

REGULAÇÃO PRUDENCIAL E REDES DE PROTEÇÃO:  
TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO BRASIL<sup>1</sup>

*Ana Rosa Ribeiro de Mendonça<sup>2</sup>*

## INTRODUÇÃO

Os mercados financeiros são submetidos a aparatos de regulação e supervisão mais desenvolvidos do que os verificados em outros segmentos da economia, o que se explica por características inerentes à natureza das operações realizadas no âmbito desses mercados. Entre tais características é possível destacar algumas que explicariam a suscetibilidade das instituições financeiras, em especial as bancárias, à crise, assim como, a partir destas, a possibilidade de movimentos de contágio que poderiam ocasionar risco sistêmico. Instituições bancárias são, em conjunto com a Autoridade Monetária, participantes do sistema monetário, receptoras e criadoras de depósitos à vista, instrumentos plenamente líquidos. Operam alavancadas, ou seja, suas posições ativas e passivas são mais elevadas do que o capital próprio e, em geral, são transformadoras de prazos – os prazos das operações do passivo são mais curtos que os do ativo. Contratos financeiros são transações que envolvem obrigações e direitos a serem exercidos em data futura e, desta forma, o valor dos contratos depende da confiança de que este será efetivado. Algumas considerações podem ser tecidas a partir dessas características. Essas instituições ocupam papel central no sistema de crédito e de pagamentos e a credibilidade é elemento fundamental para sua atuação, dado o elevado nível de alavancagem e o descasamento de prazos das operações. E quebras na confiança dos agentes em determinada instituição podem ocasionar movimentos adversos do público depositante - de retirada de depósitos não só na instituição em questão como também de outras instituições, dada a lógica do *“first come first served”* - o que pode problematizar a relação ativos/passivos, mesmo que estas contas estejam equilibradas. Assim, movimentos de contágio podem ser gerados, até mesmo a partir de instituições equilibradas, e podem ocasionar problemas sistêmicos. E problemas de liquidez/solvência no sistema bancário podem transbordar para o todo ou parte do sistema, dada sua importância na operacionalidade do sistema de pagamentos e recebimentos, assim como nas operações de crédito, novas ou de refinanciamento.

Estas características acabam por justificar o aparato de regulação e supervisão mais desenvolvido a que estão submetidas as discutidas instituições, que tem como objetivos declarados a garantia da saúde e solidez do sistema, assim como a proteção de pequenos depositantes. Esse aparato pode ser pensado a partir de dois recortes distintos. Instrumentos e mecanismos que possam ser acionados em momentos em que problemas já tenham se instalado, de forma a suavizar seus efeitos e evitar movimentos de contágio, conformando uma rede de proteção. Entre esses se destacam a atuação da autoridade monetária enquanto emprestador em última instância e a presença de seguros de

---

<sup>1</sup> Agradeço a colaboração dos colegas participantes do grupo de pesquisa Basileia - CERI/IE/Unicamp, especialmente à Simone da Silva Deos por sua leitura acurada e comentários instigantes. Erros e omissões ainda existentes são de minha inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Professora do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisadora do CERI/IE e NEIT/IE.

depósito. E normas e regras que constituam aparato de regulamentação prudencial e supervisão, que reforcem a capacidade do sistema de evitar ou absorver os problemas discutidos acima.

A regulamentação prudencial implica o estabelecimento de regras específicas quanto ao comportamento dos agentes e, mais recentemente, quanto à abertura de informações, que devem ser acompanhadas por normas de monitoramento e supervisão.<sup>3</sup> Em geral tais regras são preventivas, ou seja, vêm no sentido de abortar problemas em potencial.

Durante décadas a regulamentação prudencial adotada em vários países procurou minimizar a possibilidade de problemas através de mecanismos que restringiam a atuação das instituições<sup>4</sup> e se sustentava fundamentalmente sobre a regulação e controle de balanços. A atuação das instituições era restrita e controlada a partir da imposição de limites quanto à composição das carteiras de ativos e passivos. Entre as questões endereçadas por esse tipo de arcabouço regulatório destaca-se a (i)liquidez das posições ativas das instituições quando comparadas com suas posições passivas. Dessa forma, a garantia da liquidez dos depósitos através da imposição de limites à natureza de aplicações permitidas aos bancos e do estímulo à manutenção de reservas para fazer frente a retiradas sempre estiveram entre os elementos centrais de tais arcabouços. Entre os vários instrumentos ou mecanismos presentes em tais arcabouços encontram-se: limites de endividamento e alavancagem; índices de liquidez<sup>5</sup>; limites ao *exposure* de bancos a tomadores únicos; limites quanto à composição de ativos e à classe de atividades que cada tipo de instituição poderia realizar.<sup>6</sup>

No entanto, importantes transformações vivenciadas pelos mercados financeiros nas últimas décadas tornaram inoperantes uma parcela importante deste conjunto de regras de controle e restrições na composição dos balanços. E essas transformações resultaram de um importante movimento de inovações, desregulamentação e liberalização financeiras. Uma série de inovações institucionais criadas por agentes atuantes nos mercados financeiros e um intenso processo de liberalização financeira e desregulamentação dos mercados acabaram por minimizar ou mesmo neutralizar regras e normas que limitem e restrinjam a atuação das instituições financeiras em sua constante busca por rentabilidade e, em alguns casos, liquidez. No que diz respeito às inovações financeiras destacam-se: a ampliação e disseminação de instrumentos derivativos, a intensificação do processo de securitização que contribuiu para a desintermediação bancária e a flexibilização da carteira de ativos das instituições, além de estratégias de diversificação de fontes de recursos, ou seja, o desenvolvimento de processos de administração de passivos, a partir dos quais há queda da importância de depósitos como instrumento de passivo, o que diminui a eficácia de regulação através de indicadores relacionados a depósitos.

<sup>3</sup> A existência de um conjunto de regras pressupõe a existência de instrumentos para se averiguar se estas regras estão sendo cumpridas, ou seja, normas de monitoramento e de supervisão. Segundo Llwellyn (1999), as normas de monitoramento dizem respeito à observância do cumprimento das regras, enquanto as regras de supervisão são mais gerais e dizem respeito ao comportamento das instituições.

<sup>4</sup> Alguns sistemas, como o norte-americano, impunham restrições geográficas e de linhas de produtos, e limites quanto à associação de bancos com outros tipos de empresas, financeiras ou não-financeiras. A lógica da segmentação presente na estrutura regulatória norte-americana era evitar os movimentos de contágio entre mercados distintos.

<sup>5</sup> Imposição de indicadores quantitativos para julgamento de operações permitidas com índices de liquidez baseados na disponibilidade de reservas primárias e secundárias.

