
O COMPORTAMENTO PREFERENCIAL DE GASTOS NA BANCA COMERCIAL PORTUGUESA (TRIÉNIO 1991-94)

INÉS DOLCE

Este artigo contém uma análise sumária sobre a manifestação de um determinado tipo de comportamento contrário ao pressuposto da maximização do lucro da organização - o comportamento preferencial de gastos¹. Apesar de tratar-se de uma tendência manifestada e analisada desde o início dos anos sessenta na Banca norte-americana, a mesma não foi até ao presente, objecto de qualquer estudo em Portugal. Alguns resultados e conclusões não poderão ainda ser estabelecidos, devido ao processo de fusões e aquisições em curso no nosso país.

This working paper contains an approach to the existence of the expense preference behaviour in the Portuguese commercial banking for the years 91-94. This kind of behaviour that contradicts the purpose of profit maximisation hasn't yet been studied in Portugal even if it is a tendency observed since the early 60's in the USA banking industry. Several results and final conclusions can't yet be achieved due to the fusion and acquisition process that still in course in this sector.

Introdução

O final da década de sessenta, permitiu um entendimento diferente da noção clássica da organização. A teoria da relação de agência e os múltiplos desenvolvimentos que originou, inserem-se no novo posicionamento da instituição com forte dispersão de capital e propriedade difusa, o que implica necessariamente, uma perda de controlo dos accionistas em favor dos gestores.

Nos anos oitenta, a relação de agência foi retomada para uma análise distinta da anterior. A manifestação de um determinado tipo de comportamento do gestor, incompatível com o objectivo de maximização do lucro do proprietário/empresário/principal, fez repensar a estrutura daquela teoria e da própria organização. A doutrina norte-americana, pioneira na análise deste tipo de comportamento, denominou-o de "expense preference behavior" para evidenciar a tendência dos gestores para, uma vez reunidas determinadas condições, preferirem o objectivo da maximização do lucro da empresa, em favor da maximização da sua função utilidade.

¹ A designação comportamento preferencial de gastos, resulta de uma tradução da exclusiva responsabilidade da autora e, este artigo, resume alguns pontos de um trabalho de investigação que a mesma realizou para o sector da banca comercial portuguesa, para os anos 1989-94 e que continua em curso.

O COMPORTAMENTO PREFERENCIAL...

O sector bancário foi o preferido pela maioria dos trabalhos empíricos então desenvolvidos. Por um lado, por que se trata de uma indústria fortemente controlada do ponto de vista normativo, apesar da liberalização e desregulamentação crescentes no sector a nível mundial. Estes dois factores contribuíram, em princípio para uma maior transparência no seu funcionamento. Por outro lado, é reconhecido que os comportamentos preferenciais dos gestores possuidores de amplos poderes discricionários, são predominantes nas indústrias controladas ou regulamentadas².

184

De facto, a teoria do comportamento preferencial, contrariamente à da maximização do lucro, pressupõe que uma redução do grau de competitividade, fará aumentar os custos da empresa de acordo com os gostos e interesses dos gestores. Argumenta-se mesmo que, quanto maior a concentração do mercado, mais fácil será ao gestor concretizar a sua discricionariedade. A estrutura de mercado será pois, um factor a ter em conta na constatação destes comportamentos de desvio ou do seu agravamento³.

1. A RELAÇÃO DE AGÊNCIA - GENERALIDADES

A relação de agência foi definida por Jensen e Meckling (1976) como sendo um contrato através do qual, uma ou mais pessoas (o principal) contratam uma outra (o agente) para desempenhar determinada actividade com poderes delegados, a fim de tomar decisões no interesse do principal e dentro dos poderes que lhe foram confiados.

A separação entre proprietário e dirigentes, é uma forma particular da relação que une um mandante (proprietário-principal) e um mandatário (gestor-agente). A delegação de poderes decisórios, implica custos associados à separação entre propriedade e assunção de risco (ownership) suportadas pelo proprietário e asseguradas pelos accionistas ofertantes de fundos e, gestão (management) levada a cabo por profissionais contratados pelo proprietário, os gestores, que gozam em muitos casos de amplos poderes decisórios.

