

## VIII - Análise de fusões e aquisições horizontais no setor bancário: uma reflexão a partir da experiência internacional\*

*Márcio I. Nakane\*\**  
*Leonardo S. Alencar\*\**

### VIII.1 - Introdução

O setor bancário tem passado por transformações radicais nos últimos 10 anos. Tais transformações estão relacionadas tanto com desenvolvimentos tecnológicos quanto com alterações no ambiente regulatório, que aumentaram a concorrência no setor. Um dos resultados de tais alterações foi o grande aumento no número de fusões e aquisições observadas neste setor no período recente.

Alguns argumentam que essas fusões e aquisições têm por objetivo alcançar vantagens competitivas e poder de mercado. Outros afirmam que a globalização do setor financeiro gera um movimento nas instituições do setor de ou crescerem ou serem adquiridas. Outro argumento – apresentado em Santomero (1999) – seria o de que a consolidação do setor decorreria de uma mudança de atividade passando de intermediação e monitoramento para serviços de assessoramento financeiro e comércio de risco.

O Brasil não ficou imune às transformações observadas nos demais países. Seguindo a crise bancária no período pós Real, um processo importante de consolidação também ocorreu no País. Entre 1994 e 2003, por exemplo, o número de instituições financeiras bancárias no Brasil sofreu uma redução de cerca de 33%. Este processo envolveu a liquidação de vários bancos, fusões e aquisições de outros, privatização de diversos bancos estatais e entrada no País de novos bancos estrangeiros. No período inicial após o Real a consolidação decorreu principalmente do fim do chamado “lucro inflacionário”. Mais recentemente, em um cenário de queda das taxas de juros, a consolidação se deve especialmente à busca de ganhos de escala por parte dos bancos de modo a alcançarem volumes de operações que proporcionem retornos adequados.

A consolidação do setor financeiro traz consigo a questão do papel e da atuação da instituição reguladora do setor. A resposta a essa questão, por sua vez deve adaptar-se à situação concreta da economia e do setor financeiro. A concentração não é por si mesma ruim, e o bem estar da sociedade não aumenta necessariamente restringindo essa concentração.

A despeito da importância que fusões e aquisições bancárias têm adquirido, não só no País como no mundo, é escassa a reflexão nacional sobre o tema. Na verdade, a discussão no País está excessivamente centrada sobre um aspecto institucional específico, qual seja, o de que órgão deve ser responsável pelo julgamento de atos de concentração horizontal e de atos anticompetitivos neste setor.

Alguns advogam que um excesso de competição poderia causar problemas de estabilidade no setor bancário ao reduzir as margens dos bancos e incentivar empreendimentos de maior

---

\* As opiniões expressas neste documento refletem as posições dos autores e não as do Banco Central do Brasil ou de quaisquer de seus membros.

\*\* Departamento de Estudos e Pesquisas, Banco Central do Brasil.

risco. Se essa visão estiver correta, a política de competição no setor bancário deveria ser criteriosamente conduzida de forma a evitar riscos sistêmicos. Nesse caso o setor bancário deveria ser tratado como um setor especial; uma alternativa algumas vezes sugerida seria a de deixar a política de competição com o órgão supervisor do sistema. Este último costuma ter um enorme conhecimento do setor bancário, o que facilita melhores decisões relativas a fusões e medidas anticompetitivas no setor.

Não obstante, ao examinarmos diferentes países, observamos que existe uma grande variedade de arranjos institucionais no que se refere ao papel das autoridades de supervisão e de competição nas decisões relativas a fusões bancárias. É um fato que o setor bancário possui uma série de particularidades que o distinguem dos demais setores (uma regulação própria, provisões para crises, etc.). Isso faz com que na maior parte dos países haja uma cooperação entre autoridades de competição e a autoridade de supervisão do setor naquelas decisões.

O entendimento corrente no Brasil é que cabe ao Banco Central, como órgão regulador do setor, autorizar fusões e aquisições no mesmo. Este entendimento é baseado na legislação que criou o Banco Central do Brasil<sup>1</sup>, que data de 1964, e que estabeleceu a autoridade do mesmo para legislar sobre questões concorrenciais relacionadas ao setor financeiro em geral e em assuntos relacionados a fusões e aquisições em particular. Baseado em tal entendimento, o Banco Central do Brasil criou em 2001 uma consultoria especificamente voltada para o exame dos processos relacionados à concentração e concorrência no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (DEORF/CONIF).