<sup>6</sup> Essa última em especial quando o sistema financeiro assume um formato segmentado, ou seja, quando há a presença de instituições especializadas.

A desregulamentação por seu turno, ao suavizar ou mesmo eliminar barreiras entre instituições bancárias e não-bancárias, alargou o espaço de atuação das instituições financeiras, exacerbando um movimento já constituído pelas inovações.<sup>7</sup> A liberalização dos fluxos de capitais entre fronteiras possibilitou uma maior integração entre os diferentes mercados domésticos e a criação de mercados internacionais.

Um processo de reorganização do desenho do arcabouço de regras de comportamento e supervisão passou a ser constituído diante da percepção dos limites do aparato vigente - no sentido de garantir a estabilidade e solidez do sistema e proteger os depositantes através de restrições e limites na composição da carteira das instituições - aliada à leitura de que os agentes desse mercado, em sua busca por lucros são incentivados a assumir riscos excessivos.<sup>8</sup> Apesar da manutenção de alguns dos instrumentos e mecanismos então vigentes, a lógica central da regulação prudencial passou a repousar nos riscos das posições ativas das instituições. O embasamento de tal lógica seria que a ameaça às instituições financeiras e assim, no limite, ao sistema de pagamentos seriam os riscos assumidos nas aplicações dos bancos. A atenção da regulação deveria deixar de estar no perfil do passivo dos bancos e passar a incidir sobre suas aplicações ativas.

A exigência de que os bancos mantenham um coeficiente mínimo de capital é elemento fundamental desse novo formato assumido pela regulação prudencial, apresentado por alguns autores como processo de re-regulamentação financeira. Através destes, a autoridade reguladora impõe aos bancos a manutenção de uma relação mínima entre o capital próprio e os ativos em carteira, relação esta chamada de índice de capital.

O principal argumento apresentado para justificar a generalização do índice de capital é o estímulo gerado pelo comprometimento de parcela do capital próprio dos bancos, o que compensaria incentivos perversos à aceitação de riscos excessivos. A regulação prudencial passaria, assim, a estimular a manutenção de carteiras mais seguras através de exigências mínimas de capital, pois em situações adversas não só poupadores, mas também os acionistas arcariam com as perdas.

Tal lógica se coloca como central para a configuração do Acordo de Basiléia de 1988, qual seja, a exigência de manutenção de índices mínimos de capital, com os ativos ponderados pelo risco de crédito e depois de mercado. A adesão a esse Acordo acabou por tomar proporções mais amplas do que inicialmente idealizado<sup>9</sup> e significou que as instituições passaram a ter que manter capital proporcional não só ao volume de suas posições ativas, como também aos riscos destas.

No Novo Acordo de Capitais, publicado em meados de 2004, a idéia central se mantém, qual seja, a necessidade de se manter índices mínimos de capital ponderado pelo risco. No entanto, a nova estrutura é muito mais complexa do que a anterior, uma vez que avança no movimento de mensuração de riscos, trazendo para dentro do arcabouço o desenvolvimento implementado pelas instituições de métodos mais acurados de mensuração de risco, além de inserir o tratamento do risco operacional, ao

<sup>7</sup> As instituições bancárias passaram a operar em outros mercados e com outros instrumentos, o que significou mudanças importantes na composição de suas carteiras de ativos e passivos.

<sup>8</sup> Persaud apresenta uma discussão menos ingênua desse movimento da regulamentação no sentido dos riscos, em especial do movimento mais recente de mensuração, avaliação e adequação dos riscos a partir da leitura das próprias instituições (Persaud, 2002).

<sup>9</sup> O espaço de aplicação inicialmente idealizado para o Acordo de Basiléia eram os bancos internacionalmente ativos do G10. No entanto, as regras de Basiléia foram adotadas de forma generalizada em mais de 100 países.

lado do de crédito e mercado já presentes no Acordo original. O foco da regulação e supervisão torna-se cada vez mais centrado na qualidade da gestão de risco e na adequação de sua medida. O resultado que se coloca é não só um sistema mais sensível ao risco, mas à leitura privada dos riscos, uma vez que trás para dentro da regulamentação as práticas de mercado.

## 1 BRASIL

O arcabouço de regulamentação e de supervisão que regem o sistema financeiro brasileiro passou por importante processo de mudanças ao longo dos anos de 1990 e estas devem ser analisadas dentro de um processo mais amplo de transformações vivenciadas por tal sistema, tanto no que toca à lógica de funcionamento doméstico quanto a sua integração ao sistema internacional. Entre essas transformações no ambiente em que operam as instituições financeiras destacam-se: i) o processo de liberalização financeira, que possibilitou a entrada de capitais estrangeiros no discutido sistema; ii) a redução da inflação obtida através da implementação do Plano Real, que impactou fortemente o sistema devido à importância do lucro inflacionário para as instituições financeiras; iii) um amplo movimento de fusões e aquisições, processos de intervenção e liquidação de bancos privados, extinção ou privatização de grande parte dos bancos públicos estaduais, o que implicou uma importante diminuição do segmento público no sistema financeiro, aumento da concentração e da participação estrangeira no referido setor; iv) reestruturação das instituições financeiras públicas federais.

Na segunda metade da discutida década, o sistema bancário passou por importante processo de fragilização, resultado da combinação de alguns fatores: fim do lucro inflacionário, crescimento do crédito e da inadimplência e políticas monetária e de crédito restritivas. Diante de tal fragilização, o Banco Central do Brasil (BCB) adotou um conjunto de medidas emergenciais de modo a garantir o saneamento do sistema. No entanto, as alterações no arcabouço de regras não se limitaram a tais medidas emergenciais. O BCB implementou também uma série de medidas para adequação de sua estrutura de regulação e supervisão ao que se colocava como a nova necessidade do mercado financeiro e de capitais, qual seja, a construção de um arcabouço voltado para a mensuração, avaliação e administração de riscos, o que mostra sua conexão com o movimento mais geral vivido pela regulamentação e supervisão, como discutido acima.

Dessa forma, a segunda metade da década de 1990 foi palco de mudanças importantes no que toca à regulamentação prudencial e de segurança, assim como à supervisão, sendo a discussão dessas o alvo da presente seção, o que será realizado após a apresentação do esquema regulatório vigente no período anterior às mudanças. No entanto, cabem aqui alguns comentários acerca da configuração da autoridade de regulamentação e supervisão. No Brasil, o BCB é responsável pela regulamentação e supervisão de ampla gama de instituições financeiras bancárias e não-bancárias, entre as quais fundos de investimento (exclusive fundos de ações, sob a égide da CVM – Comissão de Valores Mobiliários), corretoras e distribuidoras, financeiras, entre outras, e exerce tal função a partir das diretrizes colocadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Assim, sob a *umbrella* do BCB encontram-se a quase totalidade das instituições financeiras autorizadas a atuar no sistema financeiro brasileiro.

