

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**REGULAÇÃO BANCÁRIA: A INFLUÊNCIA DO
ACORDO DE BASILÉIA NO BRASIL**

IVAN CARLOS ALMEIDA DOS SANTOS

Porto Alegre, 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**REGULAÇÃO BANCÁRIA: A INFLUÊNCIA DO
ACORDO DE BASILÉIA NO BRASIL**

IVAN CARLOS ALMEIDA DOS SANTOS

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Pedro Cezar
Dutra Fonseca**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Economia na modalidade Profissionalizante.

Porto Alegre, 2002

Dedico este trabalho à minha esposa, Adriane e aos meus filhos Matheus e Karine, pela grande compreensão e o apoio indispensáveis. Aos meus pais pelos princípios recebidos.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Pedro, pela valiosa atenção, dedicação e sugestões apresentadas durante o desenvolvimento desta dissertação.

Ao Prof. Gentil, pelas preciosas observações apresentadas.

Aos meus colegas do Tribunal de Contas do Estado, em especial os amigos Sandro e Edison, pelos comentários e sugestões.

Ao amigo e colega da PUC-RS, Prof. Paulo César, pelo estímulo e sugestões.

Ao Tribunal de Contas do Estado e a PUC-RS, pelo apoio e incentivo.

E, por fim, a todas as demais pessoas que de alguma forma contribuíram para a consecução deste trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	14
1.1 Evolução do Sistema Financeiro Nacional - SFN: de 1945 a 1964	16
1.2 A Reforma Institucional de 1964/65	18
1.2.1 Reforma Bancária	20
1.2.2 Mercado de Capitais.....	22
1.2.3 Sistema Financeiro da Habitação	23
1.2.4 Segmentação por Especialização	24
1.3 Evolução do Sistema Financeiro Nacional - SFN: do pós-reforma de 1964/65 ao fim do Autoritarismo Político.....	31
1.4 A Evolução do Sistema Financeiro a Partir da Nova República: a adaptação à queda da inflação	34
1.5 Considerações Finais	45
CAPÍTULO 2 RISCOS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	49
2.1 Conceituação de Risco	49
2.2 Mensuração do Risco de Intermediação Financeira	50
2.3 Risco Sistemático ou Conjuntural	52
2.4 Risco Não-Sistemático ou Próprio	53
2.5 Riscos Específicos das Instituições Financeiras.....	54
2.5.1 Risco de Variação de Taxa de Juros.....	54
2.5.2 Risco de Crédito	58
2.5.3 Risco de Operações Fora do Balanço.....	58
2.5.4 Risco Tecnológico e Operacional.....	59
2.5.5 Risco de Câmbio.....	60
2.5.6 Risco Soberano	62
2.5.7 Risco de Liquidez e de Insolvência	63
2.5.8 Risco de Mercado	67
2.6 Repasse de Custos Correspondentes ao Risco.....	69

2.7 Considerações Finais	70
CAPÍTULO 3 ACORDO DE BASILÉIA: HISTÓRICO E REGRAS PROPOSTAS PELO COMITÊ INTERNACIONAL	72
3.1 Risco Bancário: Regulamentação e Supervisão	72
3.2 Acordo de Basiléia	74
3.2.1 Princípios Essenciais de Basiléia	78
3.3 Revisão das Normas do acordo de Basiléia em Junho de 1999	86
3.3.1 Requerimento de Capital Mínimo	86
3.3.2 A Supervisão da Adequação de Capital	88
3.3.3 Fortalecimento da Disciplina de Mercado	88
3.4 Aprovação de Novos Critérios no Acordo de Basiléia II.....	90
3.5 Considerações Finais	91
CAPÍTULO 4 APLICAÇÃO DAS NORMAS DO ACORDO DE BASILÉIA EM TERMOS DE MERCADO BANCÁRIO BRASILEIRO	95
4.1 A Adesão do Brasil ao Acordo de Basiléia	95
4.2 Fundo Garantidor de Crédito - FGC.....	105
4.3 Lavagem de Dinheiro	106
4.4 Central de Risco do Banco Central	108
4.4.1 O Novo Sistema Central de Risco de Crédito	109
4.5 Reestruturação do Sistema de Pagamentos Brasileiro.....	110
4.6 Sistema de Controles Internos	111
4.7 Critérios de Classificação das Operações de Crédito e Provisionamento para Créditos de Liquidação Duvidosa	113
4.7.1 Sistemática Usada Anteriormente à Adequação às Normas Internacionais.....	114
4.7.2 Enquadramento às Normas Internacionais	117
4.8 Considerações Finais	120
CONCLUSÃO.....	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128
ANEXOS.....	130

