superou 50 % na Argentina, México, Panamá, Peru, e Uruguai, e está entre 20% e 40% no Chile, Brasil, Colômbia, e Venezuela. Esta maior participação pode ser explicada, segundo o país de que se trate, por um ou mais de os seguintes três fatores. O primeiro é o processo de liberalização e consolidação financeira, que juntamente com as privatizações trouxe incentivos para uma maior inversão estrangeira nos sistemas financeiros latino-americanos. O segundo fator foi o esforço de recapitalização bancária em alguns países que haviam experimentado crises sistêmicas de grandes magnitudes. Brasil e México representam um exemplo muito claro desta tendência. O terceiro fator foi a combinação de uma expectativa de menor retorno nos mercados mais maduros e a expectativa de altas rentabilidades nas economias latino-americanas como resultado das reformas estruturais nos anos 1990.

Durante a segunda metade dos 1990, a percepção generalizada do papel dos bancos estrangeiros nos sistemas financeiros foi positiva em diversos aspectos. Em primeiro lugar, a presença de bancos estrangeiros impunha maior confiança na estabilidade dos depósitos. Devido às relações entre os escritórios locais e a matriz no exterior, era esperado que no caso de dificuldade, as sucursais ou filiais teriam maior acesso as fontes de financiamento que dariam segurança aos depósitos. Em segundo lugar, era esperado que a maior estabilidade de fundos gerasse maior oferta de crédito. Ainda assim, existia a expectativa que os bancos estrangeiros melhorariam significativamente a eficiência do sistema bancário em geral mediante a redução de custos e os avanços tecnológicos gerados pela maior concorrência no sistema. Como examinado nesta declaração, estas expectativas foram atendidas apenas parcialmente.

No começo de 2002, o tratamento inadequado da crise financeira na Argentina fez com que as matrizes de vários bancos internacionais, devido a temor de contágio político e legal, reconsiderassem não apenas seus planos de expansão, mas também reduzir a presença na América Latina. Por sua vez, isto gerou sérias preocupações na região com respeito ao comportamento dos bancos estrangeiros. De fato, é bastante comum a percepção de que os bancos estrangeiros não constituem necessariamente um fator estabilizador e de compromisso de longo prazo com a região, mas sim que tendem a sair do negócio bancário na América Latina quando enfrenta dificuldades.

Embora conscientes que a presença significativa de instituições financeiras internacionais na região é ainda muito recente para uma avaliação completa, a situação atual e suas perspectivas no futuro próximo levaram o Comitê Latino-americano de Assuntos Financeiros (CLAAF) a discutir o papel dos bancos estrangeiros nos sistemas financeiros da região, analisando as principais vantagens e desvantagens que podem ser inferidas das experiências recentes.

O conceito de bancos estrangeiros nesta declaração compreende as sucursais e filiais de bancos internacionais (cuja matriz pode estar situada dentro ou fora da América Latina) instaladas nos países da região. Desta forma não analisamos o papel dos empréstimos diretos das matrizes à América Latina. Tampouco discutiremos o crescente papel dos bancos internacionais nas instituições financeiras não bancárias da região, tais como os fundos de pensão, companhias de seguros e fundos mútuos.¹

Para analisar o papel dos bancos estrangeiros na América Latina, o Comitê identificou três temas fundamentais: (1) a contribuição à estabilidade financeira; (2) o aporte à melhorias de eficiência do sistema bancário; e (3) os novos desafios para os reguladores e supervisores da região, e para a governança dos bancos estrangeiros.

As conclusões principais do Comitê são:

- a) Nos casos de crises sistêmicas, o comportamento dos bancos estrangeiros no tocante ao apoio às suas filiais e sucursais depende das autoridades locais. É por isto que as autoridades devem cuidar especialmente do efeito de suas políticas sobre os direitos de propriedade, para não prejudicar as intenções (ou as obrigações legais) das matrizes em prover assistência às suas operações locais.
- b) Se as autoridades não interferirem ou não debilitarem as instituições jurídicas durante uma crise, a presença dos bancos estrangeiros pode minimizar as perdas com as corridas bancárias uma vez que os depositantes tendem a transferir os depósitos para estes bancos.
- c) Nas situações de contração generalizada de crédito, não existe evidência de que o comportamento dos bancos estrangeiros seja muito diferente dos bancos nacionais. Ainda assim, o Comitê considera desejável que exista diversificação na origem dos bancos estrangeiros.
- d) Estudos empíricos sugerem uma importante contribuição dos bancos estrangeiros em promover a concorrência e a inovação tecnológica nos países receptores de suas operações.
- e) O Comitê recomenda que o princípio de “tratamento igualitário” entre o capital doméstico e o estrangeiro deve ser prioritário nas decisões do regulador com respeito à autorização de entrada de instituições no sistema financeiro.
- f) Ainda assim, o Comitê sustenta que deve existir reciprocidade por parte das autoridades reguladoras dos países industrializados com respeito à autorização de