Até a primeira metade dos anos de 1990, a regulação prudencial era realizada a partir de avaliações contábeis das instituições bancárias, fortemente calcadas em suas contas passivas.

Combinava-se a exigência de capital e patrimônio líquido mínimos, limite de diversificação de riscos, limite de imobilização (90% do patrimônio líquido) e limite de endividamento (15 vezes o patrimônio líquido) (Lundberg, 1999b). Apesar de alguns destes instrumentos terem sido mantidos, tais como índice de imobilização e exigência de patrimônio líquido mínimo, a grande alteração deu-se no foco que deixou de se pautar pelas operações passivas e passou a se concentrar nas operações ativas ponderadas pelo risco.

O significado da regulamentação prudencial naquele período era bastante distinto do observado no presente, dado o contexto de elevada inflação vigente até 1994. Se, por um lado, a inflação tornava a regulamentação embasada em balanços complicada, dado que reduzia o significado das informações contidas no balanço dos bancos, por outro garantia rentabilidade mesmo para bancos ineficientes.

Os bancos se aproveitavam dos elevados ganhos garantidos por operações de *floating* e de arbitragem de indexadores. As receitas geradas a partir do quadro de elevada inflação eram tão importantes para as instituições bancárias que estas acabavam por remeter ao segundo plano o resultado financeiro de suas atividades. Diante desse contexto, a necessidade de regulação e supervisão era atenuada, uma vez que até bancos frágeis eram lucrativos. Em muitos casos, em especial na primeira metade dos anos de 1990, os ganhos com *floating* compensavam ineficiências administrativas e perdas decorrentes de crédito de liquidação duvidosa, em um período em que houve ainda a diminuição da atividade de crédito.

Segundo Moura (1998), o aparato de supervisão então em vigor não se mostrava adequado para lidar com problemas bancários, e tal inadequação era disfarçada pela política monetária acomodacionista característica do período inflacionário. Dessa forma, segundo tal autor, somente a estabilização colocaria tal fragilidade em evidência. Entre os problemas típicos que então se colocavam podem ser destacados: i) níveis inadequados de provisões para perdas de empréstimos; ii) concentração setorial e regional de crédito; iii) investimentos acionários de bancos em instituições não-financeiras; iv) liberalização prematura das regras de entrada no sistema bancário; e por fim v) fraudes e grandes dificuldades no monitoramento de instituições não-financeiras dos bancos (Moura, 1998).

Se o arcabouço de regulação prudencial era frágil, porém compatível com a dinâmica de funcionamento do sistema, inexistia um sistema tradicional de seguro de depósitos, o que não significa dizer que não havia mecanismos de segurança, ao menos até o final da década de 1980. Isto porque até a promulgação da Constituição de 1988 os recursos acumulados na Reserva Monetária eram utilizados para garantir os depositantes das instituições financeiras liquidadas e em operações de saneamento do sistema financeiro. Esta Reserva era formada por recursos captados através do imposto sobre operações financeiras (IOF), cobrados e utilizados segundo critérios estabelecidos pelo CMN que, em meados da década de 1970, autorizou o uso de tais recursos para os fins apresentados acima.<sup>10</sup> Dessa forma, recursos de origem tributária passaram a ser utilizados para garantir os depositantes, assim

<sup>10</sup> A Lei 5.143/66, que criou o IOF, determinou que o Fundo a ser constituído pelos recursos arrecadados por tal imposto só poderia ser utilizado em intervenções no mercado de câmbio e títulos, na assistência a instituições financeiras, em especial o BNDES, e em outras circunstâncias, a critério do CMN. A possibilidade de uso destes recursos para garantir depositantes e em operações de saneamento foi colocada pelo Decreto-lei 1.342/74 (Lundberg, 1999b).

como para o saneamento de instituições financeiras liquidadas, e foram amplamente utilizados para tal.<sup>11</sup> Em 1988, com a transferência dos recursos captados através do IOF para o Tesouro Nacional, o fundo de reserva deixou de ser alimentado. A partir desta data, a rede de segurança existente de fato perdeu forças, ao deixar de contar com sua principal fonte de recursos. Nos primeiros anos dessa nova fase, essa ausência não se mostrou um grande problema, dado que mesmo bancos ineficientes mostravam-se lucrativos em função dos ganhos inflacionários.

O CMN e o BCB fizeram um importante esforço no sentido de criar e aprimorar regras de regulação e supervisão, assim como de criar instrumentos para a conformação de uma rede de segurança. Inúmeras mudanças introduzidas a partir de agosto de 1994 explicitam a abrangência e profundidade da transformação operada e em operação, no arcabouço de supervisão e regulação bancária. Tais mudanças podem ser divididas em dois grandes grupos: medidas saneadoras e emergenciais, algumas das quais de vigência temporária, e medidas estruturais, que visavam a construção de um aparato de regras que garantissem a adequação das instituições aos riscos por elas assumidos, maior transparência das operações, mecanismos mais complexos de controle interno das instituições, assim como maior comprometimento dos administradores e proprietários dessas.

#### **A. Saneamento do Sistema:** medidas de caráter emergencial

A fragilidade vivida pelo sistema bancário no período imediatamente posterior à estabilização de preços explicitou as dificuldades resultantes de uma inadequada estrutura de regulação prudencial e de supervisão, assim como da inexistência de uma rede de proteção. Em um primeiro momento, acreditou-se que o instrumental então existente - baseado nos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária - aliado à atuação das instituições financeiras públicas federais, em especial Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, no mercado interbancário, fornecendo liquidez para instituições com problemas, seria suficiente para abortar a possibilidade de risco sistêmico. No entanto, a necessidade de intervenção em grandes bancos privados explicitou a maior gravidade da situação.<sup>12</sup> Diante desta, o governo federal adotou um conjunto de medidas que tinham como objetivo tanto criar instrumentos que minimizassem os efeitos sistêmicos de uma situação adversa já colocada quanto possibilitar a atuação preventiva do Banco Central em situações de fragilidade dos bancos. Nesse conjunto de medidas destacam-se a criação do programa de estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER/Resolução 2.208/95), do fundo garantidor de crédito (FGC/Resolução 2.197/95) e a edição da Medida

<sup>11</sup> Na década de 1970, esses recursos foram utilizados quando da quebra do Banco Halles e, de forma mais ampla, assumiram os prejuízos do Banco União Comercial, que foi incorporado pelo Banco Itaú em uma operação de mercado, e em várias outras situações. Nos anos de 1980, nas liquidações extrajudiciais de três grandes bancos privados, Sul Brasileiro, Comind e Auxiliar (1985), e em intervenções em bancos estaduais (1987). Para uma leitura mais aprofundada acerca de volume e situações em que estes fundos foram utilizados, ver Lundberg (1999b).