Para assegurar que os gestores actuam no melhor interesse dos accionistas (outsiders)⁴ a instituição tem de incorrer em custos de agência que poderão assumir variadas formas, desde despesas para monitoração das acções dos

² Pinho (1994:17) , "(...) For more than a decade, Portuguese Banks operated under a highly regulated oligopoly (...)"

³ Por estrutura de mercado, entende-se o conjunto de regras e princípios que orientam o posicionamento dos agentes económicos, bem como a sua dimensão e número. Como exemplos de estrutura, poderão ser apontados os mercados de concorrência perfeita e de monopólio.

⁴ A designação "outsider", refere-se aos accionistas que sendo detentores de capital, não participam directamente na gestão da empresa. São eles quem nomeia o gestor para a sua empresa, afastando-se da gestão da mesma e delegando poderes discricionários.

gestores, até à reestruturação de toda a organização, para delimitar o âmbito de actuação daqueles, evitando assim condutas indesejáveis.

Consequentemente, e uma vez que gestor e proprietário são pessoas distintas, poderão gerar-se conflitos de interesses quanto aos objectivos a alcançar pela instituição. Tais conflitos, tenderão a acentuar-se, a partir do momento em que o gestor se aperceba, que detém poder bastante para desviar o desenvolvimento das actividades institucionais em seu próprio benefício. Do vasto conjunto de factores identificados como sendo os directos responsáveis pelos conflitos emergentes de uma relação de agência, podem enumerar-se três:

(i) Discordância quanto aos objectivos a prosseguir, assente na incerteza, impossibilidade de controlo e observação do gestor pelo proprietário (dificuldades de supervisão ou monitoração);

(ii) Assimetria de informação e imperfeição dos mercados;

(iii) Imperfeição dos contratos devido à impossibilidade ou dificuldade de neles prever exaustivamente, todas as situações relevantes da contratação que, poderão originar desvios à maximização do lucro empresarial.

Ao nível das relações contratuais estabelecidas ao abrigo da teoria da agência, poderão apontar-se duas situações onde poderá ocorrer um conflito de agência:

(i) Na relação directa entre accionistas e gestores;

(ii) Na relação indirecta entre accionistas e credores, tendo como intermediário o gestor.

Assim, a primeira categoria de conflitos de agência será a que se estabelece sempre que o gestor de uma organização detém menos de 100% das suas acções ordinárias. Quando proprietário e gestor são uma mesma pessoa, presume-se que serão desenvolvidas todas as acções possíveis e necessárias para melhorar a sua posição, traduzida num aumento da sua riqueza. Ao alienar parte da sua participação no capital da empresa, ele estará quase de imediato a criar um potencial conflito entre accionistas externos e ele próprio, enquanto proprietário.

A relação entre o banqueiro (leia-se proprietário) e os gestores bancários, é um dos exemplos de uma relação do tipo principal-agente. O principal (cliente) delega no agente (Banco) determinados poderes para este, actuar por sua conta e no seu interesse, pois na maioria dos casos, o agente é um *expert* sem o qual o principal não poderá levar a bom termo a sua pretensão

de ganho. A instituição é vista como o agente que actua no interesse dos seus clientes depositários, os principais, dos quais recebe as ordens ou instruções. Entre o cliente e o Banco, estabelece-se uma obrigação de meios ou mesmo de resultado⁵. Quanto à relação entre detentores do capital e o Banco, os primeiros apenas indicam ao agente-Banco, os objectivos que pretendem ver concretizados, deixando ao gestor uma ampla margem de manobra. Os resultados *avaliá-los-ão a posteriori*. Assim, a responsabilização do agente perante a não concretização desses objectivos (goals) será indirecta, contrariamente à responsabilização do Banco face ao cliente.