¹ A exclusão destas instituições não é irrelevante dada a alta participação estrangeira nestas atividades. Por exemplo, a participação da banca estrangeira na propriedade e controle dos fundos de pensões da região é ainda maior do que a participação na atividade bancária.

abertura de sucursais e filiais de bancos provenientes dos países emergentes que tenham um adequado sistema de supervisão consolidada.

- g) No tocante à forma de incorporação que deve tomar a atividade local de um banco estrangeiro, quer seja sucursal ou filial, o Comitê enfatiza que a mesma deve ter correspondência com as leis de insolvência do país receptor. Num sistema jurídico com a lei de insolvência num sistema de *single entity*, é recomendável que os bancos estrangeiros se estabeleçam como filiais. No caso de um sistema jurídico com *separate entities*, se recomenda o estabelecimento de bancos estrangeiros com a modalidade de sucursais.
- h) O Comitê recomenda que os regimes de supervisão bancária e regulação preventiva aplicável aos bancos estrangeiros devem também ter em conta os critérios sob os quais rege a lei de insolvência. Num critério de *single entity*, o Comitê acredita que se deve impor exigências de capital e liquidez às filiais dos bancos estrangeiros, mas não às sucursais. Caso que o país adote uma lei de insolvência guiada pelo princípio de *separate entities*, o Comitê recomenda que os reguladores imponham exigências de capital e liquidez tanto às filiais como às sucursais.
- i) O Comitê apóia o desenvolvimento de acordos entre países da região e os países industrializados para realizar auditorias conjuntas das atividades locais desenvolvidas por sucursais e filiais de bancos estrangeiros.
- j) No tocante ao papel de prestador de última instância para os bancos que desenvolvem atividades *cross-border*, o Comitê recomenda que na medida que as operações locais de um banco estrangeiro estão sujeitas às regulações preventivas locais, não deve haver discriminação entre bancos estrangeiros ou domésticos quando se trata de receber assistência de liquidez.
- k) No tocante à governança, o Comitê considera que nos casos em que a matriz exerce uma influência significativa na tomada de decisões da sua filial, ela deve também assumir a responsabilidade que lhe corresponde no tocante à assistência de liquidez, quando isto se fizer necessário.

1. A contribuição para a estabilidade financeira

1.1. São as matrizes dos bancos estrangeiros prestadores efetivos de última instância?

Em princípio, o Comitê reconhece que as intenções das matrizes em assistir as suas operações locais podem diferir substancialmente segundo a natureza dos problemas que enfrentam e segundo o tipo de estabelecimento no país hospedeiro. Se uma operação local de um banco estrangeiro enfrenta uma situação de iliquidez ou de insolvência criada por fatores específicos à instituição, é de se esperar que a matriz atue como prestador de última instância ou como provedor de capital já que se trata de uma filial ou de uma sucursal. Por exemplo, o Banco Boavista em Brasil contou com o apoio financeiro de seus acionistas, o Banco Espírito Santo de Portugal e o Credit Agricole da França. Diferente do que ocorre numa filial, o caso de uma sucursal conta com uma obrigação legal.

Um caso diferente surge quando ocorre uma corrida sistêmica contra os depósitos. Nestas situações, a conclusão do Comitê é que o comportamento dos bancos estrangeiros depende significativamente das ações das autoridades locais, em particular se estas interferem na relação entre a instituição financeira e seus clientes. Sobre este particular, o Comitê analisou duas situações distintas, e em grande parte opostas. Uma é a da Argentina, onde, na sua maioria, as matrizes não atuaram como emprestadores de última instância, devido às disposições adotadas pelas autoridades que afetaram seriamente o patrimônio e a liquidez das filiais ou sucursais, dificultando assim o apoio das matrizes às mesmas (por exemplo, a denominada “pesificação assimétrica”). Outra é a do Uruguai, onde as matrizes apoiaram as suas filiais e sucursais. Um fator que pode ter ajudado esta última ação, além de se evitar as medidas adotadas na Argentina, é que o mercado do Uruguai é relativamente pequeno, de tal forma que os desembolsos das matrizes não tiveram que ser elevados em comparação com os volumes de recursos totais. Com base nestas experiências, o Comitê acredita que, quando existem problemas de ordem macroeconômica, as autoridades devem considerar especialmente o efeito das suas políticas sobre os direitos de propriedade, afim de não afetar as decisões (ou a obrigação legal) das matrizes de prover assistência a suas operações locais.