<sup>12</sup> A intervenção do Banco Econômico em agosto de 1995, sem que houvesse mecanismos tais como a proteção aos depositantes, e a iminência da intervenção no Banco Nacional, que ocorreu em novembro do mesmo ano, logo após a edição do pacote de medidas em discussão. Até então uma série de pequenos bancos havia sido objeto de intervenção e liquidação judicial, e havia um movimento de fusões e aquisições. Bancos públicos estaduais haviam sido submetidos ao regime de administração especial temporária (RAET).

Provisória 1.182/95, posteriormente transformada em Lei 9.447/97, que possibilitou a adoção do modelo de cisão, com a separação entre banco bom e banco ruim.

A idéia central do PROER era possibilitar a incorporação, no todo ou em partes, de instituições menos eficientes, em especial insolventes, por outras mais eficientes e capitalizadas. Para tal, os bancos incorporadores contavam com uma linha de financiamento do BCB para a reorganização administrativa dos bancos absorvidos, assim como tratamento tributário especial que possibilitava o diferimento de perdas e gastos com saneamento, inclusive com a desmobilização de ativos. O acesso à linha de financiamento era condicionado à autorização do BCB, concedida caso a caso e mediante a aceitação de uma regra clara: a transferência de controle da instituição absorvida, que poderia ser feita, inclusive, para instituições de capital externo. Convém lembrar que nesse esforço de reestruturação e fortalecimento do sistema, o BCB utilizou-se de uma brecha na legislação e permitiu o aumento da participação estrangeira.

Em conjunto e de forma a possibilitar a implementação do PROER foi editada a MP 1.182/95, que possibilitava a transferência, do todo ou de parte da instituição, assim como sua reorganização societária. Em casos de instituições sob regime especial (liquidação, intervenção ou RAET), tal decisão ficaria ao cabo do interventor ou liquidante, sob prévia autorização do BCB. Mas a medida não se limitava a esses casos. Quando da percepção de insuficiência patrimonial ou financeira que pudesse levar a um processo futuro de intervenção,<sup>13</sup> o BCB passou a poder atuar de forma preventiva e determinar a capitalização da instituição, a transferência do controle acionário ou reorganização societária, inclusive através de incorporação, fusão ou cisão. A inovação foi a ampliação do espaço de atuação do BCB, antes limitada à decretação de regimes especiais, que passou a poder atuar antes do agravamento do quadro.<sup>14</sup>

Esse conjunto de medidas procurou impulsionar, de forma ordenada e mediante regras estabelecidas pelo BCB, um movimento de incorporação, cisão ou fusão de instituições, no todo ou em partes, e dessa forma viabilizar soluções de mercado para os problemas vivenciados por algumas instituições e que poderiam gerar risco do sistema. A lógica subjacente era que os custos e riscos para o sistema da extinção de algumas instituições bancárias, em especial as grandes, seriam muito maiores do que os custos das operações. Segundo o BCB, o volume de recursos concedidos no âmbito do Proer foi de R\$ 20,36 bilhões, o que representou 2,7% do PIB no período de vigência do programa (1995/97) (Maia, 2003) (Quadro 1). Em meados de 2006, os créditos do BCB com as instituições em liquidação em função das operações do Proer eram da ordem de R\$ 41 bilhões (BCB, 2006).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Entre os problemas enunciados pela legislação destacam-se prejuízos devido à má administração, infrações reiteradas à legislação bancária, e ocorrências que comprometam a situação econômica ou financeira da instituição e possam a levar a sua falência.

<sup>14</sup> Uma outra inovação colocada pela MP 1.182 foi a ampliação do espaço de aplicação da responsabilidade solidária dos controladores, além de estender a indisponibilidade aos acionistas controladores e agilizar a possibilidade de desapropriação das ações de bancos em dificuldades.

<sup>15</sup> Esse montante aparece nas notas explicativas às demonstrações financeiras do BCB como valor justo a resultado referente às liquidações extra-judiciais dos Bancos Nacional, Econômico, Mercantil, Banorte e Bamerindus. Para o cálculo do valor justo o BCB considera o valor de mercado das garantias, considerando a preferência para pagamento estabelecida pela legislação.

QUADRO 1. Proer: Valores das operações e origem do capital dos bancos incorporadores

	Valor das Operações (bilhões de reais correntes)	Fusões e Aquisições – Banco incorporador	
		Doméstico	Estrangeiro
Bancos Grandes	14,06	3	1
Bancos Pequenos	1,25	4	0
Caixa <sup>(1)</sup>	5,05	-	-
Total	20,36	7	1

(1) Financiamento para aquisição da carteira imobiliária.

FONTE: BCB apud Maia (2003)

Criado diante da ausência de instrumento de seguro de depósito ou de outro mecanismo que funcionasse como tal, como foi o caso dos fundos da Reserva Monetária até 1988, o fundo garantidor é uma entidade privada sem fins lucrativos. Tem como objetivo garantir a cobertura de depósitos e aplicações financeiras emitidas pelas instituições participantes do fundo no valor de até R\$ 20.000,00 quando da decretação de intervenção, liquidação extra-judicial, falência ou mesmo quando do reconhecimento da insolvência da emissora pelo BCB.<sup>16</sup> Os recursos do FGC têm origem em contribuições das instituições participantes de 0,025% dos saldos mensais dos instrumentos segurados. Foi bastante utilizado no período imediatamente posterior a sua criação, dada a situação de fragilidade vivida por algumas instituições bancárias.<sup>17</sup>

Uma avaliação do processo de saneamento é apresentada por Lundberg (1999b), que enumera uma série pontos positivos do processo: i) baixo custo quando comparado com outras experiências internacionais; ii) o modelo de cisão, em contraponto com o modelo de aquisição até então adotado, implicou melhor definição e caracterização da responsabilidade dos ex-controladores e ex-administradores pela inadimplência; iii) no modelo adotado, os custos a serem efetivamente bancados pelo governo seriam menores dada a possibilidade de ressarcimento, ao menos parcial, com base no patrimônio dos ex-controladores e acionistas; e por fim, iv) com a criação do FGC, não só uma lacuna do esquema regulatório teria sido preenchida, como também os prejuízos do governo teriam sido divididos, por se tratar de um mecanismo privado.

A despeito das questões levantadas acima a partir da leitura realizada por Lundberg (1999) acerca dos resultados do discutido processo, as medidas saneadoras não somente afastaram a situação de crise iminente como também foram bem sucedidas ao garantir uma maior higidez ao sistema, que emergiu desse processo mais concentrado e com maior participação do capital estrangeiro.