Em 2002 o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar (PLP 344/02) alterando a lei 4595/64. Pela alteração proposta, o Banco Central detém a autoridade para decidir sobre atos de concentração entre instituições financeiras que tenham conseqüências para a higidez do sistema financeiro. Para os casos em que o Banco Central julgar que a higidez do sistema financeiro não é afetada, delega-se a autoridade para os órgãos que compõem o sistema brasileiro de defesa da concorrência<sup>2</sup>.

Além disso, o PLP 344/02 também revoga o § 2º do artigo 18 da lei 4595/64 que estabelecia a competência do Banco Central para regular as condições de concorrência entre instituições financeiras.

O propósito desta nota é sugerir que, independentemente de quem detém a autoridade legal para autorizar fusões e aquisições no setor bancário, o desenvolvimento de uma metodologia de análise de tais casos, torna-se tarefa imprescindível.

Desta forma, tomando por base a experiência dos países da OCDE, procuraremos realizar uma resenha da prática observada em tais regiões a respeito da análise antitruste no setor bancário<sup>3</sup>. Verifica-se que o escopo de questões associadas a análises de fusões e aquisições

---

<sup>1</sup> Lei 4595 de 31/12/1964, a chamada Lei Bancária. Seu art. 10, X, c, arrola como competência privativa do Banco Central “conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam (...) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas”. Seu art. 18, § 2º dispõe que “o Banco Central do Brasil, no exercício da fiscalização que lhe compete, regulará as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos com a aplicação de pena”.

<sup>2</sup> Até outubro de 2004, esta peça ainda não havia sido aprovada pelo Congresso.

<sup>3</sup> Utilizaremos intensivamente dois documentos da OCDE: “Mergers in financial services” e “Enhancing the role of competition in the regulation of banks”. Tais documentos estão baseados na resposta a questionários e na discussão subsequente envolvendo os seguintes países membros: Austrália, Canadá, Finlândia, Alemanha,

neste setor pode ser agrupado em dois grandes blocos. O primeiro bloco diz respeito a uma adaptação ao setor bancário de questões que envolvem a análise de fusões e aquisições em qualquer setor econômico (seção 2) ao passo que o segundo bloco diz respeito a questões que sejam específicas ao setor bancário (seção 3). Por fim, o trabalho comenta, à luz da prática internacional, o ordenamento jurídico apropriado para a consideração dos atos de concentração na indústria bancária (seção 4).

## **VIII.2 - Antitruste no setor bancário: adaptações**

Segundo o manual para análise de fusões horizontais do Departamento de Justiça Americano (vide U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission, 1997) existem cinco grandes etapas que definem a análise de casos antitruste:

1. determinação do mercado relevante e mensuração da concentração;
2. identificação dos efeitos potenciais adversos sobre a concorrência decorrentes da fusão;
3. análise da facilidade de entrada nos mercados envolvidos;
4. estimação das eficiências resultantes da operação;
5. exame se uma das firmas está prestes a falir.

Além dos pontos destacados acima, outro aspecto a discutir é o referente a:

6. adoção de medidas corretivas que preservem concorrência

O propósito desta seção é analisar cada um destes temas no âmbito do setor bancário. Especificamente, documenta-se a experiência dos países da OCDE no trato destes temas.

### *Determinação do mercado relevante e mensuração da concentração*

O primeiro estágio da avaliação de uma fusão em potencial envolve usualmente um julgamento preliminar baseado em índices de concentração (como, por exemplo, o índice de Herfindahl-Hirschman). Esses índices indicariam se essa fusão prejudicaria ou não a competição, pois uma fusão que não aumentasse consideravelmente a concentração do mercado dificilmente aumentaria de modo significativo o poder de mercado das firmas em questão. Isso requer atenção à definição dos mercados relevantes. A fim de se delimitar esse mercado é preciso ter em conta que os bancos oferecem um grande número de produtos e serviços para diferentes categorias de clientes. Essa variedade de oferta faz com que o tamanho do mercado geográfico relevante difira entre os produtos e as classes de clientes.