1.2. A presença preponderante, ou significativa, dos bancos estrangeiros torna os sistemas bancários menos propensos à corridas?

Em geral, os bancos estrangeiros são considerados como instituições mais seguras, pelo volume e diversificação de suas operações e por causa da dupla supervisão a que estão sujeitos. Por esta razão, se acredita que a presença de bancos estrangeiros faz com que os sistemas financeiros sejam menos propensos às corridas. Quando ocorre uma crise, as experiências recentes mostram que, pelo menos durante um período inicial de tempo, os depositantes se vêem inclinados ao *flight to quality*, que se manifesta na transferência dos depósitos em favor dos bancos estrangeiros (em algumas instancias isto também ocorre com os bancos públicos). Nestas condições, existe evidencia que parte dos recursos recebidos é reciclada pelos bancos estrangeiros no sistema local, via o mercado interbancário e por compra de carteiras. Às vezes, como ocorreu durante o efeito Tequila na Argentina, os bancos centrais adotam medidas para facilitar a reciclagem. Por estes motivos, o Comitê acredita que, em geral, a presença de bancos estrangeiros contribui para maior estabilidade do que o caso contrário, situação na qual provavelmente ocorreria uma queda sistêmica nos depósitos. Contudo, situações como a ocorrida na Argentina - onde a insegurança jurídica induziu as matrizes à não respaldar suas filiais – simplesmente agravam o problema.

1.3. Os bancos estrangeiros contribuem para estabilizar ou acentuar as flutuações no crédito bancário?

Para alguns países, existe evidência de que os choques originados nos países das matrizes são transmitidos ao crédito de suas filiais e de que o crédito destas tende a ser pró-cíclico. Contudo, alguns estudos empíricos sugerem que, mais recentemente, ao aumentar o número e a importância dos bancos estrangeiros, o impacto dos choques nos países de origem sobre os países onde operam estes bancos foi menor.

Outra pergunta que se formula é se os bancos estrangeiros contraem fortemente o crédito nos períodos de crise aguda. Com base na evidência analisada, o Comitê não observa um comportamento distinto da banca estrangeira em comparação com os bancos domésticos. Não obstante, em alguns casos, como o ocorrido na Bolívia, onde a contração de crédito

ordenada pela matriz de um banco estrangeiro com uma importante participação no mercado, devido a considerações estritamente comerciais, originou uma crise de caráter macroeconômico no país. Neste sentido, o Comitê recomenda que exista diversificação na origem dos bancos estrangeiros.

2. As melhorias na eficiência do sistema bancário

A evidência empírica sugere que a presença de bancos estrangeiros promove a concorrência e a inovação tecnológica e, portanto a melhoria na qualidade dos serviços e a redução dos custos de intermediação.

Isto se deve em essência aos seguintes motivos:

- a) Ao ter operações globais e de maior escala, o retorno aos investimentos em tecnologia é maior e uma vez que a plataforma tecnológica está instalada, o custo marginal de estendê-la, integrando o processamento de suas transações em centros regionais, é muito baixo;
- b) Por serem multinacionais, as operações dos bancos estrangeiros estabelecem processos internos de *benchmarking*, transmitindo as experiências mais bem sucedidas pela organização;
- c) A vantagem competitiva no tocante à qualidade e custo dos serviços dos bancos estrangeiros tende a pressionar os concorrentes locais, elevando a produtividade de todo o sistema.

3. Os novos desafios para os reguladores e supervisores da região e para a governança dos bancos estrangeiros.

A crescente participação dos bancos estrangeiros na América Latina também tem gerado novos desafios para as autoridades no tocante a suas responsabilidades regulatórias e de supervisão. Neste sentido, o Comitê analisou quatro questões principais: 1) Qual deve ser a regulação à entrada dos bancos estrangeiros nos sistemas financeiros locais?; 2) A regulação preventiva aos bancos estrangeiros deve diferir daquela aplicável aos bancos locais?; 3) Que coordenação internacional deve existir entre reguladores quanto às funções de supervisão bancária e de prestador de última instância para as instituições financeiras com atividades *cross-border*?; e 4) Quais são os aspectos de governança e autonomia que surgem da internacionalização do sistema financeiro?