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 BRASIL: BANCOS EM FUNCIONAMENTO - POR TIPO DE INSTITUIÇÃO NA DATA CONSIDERADA.....	37
TABELA 2 BRASIL: BANCOS EM FUNCIONAMENTO - POR TIPO DE INSTITUIÇÃO NA DATA CONSIDERADA.....	37
TABELA 3 RECEITA INFLACIONÁRIA COMO % DO PIB E DO VALOR DA PRODUÇÃO IMPUTADA	41
TABELA 4 TAXAS DE INFLAÇÃO BRASILEIRA APÓS OS CHOQUES ECONÔMICOS	42
TABELA 5 BANCOS QUE TIVERAM ATIVOS ADQUIRIDOS COM RECURSOS DO PROER, ENTRE 01/07/1994 E 31/12/1998	43
TABELA 6 BRASIL: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS INSTITUIÇÕES NOS ATIVOS DO GRUPO DE BANCOS EM FUNCIONAMENTO	43
TABELA 7 BRASIL: <i>SPREAD</i> - TAXAS MÉDIAS PONDERADAS PELO SALDO DE OPERAÇÕES - EM %	44
TABELA 8 PARCELA DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS COBERTAS PELAS RECEITAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS: BRASIL.....	45
TABELA 9 BRASIL: EVOLUÇÃO DOS LIMITES MÍNIMOS DE CAPITAL (EM R\$).....	99
TABELA 10 BRASIL: PROVISÃO E CRÉDITO EM LIQUIDAÇÃO POR GRUPO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA (R\$ MIL)	116

LISTA DE SIGLAS

APE	Associação de Poupança e Empréstimo
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BIS	<i>Bank For International Settlements</i> (Banco para Compensações Internacionais)
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações S.A.
BNH	Banco Nacional da Habitação
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CDB	Certificado de Depósito Bancário
CDI	Certificado de Depósito Interbancário
CMN	Conselho Monetário Nacional
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COSIF	Plano de Contas das Instituições Financeiras
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DOC	Documento de Crédito
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
G-10	Grupo dos dez países mais ricos do mundo: Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos da América, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido e Suécia.
OCDE	Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PROES	Programa de Incentivo à Produção do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
RAET	Regime de Administração Especial Temporária
RDB	Recibo de Depósito Bancário
SCI	Sociedade de Crédito Imobiliário
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SPB	Sistema de Pagamentos Brasileiro
SUMOC	Superintendência da Moeda e do crédito
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TR	Taxa Referencial
URV	Unidade Real de Valor

RESUMO

Este trabalho procura evidenciar a adequação do Sistema Financeiro Nacional às normas propostas pelo Comitê de Basileia, que buscam reduzir o risco bancário. Nesse sentido, efetua-se um histórico dos esforços efetuados pelas autoridades monetárias brasileiras com vistas a harmonizar e padronizar as regras de supervisão bancária àquelas sugeridas pelo Comitê, principalmente quanto aos Princípios Essenciais, divulgados em 1997. Em 1994, o Brasil adere à regulamentação proposta internacionalmente através do Acordo de Basileia (de 1988). A partir disso, absorve de forma cada vez mais rápida as metodologias de regulamentação e supervisão concebidas no âmbito daquele Comitê. Com relação aos Princípios Essenciais, houve a preocupação em implementá-los, de forma ágil, buscando uma supervisão bancária efetiva. Ainda convergente com a orientação de maior segurança do sistema financeiro, destaca-se a constituição do Fundo Garantidor de Crédito - FGC - e da Central de Risco do Banco Central. Também merecem referência a reestruturação do Sistema de Pagamentos Brasileiro; a mudança de critérios para classificação das operações de crédito e provisionamento para créditos de liquidação duvidosa; e a exigência da instituição e manutenção de Sistema de Controles Internos pelas instituições financeiras. Pode-se inferir, finalmente, pela maior solidez do Sistema Financeiro Nacional, após as adequações introduzidas à luz das normas internacionais.