A determinação do mercado relevante envolve tanto a identificação da dimensão produto quanto da dimensão geográfica. Este exame é realizado através do chamado teste do monopolista hipotético, que consiste em identificar um produto ou grupo de produtos e uma área geográfica onde, se apenas uma firma os produzisse, poderia impor um aumento de preços “pequeno mas significativo e não transitório”.

A identificação da dimensão produto diz respeito à especificação do grau de substituição, pelo lado da demanda, de cada um dos produtos ofertados pelas firmas envolvidas na operação. Com relação à área geográfica, requer-se a delimitação da menor região geográfica onde um aumento não transitório de preços não possa ser contestado. Para alguns produtos bancários o mercado relevante será internacional ou nacional, usualmente com menores problemas de competição, e, para outros, regional ou local. Tanto na dimensão produto quanto na dimensão geográfica, a definição de mercado é um assunto altamente empírico.

Com relação ao setor bancário, os países diferem no grau de detalhamento em que os produtos bancários são agrupados<sup>4</sup>. Uma classificação geral, contudo, distingue os mercados relacionados a serviços de depositantes dos mercados de empréstimos. Mercados que envolvem outros serviços financeiros também são frequentemente mencionados, tais como serviços de tesouraria, *leasing*, *factoring*, seguros, cartões de crédito, câmbio, fundos de pensão, financiamentos imobiliários, etc.

Do ponto de vista de empréstimos, o mercado para financiamento de pequenas e médias empresas é mencionado de forma explícita pelas autoridades da Austrália, Canadá, Espanha, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. O entendimento é que este segmento empresarial é bastante dependente de financiamento bancário e o relacionamento continuado com um banco pode ser eficaz para diminuir os problemas de informação assimétrica que caracterizam tais empresas. Teme-se, assim, que uma fusão possa interromper tais redes de relacionamento, comprometendo o acesso de tais empresas a linhas de crédito.

No que diz respeito à dimensão geográfica, usualmente esta variará com as características dos produtos. Para produtos bancários, os mercados geográficos costumam ser menores quanto maior a importância e a frequência da relação entre o banco e o cliente e quanto menor o tamanho da transação financeira.

A dimensão local ou regional é destacada para os serviços de depósitos e para o financiamento a pequenas e médias empresas pelas autoridades da Austrália, Canadá, Alemanha, Itália, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Isso porque os mercados para esses serviços aparentam ser difíceis de entrar sem que se tenha agências localizadas nas áreas relevantes. Esses mesmos países consideram que os mercados relevantes para financiamento imobiliário, seguros, *leasing*, cartão de crédito podem ser considerados como nacionais. Finalmente, financiamentos a grandes corporações, câmbio e diversos instrumentos de tesouraria são considerados até mesmo como mercados internacionais. Essa é, no entanto, uma visão geral e a definição de mercado pode variar de fusão para fusão.

Por outro lado, países pequenos ou com pouca tradição de análise antitruste, limitam-se a uma investigação para mercados definidos nacionalmente. Este é o caso da Hungria, Japão, Coreia do Sul, Espanha, México e Polônia.

---

<sup>4</sup> No passado, a posição preferida pelo *Federal Reserve* norte-americano era a utilização da chamada abordagem de 'cluster de serviços financeiros'. Segundo tal abordagem, os usuários de serviços financeiros elegiam uma única instituição bancária na qual agrupavam suas necessidades. Assim, o mercado relevante consistia no conjunto de produtos bancários integrantes do 'cluster'. Esta posição foi abandonada pelo *Federal Reserve* e nenhum dos países entrevistados a utiliza em sua delimitação de mercado relevante.

### *Identificação dos efeitos potenciais adversos sobre a concorrência decorrentes da fusão.*

Além do exame específico do exercício de poder de mercado relacionado à concentração como resultado da fusão, dois outros casos também podem ser observados: exercício de poder de mercado por meio de coordenação entre as firmas (conluio tácito ou expresso) ou exercício de poder de mercado unilateral pela firma resultante.