Ainda no que tange à constituição de rede de proteção, mas com relação à função da autoridade monetária enquanto emprestadora em última instância, convém destacar que a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00) restringiu a capacidade e a flexibilidade de atuação do BCB em situações de fragilidade como a discutida acima, dificultando ou mesmo inviabilizando a criação de programas nos moldes do PROER. Isso porque no capítulo sobre a

<sup>16</sup> Instrumentos emitidos pelas instituições garantidos pelo FGC: depósitos à vista, a prazo e de poupança; letras de câmbio, hipotecárias, imobiliárias e de crédito imobiliário. Posteriormente foram incluídos os saldos de contas de investimento (2004) e excluídos os depósitos judiciais.

<sup>17</sup> O FGC passou por um importante problema financeiro no início de 1997, quando da necessidade de garantir os depósitos do Bamerindus. Naquele momento, o FGC tinha em caixa cerca de 10% dos recursos necessários. A solução encontrada foi a concessão de um empréstimo Proer ao interventor do banco, garantido pelo FGC (Lundberg, 1999b).



destinação de recursos públicos para o setor privado explicita-se que o socorro a instituições do sistema financeiro nacional só pode ocorrer mediante leis específicas e que a prevenção de insolvência e os riscos inerentes ao sistema devem ser confrontados por fundos e instrumentos privados, do próprio sistema, como pode ser depreendido dos artigos que se seguem (grifos nossos).

Art. 28. Salvo mediante lei específica, **não poderão ser utilizados recursos públicos**, inclusive de operações de crédito, **para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional**, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamento para mudanças de controle acionário.

§ 1 A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma de lei.

§ 2 O disposto no caput não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

## B) Aperfeiçoamento da Regulação Prudencial

Nesse mesmo período, observou-se um grande esforço no sentido de melhorar e aperfeiçoar o arcabouço de regulamentação prudencial e de supervisão vigente no sistema financeiro brasileiro. Para se discutir esse esforço e se tentar entender o formato assumido pelo arcabouço de regulação/supervisão que passa a vigor no sistema brasileiro é possível pensar as mudanças a partir de algumas grandes linhas: adequação ao risco, transparência de informações e regras para o acesso e controle interno das instituições. No tocante ao risco, diversas medidas foram tomadas tendo em vista a construção de um arcabouço de regras mais acurado no sentido da mensuração e avaliação de riscos. Entre tais medidas destacam-se a criação de exigências de capital a partir das posições ativas das instituições ponderadas pelos riscos, em um primeiro momento risco de crédito, depois de mercado e então operacional, em consonância com o movimento dos Acordos de Basileia; a criação da central de risco de crédito e as novas regras para o provisionamento contra perdas esperadas. No que concerne à transparência de informações destacam-se as medidas que permearam a publicação de informações trimestrais pelas instituições, assim como a abertura de dados em consonância com regras internacionais possibilitando a consolidação das informações pelo *Bank for International Settlements* (BIS). Modificações também foram colocadas no que tange às regras de acesso ao sistema financeiro, assim como normas mais rigorosas foram colocadas no tocante à qualificação e compromisso de administradores e acionistas e à obrigatoriedade da implantação de sistemas de controles internos.<sup>18</sup> Tendo em vista o escopo do presente trabalho e a importância da adequação aos riscos no atual estado das artes da regulação, a discussão que se segue será centrada nas medidas criadas para endereçar tal questão.

No que diz respeito à normatização, a Resolução 2.099/94, que significou a adoção do Acordo de Basileia, colocou-se como um marco, não só pelas modificações que gerou no formato da estrutura de regulamentação, mas também por dar início a um processo no qual foram criadas normas com o objetivo de construir um arcabouço mais acurado no sentido da mensuração e avaliação de

<sup>18</sup> Uma alteração importante presente nas Resoluções 2.723/00 e 2.743/00 diz respeito às demonstrações financeiras das instituições, que passaram a ser realizadas de forma consolidada, em nível do conglomerado financeiro como um todo, o que significa a inclusão de subsidiárias de dependências no exterior.

riscos.<sup>19</sup> A adaptação da estrutura de regulamentação ao discutido Acordo implicou algumas importantes alterações. Primeiro, a mudança do foco da regulação, que deixou de se concentrar na estrutura passiva e de patrimônio líquido e passou a focar as posições ativas dos bancos. O tradicional limite de endividamento foi substituído pelo limite das posições ativas, agora ponderadas pelo risco, o que vai ao encontro das mudanças de foco na estrutura regulatória discutida anteriormente. Desta forma, os bancos passaram a ter que manter um patrimônio líquido ajustado de no mínimo 8%, índice posteriormente alterado para 11%,<sup>20</sup> de suas posições ativas ponderadas pelo risco da forma expressa no Quadro 2.

A Resolução 2.099/94 também trouxe elementos importantes ao processo de normatização tanto no que diz respeito à autorização para funcionamento, à transferência de controle societário e reorganização de instituições financeiras quanto no que tange à instalação e ao funcionamento de dependências no país.

QUADRO 2. Ponderações de risco e operações ativas

Risco nulo (0%)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• disponibilidades de caixa</li> <li>• depósitos no BCB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• títulos públicos federais</li> <li>• depósitos a prazo de instituições ligadas</li> </ul>
Risco reduzido (20%)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• depósitos bancários</li> <li>• ouro</li> <li>• disponibilidades em moeda estrangeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• títulos e valores emitidos por entidades financeiras de organismos internacionais no mercado doméstico <sup>(1)</sup></li> </ul>
Risco reduzido (50%)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• aplicações em moeda estrangeira no exterior</li> <li>• títulos estaduais e municipais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• títulos de outras instituições financeiras</li> <li>• créditos habitacionais em situação normal</li> </ul>
Risco normal (100%)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• empréstimos e financiamentos</li> <li>• debêntures</li> <li>• operações de arrendamento mercantil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• operações de câmbio</li> <li>• ações e investimentos</li> <li>• avais e fianças</li> </ul>
Risco normal (300%)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• créditos tributários <sup>(2)</sup></li> </ul>	

(1) Ponderação de risco criada em 2002 pela Circular 3.140/02.

(2) Inicialmente, o fator de ponderação para créditos tributários era de 100%. No entanto, dada a importância desses nos balanços de algumas instituições, o BCB resolveu alterá-lo para 300%.

FONTE: CMN, Resolução 2.099/94.

Como resultado dessas mudanças na forma de acompanhamento dos limites de alavancagem operacional, do passivo para o ativo ponderado pelo risco, observou-se um aumento da exigência de capital a ser mantido pelas instituições (Lundberg, 1999b).