186

Um outro tipo de conflito de agência, é aquele que assenta numa relação entre accionistas e credores da empresa. Estes, concedem financiamento à empresa com base no risco dos seus activos e de acordo com a sua estrutura de capital, atendendo a expectativas criadas. Estes dois últimos elementos, serão factores determinantes do risco dos cash-flows e assim sendo, da segurança dos créditos. É tendo-os em conta, que os credores fixam as taxas de retorno que pretendem e, conseqüentemente, o custo de financiamento para a empresa. Ora, se através dos gestores, os accionistas conduzem a empresa à escolha de novos projectos com um risco superior ao inicialmente previsto pelos credores, isto fará aumentar a taxa de retorno exigida à empresa. Mas, se tais projectos de investimento forem efectivamente mais rentáveis, todos os benefícios repercutir-se-ão nos accionistas, pois os credores apenas receberão um rendimento fixo. Em ambas as situações, os accionistas ganharão à custa dos credores da empresa. Contudo, hoje em dia, os credores estão melhor protegidos contra práticas dos accionistas, impondo restrições ao crédito e estabelecendo acordos rígidos de financiamento ou com garantias reforçadas. Desta forma, os gestores enquanto agentes dos credores e dos accionistas, deverão actuar correctamente do ponto de vista ético e profissional, contrabalançando os interesses de todos.

Se a organização clássica tinha no seu centro a figura do proprietário-empregador, para melhor compreender a empresa hodierna, é necessário proceder a uma separação entre gestor, proprietário, accionistas e credores, sendo incorrecto assumir uma noção unitária e globalizante de empresário. O distanciamento entre o investidor e a empresa na qual investe e, entre todas as figuras existentes na organização, facilitará o emergir de comportamentos contraditórios dos gestores da mesma. Quanto ao agente incumbido de desenvolver uma actividade, se por um lado, é impossível delimitar completamente a sua actuação enquanto gestor, por outro lado,

⁵ Por exemplo, no caso da remuneração dos Depósitos a Prazo, em que o Banco se compromete a atribuir um juro na data de vencimento, calculado com base numa taxa previamente conhecida do cliente.

torna-se imperioso que existam mecanismos ao alcance dos principais que diminuam os efeitos indesejáveis associados à discricionaridade.

2. O COMPORTAMENTO PREFERENCIAL DE GASTOS - ALGUNS DESENVOLVIMENTOS

Sob esta designação, são abrangidas todas as situações onde o gestor não tem uma atitude neutral perante os custos. Directa ou indirectamente, ele provocará um aumento das despesas para níveis superiores aos que seriam suportados se de um proprietário se tratasse. Ao prosseguir objectivos diferentes dos inicialmente propostos pelo principal-proprietário, o agente-gestor, satisfará os seus próprios interesses não necessariamente coincidentes com os da maximização do lucro.

Williamson (1963) iniciador do estudo deste comportamento de desvio, sugeriu que na ausência de forças concorrenciais nos mercados, os gestores estariam aptos a prosseguir objectivos de maximização dos seus próprios interesses, o que seria facilitado pela separação entre propriedade e controlo da empresa e, pelas imperfeições dos mercados.

Edwards (1977) desenvolveu um estudo sobre a Banca dos EUA que lhe permitiu concluir que o comportamento preferencial de gastos poderia manifestar-se através da existência de um vasto número de Balcões, de um elevado número de empregados, taxas salariais elevadas e despesas gerais avultadas. Outros estudos,⁶ concluíram que os Bancos operando em mercados pouco competitivos e controlados por gestores, têm despesas mais avultadas do que teriam se geridos pelos proprietários. A separação entre propriedade e controlo, associados a uma crescente concentração do mercado, propiciam condições para o aparecimento do comportamento preferencial de gastos.