Palavras-chave: Comitê de Basileia, Supervisão Bancária, Sistema Financeiro Nacional.

ABSTRACT

This work aims at evidencing the adequacy of the National Financial System to the norms proposed by the Basle Committee, which seek to reduce bank risk. In this sense, it is effectuated a detailed report of the efforts made by Brazilian monetary authorities, intending to harmonize and standardize bank supervision rules to those suggested by the Committee especially regarding Essential Principles, divulged in 1997. In 1994, Brazil adheres to the regulation proposed internationally through the Basle Agreement (1988). From this, it absorbs, each time faster, regulation methodologies and supervision in that Committee ambit. Regarding the Essential Principles, there was the concern in implementing them in an agile way, seeking an effective bank supervision. Still converging the safer orientation of the financial system, it is outlined the constitution of the Credit Guarantor Fund – FGC - and the Banco Central Center of Risk. It is also worth a reference to the restructuring of the Brazilian Payment System; the change in criteria to the credit operations classification and the providing of doubtful liquidation credits; and the institution's exigency and the maintenance of the Intern Controls System through financial institutions. It may be inferred, finally, for the greater solidity of the National Financial System, after the appropriations introduced to the light of international normativeness.

Key words: Basle Committee, Bank Supervision, National Financial System.

INTRODUÇÃO

A partir da adesão brasileira às regras prudenciais propostas internacionalmente pelo Acordo de Basiléia¹, faz-se uma análise dos principais acontecimentos envolvendo a supervisão bancária no Brasil.

Para tanto, o estudo começa pela primeira experiência brasileira em termos de supervisão bancária, qual seja, a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC -, em 1945. Mais tarde, entre 1964 e 1965, já sob a tutela do autoritarismo político, se dá a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, assim como ocorre a Reforma Bancária, cuja ênfase passa a ser pela atuação em segmentos especializados, segundo o modelo norte-americano.

Na evolução do estudo, examina-se a mudança de orientação em relação à forma de atuação do setor financeiro, que passa de segmentada, por nichos especializados, à universal, com possibilidade de atuação em todos os segmentos de forma simultânea, mudança essa ocorrida na década de 1980.

Destacam-se também a adequação das instituições financeiras à estabilidade monetária, com a conseqüente perda das receitas inflacionárias, assim como as crises internacionais e a concorrência representada pela abertura do mercado nacional às instituições bancárias estrangeiras. O capítulo inicial versa ainda sobre a concentração bancária, em decorrência desses fatores.

O segundo capítulo trata do risco envolvendo as operações bancárias, especificando o risco conjuntural e o risco próprio dos ativos, no âmbito das operações bancárias. É imprescindível seu conhecimento para a avaliação do trabalho que vem sendo desenvolvido, tanto em termos internacionais quanto em termos nacionais, na medida em que são aperfeiçoados sistematicamente os sistemas de controles de risco.

Na seqüência, dentro do terceiro capítulo, analisa-se a evolução da supervisão internacional, desde a década de 1970, apresentando como grande avanço o Acordo de

¹ Recebeu esta denominação por ter sido assinado naquela cidade, localizada na Suíça, sede do Banco para Compensações Internacionais - BIS (*Bank For International Settlements*).

Basiléia (1988). Por este acordo fica alterada a ênfase da supervisão, que passa da liquidez para a solvência das instituições, através da exigência de uma capitalização mínima, segundo o risco apresentado pelos seus ativos.

A preocupação existente com a constante revisão e atualização do Acordo de 1988, que inicialmente cobria apenas o risco de crédito, também é objeto do estudo. As revisões, como já assinalado, são constantes, destacando-se os Princípios Essenciais, em número de vinte e cinco, propostos em 1997 e a mais nova revisão, que define três "pilares" de atuação, cuja implementação era prevista para 2004, mas que, pela deliberação tomada na rodada realizada recentemente (2002), deverá ocorrer somente em 2006.

No quarto capítulo, examina-se a implementação das normas prudenciais no Brasil, a partir de 1994, quando o Sistema Financeiro Nacional passa a ser adequado às mesmas, exigindo então uma capitalização mínima às instituições financeiras, segundo a ponderação dos seus ativos em relação ao risco envolvido na sua realização.