Ao lado de tais exigências de capital em função das posições ativas, os bancos também têm que manter um capital mínimo para operar no sistema, que varia de acordo com o tipo de instituição. Segundo Moura (1998), esses requerimentos atuam como barreira à entrada de outras instituições.

<sup>19</sup> A normatização da adoção do Acordo de Basileia data de 1994, mas novas regras começaram a operar no início de 1995.

<sup>20</sup> Em 1997 o BCB alterou o percentual para 10% e posteriormente para 11%.

Como discutido acima, a Resolução 2.099/94 foi um marco e inaugurou um processo de muitas mudanças no arcabouço regulatório vigente, tendo em vista sua adequação ao novo ambiente doméstico de atuação das instituições financeiras e às mudanças propostas pelo Comitê de Basileia, sempre no sentido de definir regras que garantam avaliação e administração mais acurada dos riscos. A partir de então, novas normas têm sido publicadas, em especial no que toca à avaliação de riscos, mas também no sentido de garantir maior e melhor abertura de informações, à normatização da entrada e manutenção de instituições no sistema, ao comprometimento de gestores e acionistas, entre outros. Algumas dessas mudanças serão aqui discutidas, primeiro e em especial no que tange à mensuração de riscos e à adequação ao aditivo ao Acordo de Basileia, a partir do qual os riscos de mercado, além dos riscos de crédito já considerados, devem ser considerados para o cálculo dos requerimentos de capital.

#### **a) Central de Risco de Crédito (Resoluções 2.390/97 e 2.724/00)**

Com a criação desta Central, os bancos passaram a ter que identificar e informar ao BCB os clientes, pessoas físicas ou jurídicas, que possuam junto a eles dívidas de mais de R\$ 5.000,00, assim como o nível de risco das operações/clientes, garantias e créditos já considerados como prejuízo.<sup>21</sup> A idéia subjacente é que essas informações devem contribuir tanto para o fortalecimento da atuação da supervisão quanto para uma melhor gestão do risco pelas instituições financeiras, uma vez que estas podem ser acessadas em momentos de decisões de empréstimos, “... na busca pela diminuição da inadimplência e conseqüente aumento do volume de crédito (função de bureau de crédito)” (BCB, 2002, p. 95).

#### **b) Classificação de Risco de Empréstimos e Provisionamento (Resolução 2.682/1999)**

O objetivo de tal medida era tornar o provisionamento contra perdas mais adequado ao perfil de risco das operações de crédito, uma vez que esse passou a considerar uma base mais larga e prospectiva de aspectos, não somente o atraso de pagamentos. As instituições financeiras passaram a ter que classificar as operações de sua carteira de crédito e constituir provisões para as perdas esperadas desta carteira a partir dos critérios estabelecidos. Para tal, não só a operação de crédito passou a ser avaliada e classificada a partir de características tais como valor, finalidade, tipo de transação e garantia, mas também e em especial, o tomador e o garantidor da operação passaram a sê-lo a partir de aspectos tais como capacidade de geração de fluxo de caixa do devedor, segmento econômico de atuação, condições macro e setoriais etc.<sup>22</sup> A classificação das operações deve ser revista periodicamente em função de atraso no pagamento da dívida e publicada nos balanços dos bancos, de modo a garantir maior transparência às informações quanto ao nível de risco da carteira de crédito da instituição em questão.<sup>23</sup> Além disto, o BCB pode determinar provisionamento adicional em função da responsabilidade do tomador junto ao Sistema como um todo a partir das informações disponíveis na Central.

<sup>21</sup> Inicialmente as instituições deveriam informar à central as operações de crédito de R\$ 50.000,00. Tal valor foi paulatinamente abaixado até atingir o valor mínimo atual, de R\$ 5.000,00. Segundo a Circular 2.977/00, as informações a serem apresentadas são: i) identificação do cliente; ii) montante de dívidas a vencer, vencidas e baixadas (risco H); iii) valor de coobrigações ou garantias assumidas; e por fim iv) nível de risco da operação (AA a H).

<sup>22</sup> Ao conceder o empréstimo, os bancos fazem a análise de crédito a partir de tais critérios (do tomador e da operação), e então a operação é classificada em um dos 9 níveis estabelecidos na regulamentação: AA (baixíssimo risco) e H (alto risco ou default). O provisionamento é estipulado a partir da categoria de risco no qual a operação de crédito é classificada. Créditos em atraso devem ser reclassificados.

<sup>23</sup> Por exemplo, se uma operação que havia sido classificada como A (provisionamento de 0,5% do valor da operação) sofre atraso de pagamento de 15 a 30 dias, deve ser reclassificada para B (provisionamento de 1,0% do valor da operação). Assim o banco deve aumentar a provisão mantida para tal operação.

### c) Diversificação do Risco por Cliente (Resolução 2.844/01)

Este mecanismo mantém restrições à composição de carteira dos bancos ao limitar a exposição a tomadores individuais a 25% do patrimônio da instituição. Procura garantir nível mínimo de diversificação, assim como evitar empréstimos conectados, uma vez que proíbe operações de crédito para proprietários, administradores da instituição, assim como para seus parentes.

### d) Tratamento de Riscos de Mercado

Entre os riscos que passaram a ser endereçados pelas normas do BCB encontram-se os riscos cambial, de liquidez e de taxa de juros, assim como o risco de crédito de operações de *swaps*. No tocante às operações em moedas estrangeiras e ouro, limitou-se o descasamento total das exposições ativas e passivas e as instituições passaram a ter que manter capital próprio em função destas exposições, em adequação ao aditivo de risco de mercado ao Acordo de Basileia. O cálculo dos requerimentos mínimos passou a ser feito pela aplicação de um fator de risco F ao nível de exposição, e foi demarcado um limite máximo da relação entre a exposição e o patrimônio de referência (Resolução 2.891).<sup>24</sup> As exposições ao risco de variações de taxas de juros também passaram a ser objeto de exigências de capital e calculadas por uma metodologia desenvolvida a partir de um modelo VaR (Resolução 2.92/00). Definido pelo BCB (Resolução 2.804, art. 2º) como “... a ocorrência de desequilíbrios entre ativos negociáveis e passivos exigíveis – descasamentos entre pagamentos e recebimentos – que possam afetar a capacidade de pagamento da instituição...”, o risco de liquidez das posições das instituições passou a ser alvo de procedimentos para a manutenção de sistemas de controle para o acompanhamento permanente das posições em mercados financeiro e de capitais.

O risco de crédito das operações de *swap* também passou a ser coberto por requerimentos de capital pela agregação ao cálculo do patrimônio líquido exigido do custo de reposição dos contratos, a partir da marcação a mercado, assim como da exposição potencial futura (Resolução 2.399/97).