Apesar do poder de monopólio não ser condição necessária nem suficiente para determinar o aparecimento de um comportamento preferencial de gastos, ele poderá potenciar o aumento dos custos de supervisão e controlo do gestor⁷. Assim sendo, o cerne da questão não deverá ser o de determinar as preferências dos agentes coincidentes ou não com as do principal, mas antes sob que condições tais preferências se concretizam em actuações contrárias à maximização do lucro. Toda a problemática deverá basear-se antes, na relação entre dimensão da empresa e sua estrutura, bem como no grau de discricionaridade que o gestor detém. Na verdade, à medida que aumenta a dimensão da organização e a propriedade se torna mais difusa, mais notória será a separação entre posse e controlo, situação

⁶ Hannan e Mavinga (1980) e Basch (1987).

⁷ Também para o caso português, os Bancos que iniciaram processos de fusão e concentração pareceram demonstrar maior propensão para o aparecimento ou aumento deste tipo de conduta.

favorável à manifestação da discricionariedade operacional do gestor, pois os custos de monitoração tornam-se mais elevados dificultando a actuação dos principais sobre o agente.

188

Existem, porém, mecanismos de controlo dos gestores, traduzidos na sua quase totalidade por esquemas de incentivos a conceder ao agente, com inerentes custos para a organização. Estes esquemas, deverão ser de molde a que o agente seja motivado a actuar no interesse do principal, assegurando a sua fidelidade ao cumprimento dos objectivos de maximização do lucro organizacional. Um outro tipo de mecanismo de controlo, será a monitoração exercida pelo principal sobre o agente, que não se confina a uma mera supervisão. Concretiza-se, por exemplo, em restrições orçamentais e contratos rígidos mas compensatórios⁸.

3. RELAÇÃO DE AGÊNCIA VERSUS COMPORTAMENTO PREFERENCIAL DE GASTOS - CONCLUSÕES

Ao abrigo de uma relação de agência, através da qual são conferidos ao agente-gestor poderes discricionários que lhe permitirão desenvolver a sua actividade, este poderá assumir comportamentos indesejáveis por que contrários ao objectivo de maximização do lucro do principal-proprietário. Quer se trate de um comportamento preferencial onde o gestor separe a maximização do lucro da instituição da maximização da sua função utilidade (modelo de decisão separável) ou, em que o gestor simultaneamente considera as suas pretensões e as da empresa (modelo de decisão conjunta), ambas evidenciam que o gestor não será um minimizador de custos.

Desta forma, parece que a empresa será sempre uma maximizadora de lucros, apesar de sujeita a custos de agência. Um factor importante a ter em conta, deverá ser a dimensão da organização⁹. Quanto maior a organização, mais difusa será a propriedade e, conseqüentemente, mais elevados os custos de agência. Aumentará também a propensão para alguns indivíduos optarem por satisfazer os seus interesses à custa da organização. A partir do momento em que as figuras de proprietário e gestor correspondam a dois indivíduos diferentes, com gostos, preferências e objectivos igualmente distintos, ocorrerão conflitos e a instituição incorrerá em custos de agência que farão parte do exercício da sua actividade.

⁸ Crawford, Ezzell e Miles (1995:231) "(...) The conflict of interest that emerge between CEO's and the shareholders they represent are a classical example of the principal-agent problem. Effectively constructed compensation contracts are one way of mitigating these agency problems (...)".

⁹ Por dimensão entende-se o grau de complexidade da actividade desenvolvida na instituição e a separação entre propriedade e controlo da mesma.

Parece pois poder concluir-se, que um certo nível de comportamento preferencial de gastos é admissível. Tal nível será alcançado através de um equilíbrio entre o controlo do gestor e a discricionaridade que lhe é conferida. Será ao abrigo desta margem de manobra, que prosseguirá a maximização da sua função utilidade, sem contudo descurar a maximização do lucro da organização. Esta admissibilidade de um certo grau de comportamento preferencial, poderá ser coincidente com aquele que permitirá à instituição laborar com níveis de custos superiores aos que assegurariam a eficiência.