Para o primeiro caso, uma coordenação bem sucedida envolve acordos que sejam lucrativos para as firmas em questão bem como uma capacidade para detectar e punir desvios que solapassem a interação coordenada. Alguns fatores de mercado relevantes nesta análise são: a disponibilidade de informações referentes às estratégias dos competidores, o grau de heterogeneidade entre firmas e produtos ofertados por cada uma, as características dos compradores e vendedores e as características das transações típicas nesta indústria.

O segundo caso usualmente diz respeito a um aumento de preços por parte da firma resultante da fusão que não é acompanhado pelas demais empresas do mercado. Essa elevação de preços pode ocorrer quando os produtos são diferenciados, e os consumidores têm como primeira e segunda escolha os produtos das firmas que se passaram pela fusão. O aumento do preço de um desses produtos será tanto maior quanto mais substitutos forem os produtos das firmas do processo de fusão. Outra possibilidade de elevação unilateral de preços após a fusão se dá quando as firmas concorrentes estão no seu limite máximo de produção e não têm capacidade de elevar essa capacidade.

Os documentos da OCDE não trazem informação específica sobre o exame de efeitos potenciais adversos sobre a concorrência como resultado da fusão no setor bancário.

### *Análise da facilidade de entrada nos mercados envolvidos*

Uma fusão ou aquisição não terá impactos competitivos relevantes se barreiras à entrada no setor forem suficientemente baixas. A entrada no setor não apresenta grandes dificuldades se ela for tempestiva, provável e suficiente em sua magnitude, caráter e escopo.

O setor bancário apresenta barreiras à entrada significativas que podem dificultar a coerção de práticas anticompetitivas pela entrada de concorrentes potenciais. As barreiras à entrada mais significativas mencionadas pelas autoridades entrevistadas dizem respeito ao estabelecimento de redes de agências (mencionado por Austrália, Canadá e Espanha), a requisitos regulatórios (mencionado por Canadá, Polônia e Reino Unido), à existência de economias de escala e escopo (mencionado por Austrália e Canadá), ao estabelecimento de redes de transferências eletrônicas de pagamentos (mencionado por Austrália, Canadá, Finlândia e Reino Unido), à existência de custos de transferência (*switching costs*) dos clientes (mencionado por Austrália, Canadá e Finlândia) e ao estabelecimento de reputação através de marcas (mencionado por Canadá e Polônia)<sup>5</sup>.

Com relação a redes de agências, o entendimento geral é que elas continuam sendo o principal meio de acesso a serviços bancários a despeito da maior utilização de *internet*

---

<sup>5</sup> Vale observar que no Brasil, a compra e a venda de instituições financeiras têm elevado o preço de ingresso de novos bancos no sistema financeiro, o que dificulta a entrada no mesmo [Banco Central do Brasil (2003)].

*banking*. Avalia-se que os instrumentos eletrônicos e cibernéticos são antes complementares que substitutos das agências bancárias.

As redes de postos de atendimento bancário eletrônicos costumam ser também uma importante barreira à entrada. Por um lado, os custos de estabelecer uma rede de postos de atendimento bancário eletrônicos são muito altos. Por outro, dificilmente as instituições que já estão no mercado irão desejar compartilhar as redes existentes com as novas instituições. É certo que a expansão das redes existentes pelos bancos que entram no mercado seria positiva para os clientes dos bancos incumbentes, porém esses benefícios seriam muito pequenos em relação aos custos de oportunidade resultantes de um aumento de competição.

Sobre os requisitos regulatórios, o setor bancário apresenta uma grande lista de exigências ao estabelecimento de novas firmas, que limitam a entrada. Tais regulamentações envolvem requerimentos de capital, restrições a certas atividades financeiras, restrições a participações em firmas não financeiras, restrições à propriedade acionária do banco, contribuições a sistemas de seguro depósito, etc. Nesse sentido, uma barreira efetiva à entrada é a dificuldade de um banco entrar em um mercado estrangeiro comprando um banco doméstico. Uma vez que possuir uma rede de agências assim como um bom conhecimento do mercado local são condições necessárias para uma entrada efetiva, essa restrição constitui uma relevante barreira à entrada de bancos estrangeiros.