Em dezembro de 2004, alguns meses após a edição do Novo Acordo de Capitais pelo Comitê de Basileia, o BCB publicou o Comunicado 12.746. Neste documento o BCB indicou as linhas gerais do formato de Basileia II a ser adotado no Brasil, assim como o cronograma para sua implementação. Segundo o BCB, “... o Comunicado objetiva adaptar tais diretrizes (de Basileia II) às condições, peculiaridades e características de desenvolvimento do mercado brasileiro” (2005, p. 99). As diretrizes apresentadas por tal documento são destacadas abaixo, e a partir delas alguns breves comentários serão realizados.

No tocante ao cálculo de capital em função do risco de crédito, estipulou-se que a adoção de uma abordagem padrão simplificada seria obrigatória para todas as instituições financeiras. Desta forma o BCB explicitou que a abordagem padrão como construída pelo Comitê, amparada na avaliação realizada por agências externas de cálculo de risco, não seria adotada no Brasil, o que faz sentido uma vez que poucos dos agentes que atuam nesta economia são “ranqueados”. O amparo da abordagem padrão simplificada encontra-se em um anexo do Acordo de Basileia II, e na verdade é o que podemos chamar de Basileia I turbinado. Se por um lado a abordagem simplificada coloca-se como mandatória para todas as instituições, as de maior porte podem optar pela adoção de abordagem avançada, calcada em modelos internos de avaliação de risco. A possibilidade de adoção de esquemas diferenciados de cálculo de risco de crédito e das exigências de capital a serem mantidos pode contribuir para a criação de desequilíbrios concorrenciais entre instituições de portes distintos. Isto porque a leitura mais acurada dos riscos a ser alcançada pelos agentes que adotarem modelos internos

<sup>24</sup> Quando da criação dessa norma, o fator F foi estipulado em 100% e o limite máximo de exposição em 30%. No entanto estes parâmetros estão sujeitos a modificações e atualizações de forma a serem ajustados ao contexto de volatilidade cambial de cada período (BCB, 2002).

pode ou deve levar à necessidade de manutenção de volumes mais baixos de capital o que, dados os custos de desenvolvimento e implementação de modelos internos, deve ser conseguido pelas instituições de maior porte, em especial as estrangeiras, quando tomadores considerados mais seguros forem alvo das operações. Desta forma, a adoção de regras distintas pode ocasionar condições concorrenciais diversas para instituições que se utilizarem de modelos internos. Outro efeito que pode ser apontado é que agentes mais frágeis, em função do porte, segmento ou região em que atuam, podem se ver diante da piora das condições de acesso ao crédito, seja em termos de volume ou preço.

No tocante ao risco de mercado, o Comunicado coloca a incorporação de premissas presentes no Aditivo de 1996 ainda não introduzidas no arcabouço vigente.

QUADRO 3. Cronograma de Implementação de Basileia II no Brasil

2005		
<b>Risco de Crédito</b> Revisão dos requerimentos de capital para adoção da abordagem simples padronizada	<b>Risco de Mercado</b> Introdução de parcelas de requerimento de capital constantes no primeiro Acordo de Basileia e ainda não contempladas pela regulamentação vigente.	<b>Risco Operacional</b> Desenvolvimento de estudos de impacto no mercado para abordagens mais simples previstas no Novo Acordo.
2007		
<b>Risco de Crédito</b> Estabelecimento dos critérios de elegibilidade para a adoção da abordagem baseada em classificações internas.	<b>Risco de Mercado</b> Estabelecimento dos critérios de elegibilidade para a adoção da abordagem baseada em classificações internas e planejamento para validação desses modelos.	<b>Risco Operacional</b> Estabelecimento de parcela de requerimento de capital pelo método Básico ou método Padronizado Alternativo.
2008-2009		
<b>Risco de Crédito</b> Estabelecimento de cronograma para validação da abordagem baseada em classificações internas (IRB Básico ou Avançado).	<b>Risco de Mercado</b> Introdução de parcelas de requerimento de capital que constam do primeiro Acordo ainda não contempladas pela regulamentação vigente.	<b>Risco Operacional</b> Divulgação dos critérios para adoção dos modelos internos.
2009-2010		
<b>Risco de Crédito</b> Validação da abordagem baseada em classificações internas.	<b>Risco de Mercado</b>	<b>Risco Operacional</b> Estabelecimento de cronograma para validação da abordagem avançada.
2011		
<b>Risco de Crédito</b>	<b>Risco de Mercado</b>	<b>Risco Operacional</b> Validação da abordagem avançada.

FONTE: BCB, Comunicado 12.746.

Conforme estipulado no Comunicado 12.746, destacado no cronograma acima, em julho de 2006, com o atraso de alguns meses, o BCB publicou edital de audiência pública com minutas de Resoluções a serem submetidas ao CMN que tratam da revisão dos requerimentos de capital a serem mantidos pelas instituições em função de suas exposições ao risco de crédito, assim como exposições ao risco de mercado.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Convém ressaltar que o conteúdo de tal edital não necessariamente é definitivo, o que só será efetivamente conhecido através da publicação de Resolução do CMN. No entanto, esse documento com certeza aponta com bastante clareza o sentido das novas regras de requerimento de capital.

No tocante aos requerimentos de capital em função do risco de crédito, a inovação foi a criação de duas faixas adicionais de ponderação de risco: i) 35% para exposições a financiamentos imobiliários (operações de financiamento de aquisição de imóveis residenciais e certificados de recebíveis imobiliários); ii) 75% para exposições a operações de empréstimo de varejo, sendo estas classificadas como operações de crédito a agentes de pequeno porte, com valor inferior a 0,2% do total da carteira de varejo e que não ultrapasse o montante de R\$ 100.000,00. Na verdade, tais inovações não surpreenderam uma vez que vão ao encontro do estipulado pelo Comunicado 12.746, que apontou a adoção da abordagem padrão simplificada, ou seja, uma versão mais complexa do Acordo de 1988, que no Brasil foi regulamentado pela Resolução 2099/94, com a criação de mais faixas de ponderação de risco. Além disto, Basiléia II prevê faixas diferenciadas de risco para financiamentos imobiliários e operações de varejo, dados os benefícios da diversificação de riscos em carteiras tão pulverizadas.