A autoridade supervisora brasileira, além disso, redefiniu a capitalização mínima necessária para cada tipo de instituição financeira poder atuar como instituição universal ou mesmo por nichos de especialização, independentemente do montante e qualidade de seus ativos.

O estudo da evolução da supervisão bancária brasileira, por fim, procura possibilitar que se infira quanto à adequação às normas propostas internacionalmente pelo Comitê de Basiléia. O estudo permite, ainda, avaliar se o Sistema Financeiro Nacional, em termos de segurança, apresenta-se melhor estruturado atualmente do que anteriormente a tais ajustamentos.

1 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Neste capítulo faz-se uma revisão histórico-econômica dos principais acontecimentos que nortearam o desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional. Apesar de o primeiro banco ter sido criado em 1808, o estudo começa em um passado bem mais recente, período que representou um marco histórico do desenvolvimento da economia brasileira, principalmente pela diversificação empreendida, diversamente do que ocorria até então.

Até a década de 1930, o Brasil apresentava uma economia concentrada na atividade agroexportadora, dependendo basicamente das exportações de café para a obtenção das divisas necessárias ao cumprimento de sua pauta de importações. A ruptura desse modelo econômico pode ser atribuída à crise prolongada dos anos 30, que passa a comprometer a capacidade de importação brasileira, assim como a dos demais países da América Latina, revertendo o modelo de desenvolvimento brasileiro até então vigente, que se volta "para dentro", através do estímulo à substituição das importações via produção interna.

Com a crise mundial, o Brasil, buscando neutralizar seus efeitos, adotou medidas de restrição e controle às importações, de elevação da taxa de câmbio, de aquisição de excedentes e de financiamento dos estoques de café. O setor externo deixou de ser responsável, quase que exclusivamente, pela formação da renda nacional, dando espaço ao crescimento das atividades internas, de tal sorte a diversificar mais a composição da renda.

O processo de substituição das importações, segundo Tavares (1972, p.37 e 38), passou por três períodos distintos: o primeiro compreendido entre a grande crise (1930) até o final da Segunda Guerra Mundial (1945), o segundo abrangendo o primeiro decênio pós-guerra e o terceiro a partir de 1954.

O primeiro período teria se caracterizado pela substituição de produtos não-duráveis, de consumo final, tendo alcançado mais tarde a categoria dos produtos intermediários e dos bens de capital. Neste período, as restrições à importação eram absolutas, obrigando o desenvolvimento da indústria nacional a fim de atender à demanda reprimida existente.

No segundo período, as limitações às importações eram menores em decorrência de uma melhora relativa no setor exportador. Em decorrência disso, houve um novo

dinamismo na economia brasileira, que aproveitou o bom momento para expansão do processo de industrialização, avançando até a faixa de bens de consumo duráveis, além de ter mantido algumas faixas de produtos intermediários e de bens de capital, que já havia ingressado no primeiro período.

A partir de 1954, o setor exportador sofreu grandes restrições, obrigando o Brasil a voltar-se à sua economia interna, que, nesse período, já se encontrava bastante desenvolvida, dado o ciclo expansionista da sua indústria. A economia brasileira nesse período acelerou seu crescimento, aumentando, no entanto, o desequilíbrio do seu balanço de pagamentos.

No período de 1956 a 1961 destacou-se o planejamento levado a efeito pelo governo brasileiro através do Plano de Metas. Através desse Plano, o governo visava superar as dificuldades do setor externo via desenvolvimento da economia interna, apesar desta já apresentar alguns pontos de estrangulamento, como a demanda insatisfeita de infra-estrutura.

Por meio do Plano de Metas foram selecionados cinco setores a serem priorizados: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação. Ao mesmo tempo, usando um conceito oposto ao de ponto de estrangulamento, surgiu o de ponto de germinação, em que foram dadas as condições necessárias de infra-estrutura para a partir de então, novos investimentos serem atraídos. Como resultado desta política, construíram-se Brasília e novas rodovias, ligando a capital aos demais estados brasileiros.