Dentre as barreiras à entrada relacionadas com o setor governo, o documento da OCDE (2000) considera como uma das mais relevantes a percepção conhecida como “muito grande para falir”. Essa barreira diz respeito à visão de que alguns bancos seriam muito grandes e que por esse motivo o governo não permitiria que fossem à falência. Essa percepção incentivaria as maiores instituições a assumir certos riscos que não assumiriam em outro contexto. Esse comportamento distorce a competição e geraria barreiras à entrada em relação às instituições médias e pequenas.

Economias de escopo no setor bancário advêm de que os bancos não apenas fazem empréstimos e recebem depósitos, mas também têm vendido seguros, têm ofertado previdência privada, etc. Aqueles bancos que vendem esses serviços através de sua rede de agências apresentam vantagens de custo em relação aos bancos com poucas agências ou que não vendam esses serviços. Uma nova instituição que queira entrar no mercado bancário provavelmente terá de entrar em uma série de negócios ao mesmo tempo (empréstimos, seguros, etc.). A economia de escopo faz com que a entrada seja cara e arriscada.

A existência de custos de transferência (*switching costs*) decorre de que é necessário tempo e experiência para conhecer as condições de risco (de bom ou mau pagador) dos clientes. Isso faz com que os bancos incumbentes tenham vantagem informacional sobre as pessoas físicas ou jurídicas que tomam empréstimos em suas agências. A princípio esses bancos não têm motivos para compartilhar essas informações com os demais bancos. Essa vantagem informacional permite aos bancos emprestarem a menores taxas aos bons pagadores, mantendo-os como clientes. Os novos bancos que queiram entrar no mercado não têm como distinguir os clientes mais ou menos arriscados, de modo que têm de cobrar uma taxa acima da dos bons clientes de um banco que já está no mercado, não conseguindo atraí-los.

### *Análise das eficiências resultantes da operação*

Mesmo que um processo de fusão e aquisição possa gerar preocupações do ponto de vista de seu impacto sobre a concorrência nos mercados envolvidos, ela ainda pode ser autorizada se benefícios na forma de eficiências alcançadas com a fusão puderem ser comprovados. Do ponto de vista da autoridade antitruste considera-se como eficiência específica da operação apenas aquelas que não poderiam ser geradas isoladamente por cada firma.

Eficiências são normalmente difíceis de serem verificadas e quantificadas, especialmente em função da assimetria de informações entre a autoridade antitruste e as firmas envolvidas. No caso do sistema bancário, apenas a autoridade norte-americana citou algumas possíveis eficiências relacionadas com fusões e aquisições neste setor. As eficiências mais relevantes citadas foram: fechamento de agências redundantes bem como do respectivo corpo de funcionários; combinação de operações de *back office* e administrativas; integração de sistemas e operações de processamento de dados; diversificação de operações, quer do ponto de vista regional quer do ponto de vista do leque de produtos e serviços ofertados.

Berger, Demsetz e Strahan (1999) apresentaram um resumo de 250 estudos empíricos que relacionavam fusões bancárias e eficiência: *“The evidence is consistent with increases in market power from some types of consolidation; improvements in profit efficiency and diversification of risks, but little or no cost efficiency improvement on average; relatively little effect on the availability of services to small customers; potential improvements in payments system efficiency; and potential costs on the financial system from increases in systemic risk or expansion of the financial safety net.”* (p.135)

Uma vez que não é clara a relação entre fusões bancárias e eficiência, o relatório da OCDE (2000) sugere que o argumento de eficiência não justifica fusões que tenham efeitos anticompetitivos. As exceções seriam nos casos em que os ganhos de eficiência para o caso concreto fossem muito claros e consideráveis.

### *Exame se uma das firmas está prestes a falir.*

Uma fusão pode ter poucos impactos anticompetitivos se uma das partes envolvidas está prestes a falir. Na ausência da fusão, tal firma executaria seus ativos, liquidaria seus compromissos e abandonaria o mercado.