4. O COMPORTAMENTO PREFERENCIAL DE GASTOS E A BANCA PORTUGUESA

O Sistema Financeiro Português (SFP) é em sentido estrito um mecanismo de intermediação entre aforradores e tomadores de fundos, constituído pelo conjunto das instituições financeiras - Autoridades Monetárias e Outras Instituições Monetárias (OIM's) que por seu turno, são divididas em Instituições de Crédito Universais (ICU's) e Especializadas (ICE's) e ainda, pelas Sociedades Financeiras (SF's). A actividade bancária, enquanto parte desse sistema, consiste na intermediação entre poupança e investimento, envolvendo um risco e exigindo por isso, confiança dos e, nos agentes.

O actual Sistema Bancário (SB) que ao longo da última década tem vindo a sofrer alterações de fundo, assenta em dois pilares fundamentais, que fizeram parte dos factores responsáveis por tais alterações relativamente a todas as Instituições Financeiras (IF)¹⁰. O primeiro, coincidente com a nova postura dos Bancos, iniciou-se com a (re)abertura do sector à iniciativa privada, trazendo consigo o surgimento de novas actividades e novos mercados ou ressurgimento de outros, onde se realçam os Mercados Monetário Interbancário (MMI) e Interbancário de Títulos (MIT), a Bolsa de Valores de Lisboa (BVL) e a Bolsa de Derivados do Porto (BDP). Um segundo pilar, foi a concretização da reforma do SFP, operada com a publicação do DL nº298/92 de 31 de Dezembro e sucessivas alterações normativas¹¹.

Actualmente, a noção de Banca Universal (art.4º do RGICSF) substituiu a categorização tripartida entre Bancos comerciais, de investimento e de poupança, apesar das instituições poderem desenvolver a sua actividade

¹⁰ O processo iniciou-se com a publicação da Lei nº11/83 de 16 de Agosto, através da qual o Governo é autorizado a alterar parcialmente a Lei nº46/77 de 8 de Julho, (re)abrindo à iniciativa privada determinados sectores da economia, entre os quais o bancário. Na sequência desta Lei, foi publicado o DL nº406/83 de 19 de Novembro, permitindo o exercício da actividade bancária por empresas privadas. Mas seria o DL nº51/84 de 11 de Fevereiro, a regulamentar a criação dos Bancos comerciais ou de investimento por entidades privadas, sem discriminação entre capital privado e público.

¹¹ O DL nº298/92 de 31 de Dezembro, consagra o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF).

com predominância numa das três vertentes. Porém, o facto de poderem especializar-se numa dessas três áreas, não as transforma em ICE's¹². Faz-se inclusive referência no preâmbulo do RGICSF, ao abandono da repartição entre instituições de crédito parabancárias e auxiliares de crédito, passando a distinção fundamental a ser feita entre IC's e SF's¹³.

Apesar das estratégias de concentração ou de grupo que têm vindo a desenhar-se desde o início dos anos noventa, acentuando-se sobretudo na banca comercial e de investimento, os Bancos portugueses não possuem ainda um autêntico espírito de concentração, pois mesmo após a fusão/aquisição, mantêm um elevado número de Balcões e de funcionários.¹⁴

5. CONCLUSÕES

Os Bancos comerciais operantes no espaço português, como empresas financeiras e creditícias que são, têm uma estrutura de propriedade dispersa, havendo um distanciamento entre accionistas, proprietários das IC e quem as administra, os gestores bancários. Esta será uma das possíveis causas apontadas para o eventual surgimento de comportamentos de desvio, onde o gestor deixará de maximizar o lucro da instituição, para maximizar a sua própria função utilidade. Tais condutas são muitas vezes prosseguidas com o conhecimento dos principais, incapazes de antecipadamente as evitarem, preferindo antes conceder aos agentes uma margem de liberdade que permitirá na maioria dos casos, prosseguir um modelo de decisão conjunta, no qual o agente visará maximizar o lucro da Instituição de Crédito, ao mesmo tempo que estará a maximizar a sua função utilidade.