3.1. Qual deve ser a regulação à entrada dos bancos estrangeiros aos sistemas financeiros locais?

Ao revisar a experiência da última década em vários países da região, o Comitê notou a crescente tendência de redução ou eliminação das restrições existentes à entrada de bancos estrangeiros aos sistemas financeiros locais. Em muitos casos, esta tendência se originou nas crises bancárias que os países da região enfrentaram e que levaram as autoridades a tentar criar condições para incorporar novo capital externo ao sistema financeiro para suprir a falta de capital doméstico. A liberalização das condições de entrada foi por sua vez um fator

decisivo para o aumento das inversões estrangeiras diretas nos sistemas financeiros latino-americanos ocorridas principalmente desde a segunda metade dos noventa.

Na opinião do Comitê, estes desenvolvimentos regulatórios têm sido positivos. Em particular, o Comitê acredita que deve vigorar o princípio de “tratamento igualitário” entre o capital doméstico e o capital estrangeiro. Isto significa que a origem do capital não deve ser motivo de discriminação e a decisão do regulador com respeito à entrada ao sistema financeiro deve reger-se por critérios preventivos de viabilidade e qualidade do projeto (e de sua gestão). Neste sentido, o Comitê estende esta recomendação aos países de América Latina cuja legislação ainda não aderiu plenamente a este critério. Mesmo assim, o Comitê sustenta que do mesmo modo que deve vigorar o princípio de não discriminação na América Latina, também deve existir reciprocidade por parte das autoridades regulatórias dos países industrializados com respeito à autorização da abertura nas ditas jurisdições de sucursais e filiais por parte de bancos de capital estrangeiro provenientes de países emergentes que contem com um adequado sistema de supervisão consolidada.²

Com relação à forma de incorporação que deve tomar a atividade local de um banco estrangeiro, qual seja sucursal ou filial, o Comitê entende que a mesma deve ter correspondência com as leis de insolvência do país receptor. Se a lei de insolvência local adota o critério de *single entity* (ou seja, no caso de falência a entidade será liquidada como uma entidade única na jurisdição da incorporação), então existe uma justificativa para restringir a forma com que os bancos estrangeiros desenvolvem suas operações na forma de filiais na medida em que o regulador deseje que os passivos locais sejam garantidos por ativos e capitais locais. Se a lei de insolvências é regida pelo critério de *separate entities* (ou seja, no caso de falência as operações locais da entidade serão liquidadas na própria jurisdição, transferindo-se o patrimônio líquido positivo ou negativo remanescente ao processo de liquidação na jurisdição da incorporação) então os credores locais do banco estrangeiro se encontraram mais protegidos se a operação local é feita na forma de sucursal. Se o país adota o critério semelhante a dos industrializados, segundo o qual não deve requerer capital local às sucursais de bancos estrangeiros, então novamente se justifica impor como condição de entrada que os bancos estrangeiros desenvolvam suas operações na forma de filiais na medida em que o regulador deseje que os passivos locais sejam respaldados pelos ativos e capitais locais. Este foi o caso, por exemplo, do Brasil e México.

3.2. A regulação preventiva deve ser diferente entre os bancos estrangeiros e os bancos locais?

Considerando o princípio de não discriminação mencionado anteriormente, o Comitê acredita que os regimes de supervisão bancária e a regulação preventiva aplicáveis aos bancos estrangeiros devem adotar critérios similares.

Mesmo com o princípio de não discriminação, o Comitê analisou em quais hipóteses deve-se exigir capital e liquidez nas operações locais dos bancos estrangeiros. Neste sentido, também existe uma relação entre a regulação preventiva e os regimes de falência no país receptor. Se a lei de falência local adota o critério de *single entity*, o Comitê acredita que existem fundamentos para exigir requisitos de capital e liquidez para as operações locais dos bancos estrangeiros desenvolvidas na forma de filiais, porém não aquelas operações locais desenvolvidas por sucursais de entidades sujeitas à supervisão consolidada. Se a lei de

² Este tema tem especial relevância para a dimensão financeira nos tratados de livre comércio que se encontram nas etapas iniciais de discussão.

falências é regida pelo critério de *separate entities*, o Comitê acredita que existem fundamentos para exigir os requisitos de capital e liquidez tanto à operações locais dos bancos estrangeiros desenvolvidas sob a forma de filial como as realizadas na forma de sucursal. Na região atualmente a maioria dos países adotou o critério de *separate entities* na sua legislação de falências.

3.3. Que forma de coordenação internacional deve existir entre reguladores no tocante às funções de supervisão bancária e de emprestadores de última instância para as instituições financeiras com atividades *cross-border*?