Assim, algumas autoridades antitruste prevêem ou admitem a utilização de mecanismos de análise mais brandos quando uma das partes envolvidas encontra-se próxima de uma situação falimentar (esta é a chamada *‘failing firm doctrine’*). As autoridades da Hungria, Itália, Japão, Coréia do Sul, México, Suíça e Estados Unidos estão entre os partidários de tal doutrina.

Vale recordar que em muitos países a falência de um banco de porte médio ou grande costuma ser seguida de um programa de reestruturação para evitar um risco sistêmico. A fim de reduzir os custos desse programa, muitas vezes permite-se que um banco em boas condições financeiras compre o banco com problemas.

### *Adoção de medidas corretivas que preservem concorrência.*

O impacto anticompetitivo da fusão pode ser minorado através da imposição de medidas corretivas que visem preservar a concorrência nos mercados envolvidos. Tais medidas podem ser estruturais ou comportamentais.

No setor bancário, as medidas estruturais são as mais comumente utilizadas. As autoridades do Canadá, da Itália, da Espanha, da Suíça e dos Estados Unidos fizeram menção à adoção de tais medidas. Dentre elas, as mais citadas foram a venda de agências, de bancos subsidiários bem como de outros ativos ou linhas de produtos. Essas vendas têm por objetivo reduzir a participação do novo banco após a fusão, e assim produzir um efeito direto no poder de mercado.

As medidas corretivas de caráter comportamental têm por objetivo reduzir os efeitos de um aumento de poder de mercado gerados por uma fusão. Essas medidas foram citadas pelas autoridades da Austrália, Canadá, Itália, Suíça e Estados Unidos. Dentre tais medidas, destacam-se compromissos de manutenção de horários de funcionamento, preservação de isenção de tarifas para determinadas transações, garantia de acesso de redes eletrônicas compartilhadas para competidores pequenos e locais, proibição de abertura de novas agências por um determinado período de tempo, manutenção das mesmas condições e taxas para empréstimos comerciais por um período estipulado de tempo.

As medidas de caráter comportamental possuem a desvantagem de que muitas vezes a agência de competição necessita supervisionar o cumprimento das mesmas. Por outro lado, as medidas estruturais são fáceis de descrever, mas difíceis de administrar. Um exemplo pode esclarecer a última afirmação. Imaginemos que a medida estrutural recomendada pela autoridade de competição seja a venda de agências para concorrentes. A menos que se adotem medidas preventivas, os bancos que passaram pela fusão irão vender as agências com menor poder de mercado e, além disso, procurarão transferir os clientes das agências vendidas para as agências que permanecem com eles.

### **VIII.3 - Antitruste no setor bancário: especificidades**

Além da adaptação da análise antitruste convencional ao setor bancário, é também importante considerar as especificidades deste setor. O aspecto mais enfatizado pelos documentos da OCDE é a relação existente entre concorrência e a estabilidade do sistema financeiro. A literatura econômica também dá algum destaque a este aspecto. Ao contrário de outros setores econômicos, o aumento na concorrência bancária nem sempre é um movimento que leva a uma alocação de recursos que seja Pareto superior. Um exemplo típico é quando uma maior concorrência pode levar os bancos a posturas mais agressivas do ponto de vista da alocação de seus ativos, aumento do risco dos mesmos, o que pode levar a falências bancárias<sup>6</sup>. No entanto, não há um consenso na literatura econômica no que diz respeito à concentração do sistema bancário e a estabilidade do mesmo [vide Carletti e Hartmann (2002)].

---

<sup>6</sup> O exemplo empírico mais citado deste mecanismo é a *débâcle* do sistema de entidades de poupança nos Estados Unidos na década de 80. Vide, a respeito, Keeley (1990).