No período em exame, verificou-se a mudança de orientação da economia brasileira, compelida que foi a abandonar a dependência excessiva que mantinha às exportações de produtos primários e partir para o desenvolvimento do seu parque industrial. Em um primeiro instante buscou-se a substituição de produtos de consumo final e mais tarde ingressou-se em áreas de maior nível de exigência tecnológica, como na produção de bens de consumo duráveis.

Paralelamente a estas mudanças na estrutura de produção, o Brasil passou por outras mudanças, até em consequência, da intensificação do fluxo migratório do campo para as cidades, que exigiram pesados investimentos em urbanização. Em 1950, 36,2% da população era urbana, enquanto que, em 1960, este percentual sobe para 45,1, segundo Lafer (1975, p. 32).

A crescente urbanização refletiu no setor terciário da economia. O comércio também adquiriu um grande dinamismo, a fim de atender a estas pessoas, que passaram a viver nas cidades e tinham grandes aspirações de consumo.

O mercado de intermediação financeira era até então ainda muito incipiente, podendo-se destacar como primeiro período importante o compreendido entre 1945 (pós-guerra) e 1964/65, quando ocorreu a Reforma Institucional. Este período de vinte anos, pode ser considerado como de transição de uma estrutura simples para uma mais complexa a partir das reformas de 1964/65.

1.1 Evolução do Sistema Financeiro Nacional: de 1945 a 1964

Como visto anteriormente, a economia brasileira sofreu grandes modificações neste período, com reflexos no mercado de intermediação financeira, de curto e médio prazos, que não ficou isento a nova realidade econômica, apresentando um vigoroso crescimento, que se fez sentir pela expansão do número de agências bancárias, espalhadas pelas diversas regiões do país. Em 1945, o número total de estabelecimentos de intermediação bancária, entre matrizes e agências, era de 2.074, e em 1964 atinge a 6.826 estabelecimentos (LOPES 1998, p. 425 e 428).

O Sistema Financeiro Nacional, apesar das transformações pelas quais passava a economia brasileira, principalmente a indústria, era constituído basicamente pelo sistema bancário monetário, apoiando-se nos bancos comerciais privados e oficiais, nas caixas econômicas e nas cooperativas de crédito, restringindo, sobremaneira, as opções de financiamento de médio e longo prazos, necessários ao processo de substituição das importações, que então se encontrava na fase dos bens duráveis.

Naquela época, apesar da grande demanda por crédito de médio e longo prazos, não havia tal disponibilidade em razão da vigência da Lei de Usura², que restringia as taxas de juros a 12% ao ano, e da Lei da Cláusula-Ouro, que vedava a celebração de contratos em

² Lei da usura, instituída pelo Decreto n.º 22.626, de 07 de abril de 1933.

outra moeda que não a nacional³, o que era comum até o início do século XX, principalmente os indexados ao ouro.

Como a inflação na década de 1950 foi, predominantemente, de dois dígitos e, na de 60, assim o foi em todos os anos⁴ (Separata de Conjuntura Econômica Apud ANDREZO 1999, p. 21 e 81), esse fator implicava um sério limitador à captação via recebimento de depósitos a prazo por parte dos bancos, haja vista a remuneração aos depositantes tornar-se negativa na maioria dos casos, em decorrência da lei de Usura e, como conseqüência, os bancos não captavam os recursos necessários para o *funding* aos financiamentos de médio e longo prazos.

O próprio poder público enfrentava dificuldades de financiar-se mediante a emissão de títulos públicos, em virtude da limitação da remuneração imposta pela legislação, obrigando-se a fazer uso da emissão de moeda para satisfazer as suas necessidades financeiras.

A fim de reorganizar o sistema financeiro e enfrentar esta carência existente, o Ministério da Fazenda, em 1959, através da Portaria n.º 309, criou as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento - conhecidas como "financeiras", que, naquela época, atuavam, também, em um segmento próprio dos bancos de investimentos, estes, por sua vez, criados mais tarde.

As financeiras passaram a captar recursos através da emissão de letras de câmbio, que, após seu aceite, eram colocadas no mercado com deságio em relação ao seu valor de face, que não se limitava aos doze por cento anuais. Esta sistemática foi considerada como precursora do sistema de correção monetária instituído mais tarde, em 1964, quando então é superada a Lei de Usura⁵.

Nesse período, destaca-se a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE⁶ -, constituído na forma de instituição financeira central de fomento, que

³ Lei da Cláusula-Ouro, instituída pelo Decreto n.º 23.501, de 27 de novembro de 1933.