Em conformidade com Basiléia II, as regras propostas no edital consideram os efeitos de fatores mitigadores de risco tais como avais, fianças, outros instrumentos de garantia pessoal, coobrigação em cessão de crédito, cessão fiduciária de títulos e valores mobiliários, derivativos de crédito, assim como depósitos em espécie, ouro e títulos públicos federais, entre outros. Quando do uso de tais instrumentos, o fator de ponderação de risco passa a ser determinado por estes. Por exemplo, quando uma operação de empréstimo é garantida pelo Tesouro Nacional, Banco Central, Fundos Constitucionais ou Instituições multilaterais, o fator de ponderação de risco de crédito deixa de ser de 100% e passa a 0%.<sup>26</sup>

QUADRO 4. Basiléia II e abordagem padrão simplificada: ponderações de risco de crédito

Ponderação de Risco 0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidades em moeda nacional ou estrangeira</li> <li>• Aplicações em ouro</li> <li>• Operações com o BCB e Tesouro Nacional</li> <li>• Operações com entidades multilaterais de desenvolvimento</li> <li>• Adiantamentos do FGC</li> </ul>
Ponderação de Risco 20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depósitos bancários à vista</li> <li>• Dívidas do FCVS</li> <li>• Direitos de operações de cooperativas de crédito</li> </ul>
Ponderação de Risco 35%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamentos imobiliários para imóvel residencial com alienação fiduciária</li> <li>• Certificados de recebíveis imobiliários</li> </ul>
Ponderação de Risco 50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operações com outras instituições financeiras</li> <li>• Operações com governos e bancos centrais estrangeiros</li> <li>• Outras operações de financiamento imobiliário</li> </ul>
Ponderação de Risco 75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operações de varejo</li> </ul>
Ponderação de Risco 100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operações de créditos</li> <li>• Quotas de fundo de investimento</li> <li>• Outras operações ativas</li> </ul>
Ponderação de Risco 300%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créditos tributários</li> </ul>

FONTE: Edital de Audiência Pública n. 26 (julho de 2006).

<sup>26</sup> Maiores detalhes sobre as ponderações que passam a vigorar com o uso dos instrumentos de mitigação de risco são encontrados na íntegra do edital.

Por fim, no tocante à supervisão do sistema, algumas alterações importantes também foram implementadas. A fiscalização do sistema financeiro pode ser entendida a partir de dois aspectos que motivam a atuação das autoridades supervisoras, no caso do Brasil, o BCB. Primeiro, a verificação do cumprimento das leis e regulamentos, e segundo o acompanhamento da saúde financeira das instituições. É óbvio que os dois aspectos encontram-se intimamente relacionados, dada a lógica por trás do arcabouço regulatório, qual seja, a garantia da higidez do sistema financeiro. No Brasil, a fiscalização é feita a partir do acompanhamento das informações regulares fornecidas pelas instituições ao BCB<sup>27</sup>, chamada de supervisão indireta, e da atuação direta ou fiscalização de campo, nas quais os supervisores fazem uma avaliação *in loco*. A supervisão tem sido realizada de forma global, consolidada e contínua, a partir da assim chamada inspeção global consolidada (IGC). Esta implica uma inspeção ampliada, com maior número de inspetores e que busca, em determinada data base apurar as condições de risco em nível global e consolidado de determinado conglomerado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arcabouço de regulamentação e de supervisão que regem o sistema financeiro brasileiro passou por importante processo de mudanças ao longo dos anos de 1990 e estas devem ser entendidas e analisadas dentro de um processo mais amplo de transformações vivenciadas por tal sistema. A criação de mecanismos e instrumentos de proteção em meados dos anos de 1990 foi bem sucedida ao conseguiu abortar uma crise que então se explicitava. O BCB implementou também um importante esforço no sentido de criar uma série de medidas que significaram a adequação de sua estrutura de regulação e supervisão ao que se colocava como novas necessidades de controle e monitoramento do mercado financeiro e de capitais, qual seja, a construção de um arcabouço voltado para a necessidade de mensuração, avaliação e administração de riscos. O arcabouço que emerge de tais mudanças é bastante distinto do que vigorava no período anterior, e muito mais próximo ao padrão difundido internacionalmente. Desde o acirramento das mudanças o sistema tem vivido em contexto de grande estabilidade, com exceção de alguns casos de intervenção quando da alteração do regime cambial no início de 1999 e mais recentemente com a intervenção no Banco Santos (2004). Pode-se argumentar que tal estabilidade resulta do novo formato assumido pelo arcabouço regulatório, mas também, no limite, que este não foi colocado à prova. O desafio que se coloca no presente momento é a operacionalização de Basileia II, o que vem sendo programado e desenrolado pelo BCB e CMN de forma gradual, em conformidade com a complexidade da implementação e dos possíveis resultados que pode ocasionar sobre o sistema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Edital de Audiência Pública n. 26. Brasília, maio 2006.

\_\_\_\_\_. Comunicado n. 12.746, de 9 de dezembro de 2004. Comunica os procedimentos para a implementação da nova estrutura de capital – Basileia II.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Estabilidade Financeira*. Brasília: BCB, maio 2005.

<sup>27</sup> No Brasil, as instituições financeiras devem apresentar informações regulares ao BCB, seguindo as regras estipuladas pelo Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif). O Cosif, criado no final de 1987, tinha como objetivos a unificação dos diversos planos contábeis então existentes e uniformização dos procedimentos de registro e elaboração de demonstrações financeiras (BCB).

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Relatório de Estabilidade Financeira*. Brasília: BCB, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Estabilidade Financeira*. Brasília: BCB, maio 2003.
- \_\_\_\_\_. *Demonstrações Financeiras Sintéticas Intermediárias*. Brasília: BCB, jun.2006.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standarts*. Basle: BIS, 1988.
- \_\_\_\_\_. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a revised framework*. Basle: BIS, 2004.
- CARVALHO, F. C. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos Acordos de Basileia. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOURA, Alkimar R. *A study of the banking supervision in Brazil*. São Paulo: EASP/FGV/NPP, 1998. (Relatório de Pesquisa, n. 19).
- MAIA, Geraldo V. S. *Reestruturação bancária no Brasil: o caso do Proer*. Brasília: BCB, jun. 2003. (Nota Técnica do Banco Central do Brasil, n. 38).
- LUNDBERG, Eduardo. Rede de proteção e saneamento do sistema bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional: 25 anos da lei 6.024//74*. São Paulo: Textonovo, 1999a.
- \_\_\_\_\_. Saneamento do sistema financeiro: a experiência brasileira dos últimos 25 anos. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional: 25 anos da lei 6.024//74*. São Paulo: Textonovo, 1999b.
- LIMA, Gilberto. Evolução recente da regulação bancária no Brasil. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.
- LLWELLYN, D. *The economic rationale for financial regulation*. London: FSA, Apr. 1999. (Occasional paper, 1).
- PERSAUD, Avanish. *Where have all the financial risks gone?* London: Gresham College, Nov. 2002.