Algumas das especificidades do sistema bancário usualmente citadas pela literatura são (Dewatripont e Tirole, 1994):

- a) Grande peso de dívida na estrutura de capital dos bancos e a grande dispersão entre pequenos investidores desta dívida (depósitos);
- b) Grande quantidade de dívida aumenta o risco de insolvência (pois o retorno é côncavo). A dispersão sobre pequenos investidores limita sua capacidade para monitorar as atividades do banco. Isto permitiria aos bancos assumirem riscos “excessivos” na escolha dos projetos que financiam;
- c) Sistema de reservas fracionárias torna bancos suscetíveis a corridas;
- d) Descasamento de maturidade entre ativos e passivos faz com que os bancos desempenhem um papel de provedor de liquidez para os depositantes, o que os torna suscetíveis a corridas;
- e) Os bancos estão altamente envolvidos em mercados interbancários e no sistema de pagamentos. Isto aumenta sua interdependência o que, na ausência de redes de proteção apropriadas, pode criar um risco sistêmico na forma de contágio.

Além desses fatores, o custo social de uma falência bancária é usualmente percebido como sendo muito grande. Tais custos sociais incluem tanto os custos de *financial distress* quanto os de *economic distress*. Alguns desses custos não são completamente internalizados nas decisões de credores e acionistas, causando conseqüências também externas. Por exemplo, perda de capital informacional e destruição de relações de longo prazo para os clientes de um banco, efeitos sobre o sistema de pagamentos, efeitos de contágio, etc.

Tais especificidades justificam a necessidade de regulação prudencial e a preocupação das agências supervisoras com questões de estabilidade financeira. Também justificam a forte interação existente entre as autoridades supervisoras e as autoridades de concorrência quando do julgamento de atos de concentração em vários países. A interação também é justificada pelo fato de que a licença de um órgão supervisor é necessária para o funcionamento de um banco. Cabe à instituição supervisora examinar se o novo banco que surge após a fusão está de acordo com os regulamentos bancários, e somente então dar a licença para o seu funcionamento.

Assim, a autoridade da Austrália destaca o alto nível de cooperação entre tais agências, incluindo encontros regulares, compartilhamento de informações e de pessoal, papéis claramente definidos para cada órgão e a subordinação ao mesmo ministro.

O mesmo grau de cooperação e divisão de tarefas também existe nos Estados Unidos. Para exemplificar, em 1994, a Divisão Antitruste do Departamento de Justiça, o *Federal Reserve* e o *Office of the Comptroller of the Currency*, que são as agências envolvidas nos processos de fusões e aquisições bancárias, publicaram o documento “*Bank merger screening guidelines*”, tornando público o processo de revisão adotado por elas.

No mesmo sentido, na Itália, em 1996 foi assinado um memorando de entendimento entre o Banco da Itália e a autoridade de concorrência estabelecendo procedimentos de cooperação e trocas de informações entre ambas.

As especificidades que caracterizam o setor bancário devem também justificar a delegação de aspectos relativos à concorrência em geral e o julgamento de atos de concentração em

particular para a agência supervisora? Ou devem justificar a existência de guias de análise específicas para atos de concentração no setor bancário?

A resposta mais freqüente para ambas as perguntas é não. Dos países entrevistados, apenas a França, a Itália e os Estados Unidos têm um papel destacado para a agência de supervisão bancária em assuntos relativos a antitruste. Estes também são os únicos países que têm guias de análise específicas para o setor bancário.

Em geral, a autoridade antitruste é quem decide sobre processos de fusões e aquisições no setor bancário. A autoridade supervisora é consultada sobre aspectos do ato de concentração que não estão diretamente relacionados com concorrência como, por exemplo, os impactos prudenciais advindos da fusão.

#### **VIII.4 - Lições para o caso brasileiro**

O propósito da presente nota foi observar e resumir o tratamento dado a questões relativas a antitruste no setor bancário nos países da OCDE. Para tanto, verificou-se que grande parte dos problemas desta área é típico da análise antitruste aplicada a qualquer outro setor econômico, como, por exemplo, os problemas de delimitação do mercado relevante, a análise de barreiras à entrada, o cômputo de eficiências relacionadas à fusão, etc.

Existem, todavia, aspectos que também são específicos ao setor bancário, sendo o mais destacado entre eles a conexão existente entre concorrência e estabilidade do sistema financeiro. Dadas tais peculiaridades, uma cooperação entre as agências supervisora e de concorrência é fundamental nos julgamentos de atos de concentração deste setor.