A teoria da agência ao abrigo da análise do comportamento preferencial de gastos, sugere que determinadas políticas de tomada de controlo e/ou (re)privatizações, poderão conduzir ao afastamento destas condutas contrárias à maximização do lucro. Ora, uma vez que o sector bancário nacional está quase totalmente (re)privatizado, é pertinente questionar-se sobre o aparecimento ou acentuação de tais comportamentos de desvio¹⁵.

¹² As ICE's encontram-se elencadas não exaustivamente no art.3º als. c) a j) do RGICSF, podendo apenas desenvolver as actividades que a lei permitir, contrariamente às ICU's (os Bancos) que podem desenvolver as actividades que a lei não exclua. Como exemplos de ICE's podem apontar-se as Caixas Económicas e as Sociedades de Investimento. A Caixa Geral de Depósitos é um tipo particular de instituição, na medida em que é simultaneamente uma ICU e uma ICE.

¹³ As SF's encontram-se regulamentadas nos arts. 5º, 6º e 174º e ss. do RGICSF.

¹⁴ Note-se que segundo dados relativos a 1998 publicados pela Associação Portuguesa de Bancos, o número total de Balcões atingiu 4123 e o número de funcionários 57000, para um total de 53 instituições. É igualmente de ter em conta, que a primeira fusão pura operada em Portugal concretizou-se no segundo semestre de 98, respeitando ao Grupo BPI, com a agregação do BFB, BBI e BFE no BPI Banco.

¹⁵ Para algumas instituições, determinados valores das rubricas de custos podem indiciar algum comportamento preferencial de gastos que, contudo, parece enquadrar-se ainda num

Em conclusão, do estudo desenvolvido até à data, não foi possível concluir pela existência inequívoca de um comportamento preferencial de gastos, contrário à maximização do lucro. As despesas realizadas são por um lado, consequência de uma propriedade difusa ou dispersa, que permite a existência de relações de agência com delegação de poderes e, por outro lado, da estratégia e funcionamento da instituição.

nível considerado admissível pela própria organização. Para além disso, a maioria dos gestores tem esquemas remuneratórios fixados também em função dos resultados da organização, o que à partida, será um incentivo para prosseguirem uma estratégia de maximização de lucro coincidente com os objectivos da instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTZOULATOS, ANGELUS A. "Credit Rationing and Rational Behavior", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol.26, nº2, May 1994, pp.182-202.

ARNOULD, RICHARD J. "Agency Costs in Banking Firms: An Analysis of Expense Preference Behavior", *Journal of Economics and Business*, nº37, 1985, pp.103-112.

BASH, DONALD L. "Rivalry and Expense Preference Behavior Among Banks: The Role of Deposit Rate Ceiling", *Journal of Economics and Business*, nº39, 1987, pp. 225-238.

CRAWFORD, ANTHONY J., JOHN R. EZZELL E JAMES A. MILES. "Bank CEO Pay-performance Relations and the Effects of Deregulation", *Journal of Business*, vol.68, nº2, April 1995, pp. 231-256.

192

DOLCE, INÉS. "O Comportamento Preferencial de Gastos na Banca Comercial Portuguesa", Tese de Mestrado, Universidade Portucalense, Porto, Março, 1996.

EDWARDS, FRANKLIN R. "Managerial Objectives in Regulated Industries: Expense Preference Behavior in Banking", *Journal of Political Economy*, vol.85, nº1, 1977, pp.147-162.

HANNAN, TIMOTHY H. E FERDINAND MAVINGA. "Expense Preference and Managerial Control: The Case of the Banking Firms", *The Bell Journal of Economics*, vol.11, nº2, Autumn, 1980, pp. 671-682.

JENSEN, MICHAEL C. E WILLIAM H. MECKLING. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, nº3, 1976, pp. 305-360.

PINHO, PAULO. "Essays on Banking", Tese de Doutoramento, City University Business School, London, 1994.

WILLIAMSON, O.E. "Managerial Discretion and Business Behavior", *The American Economic Review*, vol.LIII, nº5, December, 1963, pp.1032-1057.