⁴ Em 1959, a inflação atinge o pico da década de 50, registrando 39,5%, assim como em 1964 registra 91,9%, também a maior da década de 60.

⁵ com a edição da Lei n.º 4.357, de 16/07/1964, que instituiu normas para a indexação de débitos fiscais e criou títulos públicos federais com cláusula de correção monetária (ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional).

⁶ O BNDE mais tarde passa a se chamar BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

busca a captação de recursos com vistas ao atendimento de pesados investimentos em infraestrutura, tais como energia, transporte e na produção de insumos pesados.

Assim como o BNDE, outras instituições de fomento de caráter regional também foram criadas neste período com a finalidade de reduzir as diferenças de desenvolvimento econômico entre as várias regiões brasileiras, destacando-se entre elas o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB -, o Banco da Amazônia S.A. - BASA - e, ao fim do período, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE -.

O Sistema Financeiro Nacional, nessa época, ressentia-se da ausência de um banco central, embora a idéia de sua criação já existisse desde 1937. Em consequência de obrigações assumidas pelo país durante a Conferência de Bretton Woods, ocorrida em 1944, foi criado no ano seguinte o embrião do que seria no futuro um banco central.

Em 1945, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC⁷ - como órgão normativo de assessoria, controle e fiscalização, dando o passo inicial para a futura criação do Banco Central do Brasil, que ocorre em 1964. Naquela época, segundo Almeida (1998, p. 31), "As funções que seriam exercidas pelo Banco Central encontravam-se diluídas entre o Tesouro Nacional, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e o Banco do Brasil, atuando este último, em consonância com o governo."

A SUMOC era dirigida por um conselho composto pelo Ministro da Fazenda, como presidente, presidente e diretores das carteiras de câmbio, redesconto, exportação e importação do Banco do Brasil, além do diretor executivo da SUMOC.

O Banco do Brasil exercia algumas funções de banco central, como, por exemplo, a de banco dos bancos, por intermédio de sua carteira de descontos, e de banco do governo, via sua carteira de crédito geral.

1.2 A Reforma Institucional de 1964/65

A partir de 1961, o governo brasileiro se defrontou com o problema do crescimento acentuado da inflação, que atingiu seu ápice em 1964, quando esta registrou

⁷ Através do Decreto-Lei n.º 7.293, de 02 de fevereiro de 1945.

91,9%⁸, e que exigia medidas fortes, as quais os governos de Jânio Quadros e de João Goulart não conseguiram implementar devido ao imobilismo político da época.

Neste contexto, ocorreu o Golpe Militar de 1964, que impôs novo ordenamento econômico-financeiro. A grande fixação era pela estabilização monetária para então garantir a remuneração real dos ativos financeiros, o estímulo ao mercado de capitais, o retomo das taxas de crescimento aos níveis do período anterior ao da acentuação da instabilidade monetária, o equilíbrio orçamentário e a maior flexibilidade ao setor externo. O autoritarismo era visto como uma necessidade para o combate à inflação (GREMAUD 1997, p. 176.), haja vista esta ter sido eleita como responsável na frustração dos objetivos citados acima.

Para a viabilização dessas premissas, foi elaborado um plano de estabilização em combinação com uma ampla reforma institucional, denominado de Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG -. O Plano criou mecanismos de correção monetária a fim de permitir a convivência com a inflação, evitando a incorrência do pagamento de remuneração negativa aos ativos financeiros, o que até então inibia a captação de recursos por parte dos bancos e do próprio governo.

O PAEG também previa amplas reformas institucionais, como a reforma fiscal, reforma nas relações externas, reforma trabalhista e a reforma monetária-financeira, esta última é objeto deste estudo.

No contexto da reforma monetária-financeira, o Sistema Financeiro Nacional sofreu profundas alterações, principalmente no biênio 1964/65, com a criação do Conselho Monetário Nacional - CMN - e do Banco Central do Brasil - BACEN -, através da Lei n.º 4.595/64, também denominada de "Reforma Bancária", com a regulamentação do mercado de capitais, através da Lei n.º 4.728/65 e com a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH -, para gerir o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, através da Lei n.º 4.380/64.