O Comitê acompanhou com atenção os acontecimentos recentes sobre a supervisão bancária na América Latina. Com base na análise, o Comitê registrou o crescente consenso que existe entre os reguladores da região no tocante à necessidade de aplicar a supervisão bancária de forma consolidada. Neste sentido, alguns países, como a Argentina e o Peru, têm obtido importantes acordos com os supervisores nos EUA e na EU para realizar inspeções conjuntas das atividades locais desenvolvidas por sucursais e filiais de bancos estrangeiros. O Comitê acredita que estas práticas devem ser estimuladas na região e que sua adoção resultará em menor vulnerabilidade dos sistemas financeiros.

Enquanto existe consenso sobre o critério de supervisão consolidada, onde a responsabilidade de supervisão está primariamente centrada no regulador da jurisdição onde o banco internacional tem sua matriz, não existe um consenso similar no tocante à função de emprestador de última instância para os bancos que desenvolvem atividades *cross-border*. Esta falta de consenso foi notada em alguns episódios recentes de crises bancárias ocorridos na região.

Em particular, a falta de consenso gerou dois tipos de problemas. Em primeiro lugar, surgem situações (por exemplo, durante a crise experimentada recentemente no Uruguai) nas quais, por falta de coordenação entre os bancos centrais, as instituições solventes, mas sujeitas a perda de depósitos não tem acesso à assistência de liquidez. Em segundo lugar, surgem problemas (como na Argentina durante a crise recente) onde a falta de entendimento sobre este tema gerou políticas discriminatórias de assistência de liquidez baseadas no fato do banco ser estrangeiro ou nacional.

Sobre a base de análise destas experiências, o Comitê considera que, na medida em que as operações locais de um banco estrangeiro estão sujeitas as regulações preventivas locais, não deve haver discriminação na assistência de liquidez baseada no fato de o banco ser estrangeiro ou não. O Comitê sustenta que as políticas de assistência de liquidez devem basear-se em critérios estritamente econômico-financeiros das instituições assistidas, sujeitos às limitações impostas por considerações de política monetária.

3.4. Quais aspectos de governança e autonomia resultam da internacionalização do sistema bancário?

Algumas vezes se argumenta que a forte presença dos bancos estrangeiros na região pode resultar na perda de autonomia nacional num setor estratégico da economia. Isto ocorreria especialmente quando os bancos estrangeiros pertencem a grandes conglomerados internacionais, e a análise de risco e as decisões sobre crédito são tomadas na matriz dos bancos, sem considerar adequadamente a situação específica do país em questão. Por

exemplo, pode acontecer que o banco internacional esteja “sobre-exposto” num determinado país ou setor de atividade e, simultaneamente, sua filial esteja disposta a emprestar ao mesmo país ou setor. Se vigorar a decisão da matriz, pode ocorrer uma queda na rentabilidade da filial e por fim a disponibilidade de crédito. Similarmente, um fator que pode ser adverso à estabilidade do sistema bancário é a possibilidade de que uma matriz, de acordo com uma política global de administração de riscos, mantenha posições longas em certas aplicações (por exemplo, uma moeda estrangeira) num determinado país, compensadas por posições curtas em outro país. Dependendo da evolução dos mercados, isto pode causar perdas ou ganhos apreciáveis para certos propósitos, por exemplo, fiscais, mas que não contribuem para a estabilidade das filiais.

Isto apresenta a questão do grau de autonomia e independência na tomada de decisões da gerência local do banco estrangeiro. Neste sentido, o Comitê considera que no caso da matriz exercer uma influência significativa na tomada de decisões de sua filial, aquela também deve assumir de forma explícita a responsabilidade que lhe cabe na assistência de liquidez, quando isto se torna necessário. Deve ser transparente, por um lado, o grau de independência e responsabilidade da gerência local da filial e, por outro lado, as obrigações da matriz. A explicitação das regras no tocante aos direitos e obrigações dos bancos estrangeiros no país representa um desafio tanto para a governança corporativa dos bancos internacionais assim como para as instituições reguladoras do sistema bancário dos países da região de modo a reduzir os efeitos negativos que podem ser atribuídos aos bancos estrangeiros em relação a eventual perda da soberania econômica nacional.

O Comitê Latino-Americano de Assuntos Financeiros (CLAAF) agradece o apoio financeiro do Banco Mundial, da CAF e FELABAN pela sua contribuição à reunião em Lima. O Comitê também agradece a participação de Andrew Powell na reunião de Lima. O Comitê é completamente independente e autônomo para emitir suas declarações.