Por outro lado, com a exceção da França, da Itália e dos Estados Unidos, tal especificidade do setor bancário não parece ter levado os países a delegar para a autoridade supervisora o papel de conduzir e julgar os atos de concentração deste setor. Nem, tampouco, a produzir guias de análise específicos para atos de concentração que envolvam instituições bancárias (a exceção sendo, novamente, os casos da França, da Itália e dos Estados Unidos).

Do ponto de vista do Brasil, a primeira implicação importante do estudo é o entendimento de que processos de fusões e aquisições no setor bancário, como em qualquer outro setor, exigem a investigação de suas conseqüências concorrenciais. Nesse sentido, o delineamento e a divulgação de uma metodologia de análise sobre atos de concentração no setor bancário seria mais do que bem vinda. Além disso, a realização de estudos empíricos sobre mercado relevante, sobre impactos de fusões e aquisições, sobre barreiras à entrada, sobre possíveis eficiências neste setor, deve ser incentivada.

A segunda implicação importante do estudo é que as peculiaridades do sistema bancário exigem um grau de cooperação estreito entre as autoridades antitruste e supervisora. Tal cooperação pode tomar diferentes formas, variando desde a publicação conjunta de um manual de análise (como no caso dos Estados Unidos) até o compartilhamento de informações e de pessoal, passando por consultas mútuas, pareceres de ambas as agências, etc.

Finalmente, a experiência dos países da OCDE sugere que à agência antitruste seja dado o primado da investigação sob a ótica concorrencial (as únicas exceções a esta regra são a

França e a Itália). A agência supervisora é normalmente consultada para se pronunciar sobre aspectos da fusão do ponto de vista da legislação prudencial.

À luz da discussão prévia, o que dizer sobre o projeto de lei complementar 344/02? Recorde-se que tal projeto delega ao sistema brasileiro de defesa da concorrência o julgamento dos atos de concentração no setor bancário que não tenham consequências sobre a higidez do sistema, ao passo que reserva ao Banco Central o julgamento dos demais casos.

Consideramos que uma solução preferível ao projeto de lei seria pedir pronunciamentos/pareceres de ambas as agências em todos os casos. Desta forma, não somente incentivar-se-ia um maior grau de cooperação entre tais agências, como também aproveitar-se-iam melhor as vantagens comparativas de cada uma. Isto porque, mesmo os atos de concentração que não afetem a higidez do sistema, podem ter consequências prudenciais localizadas, ao passo que mesmo atos de concentração que sejam considerados como afetando a higidez podem ter consequências concorrenciais relevantes.

### Referências:

- BERGER, Allan; DEMSETZ, Rebecca e STRAHAN, Philip (1999). “The consolidation of the financial services industry: Causes, consequences, and implications for the future”, *Journal of Banking & Finance*, **23**, 135-194.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2003). *Relatório de Evolução do SFN*. Disponível online em “<http://www.bcb.gov.br/?REVSFN>”.
- CARLETTI, Elena, e HARTMANN, Philipp (2002): “Competition and stability: what’s special about banking?”. European Central Bank, Working Paper Series No. 146.
- DEWATRIPONT, Mathias e TIROLE, Jean (1994): *The prudential regulation of banks*. MIT Press.
- KEELEY, Michael (1990): “Deposit insurance, risk and market power in banking”, *American Economic Review*, **80**, 1183-1200.
- OECD (1998): *Enhancing the role of competition in the regulation of banks*. Series Roundtable on Competition Policy DAFPE/CLP (98) 16. Disponível online em “<http://www.oecd.org/daf/clp>”.
- OECD (2000): *Mergers in financial services*. Series Roundtable on Competition Policy DAFPE/CLP (2000) 17. Disponível online em “<http://www.oecd.org/daf/clp>”.
- SANTOMERO, Anthony (1999): “Bank mergers: What’s a policymaker to do?”, *Journal of Banking and Finance*, **23**, 637-643.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND FEDERAL TRADE COMMISSION (1997): *Horizontal merger guidelines*. (Issued: April 2, 1992; revised: April 8, 1997). Disponível online em “<http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/hmg.htm>”.