Com a Reforma, o governo buscava o incremento da poupança e, a partir disso, a criação de mecanismos de adequação de financiamentos à atividade econômica. As medidas adotadas visavam garantir a remuneração real aos ativos, permitir o controle monetário, aproximar-se do sistema financeiro internacional, como forma alternativa de captação de recursos para novos investimentos e por fim segmentar o mercado financeiro, compatibilizando assim os prazos de captação e de aplicação de recursos, buscando novas

⁸ A inflação de 1961, 1962, 1963, 1964 e 1965 foi, respectivamente, de: 47,7%, 51,3%, 81,3%, 91,9% e 34,5%.

alternativas de financiamentos a médio e longo prazos, cuja oferta até então era bastante escassa.

1.2.1 Reforma Bancária

Até o advento da chamada "Reforma Bancária", a SUMOC, desempenhava com o auxílio do Banco do Brasil, o papel a ser exercido pelo CMN e pelo BACEN, isto é, a formulação da política da moeda e do crédito e a regulação e fiscalização bancária, respectivamente.

A partir da criação do CMN e do BACEN ficou nitidamente separada a parte normativa da executiva. O BACEN passa a exercer plenamente a execução da política monetária, sem a necessidade de recorrer a outros órgãos, como ocorria na época em que a SUMOC desempenhava esta atribuição.

Ao CMN foi atribuído o status de autoridade máxima do Sistema Financeiro Nacional, sendo este o sucessor oficial do Conselho da SUMOC⁹. É um órgão eminentemente de caráter normativo, constituído¹⁰ pelo Ministro da Fazenda (Presidente), pelo Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Presidente do BACEN.

A principal competência do CMN refere-se à formulação da política da moeda e do crédito, objetivando o progresso econômico e social do País. Destacam-se, ainda, como suas principais atribuições, de competência exclusiva¹¹: autorizar a emissão da moeda; fixar diretrizes e normas da política cambial; disciplinar o crédito em suas modalidades e as formas das operações creditícias; regulamentação das operações de redesconto de liquidez; regular a constituição, o funcionamento e a fiscalização de todas as instituições financeiras em operação no país.

A SUMOC, como dito anteriormente, teria servido como um embrião de banco central¹², que demonstrou não passar dessa condição, dependendo excessivamente do Banco

⁹ A Lei n.º 4.595/64, em seu artigo 2º previu o seguinte: " Fica extinto o Conselho da atual Superintendência da Moeda e do Crédito, e criado, em substituição, o Conselho Monetário Nacional...".

¹⁰ A partir da Medida Provisória n.º 542, de junho de 1994, que criou o Plano Real.

¹¹ Conforme previsão no artigo 4.º da Lei 4.595/64.

¹² Art. 8.º da Lei 4.595/64: "A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal, tendo sede e foro na Capital da República, sob a denominação de Banco Central da República do Brasil, com personalidade jurídica e patrimônio próprios...".

do Brasil, e não conseguindo impor-se perante o sistema financeiro, até mesmo pela inexistência de uma legislação que lhe desse maior amparo e poder, como a que cria o BACEN e regulamenta sua atuação.

O papel a ser desempenhado pelo BACEN seria o de conciliar a contenção do processo inflacionário com a retomada do desenvolvimento econômico, ditar e executar a política monetária e creditícia e estimular a distribuição mais equânime de recursos nas diferentes regiões brasileiras, buscando o desenvolvimento mais harmônico do país.

A partir das disposições contidas na Lei n.º 4.595/64, descrevem-se as suas principais atribuições: banco dos bancos, na medida em que recebe depósitos compulsórios e concede empréstimos aos bancos, por intermédio da operação designada de redesconto de liquidez; gestor do Sistema Financeiro Nacional, emitindo normas, autorizações de funcionamento, fiscalização e intervenção; executor da política monetária, controlando os meios de pagamento, a fim de garantir a liquidez no mercado; banco emissor, na medida em que emite meio circulante; banqueiro do governo, enquanto financia o governo via emissão e colocação de títulos públicos, administra a dívida pública e é o gestor e fiel depositário das reservas internacionais do país.

O Banco do Brasil, por sua vez, passou a atuar como um grande banco oficial, sendo o responsável pelo Sistema Nacional de Crédito Rural e também por outros programas especiais. O Banco manteve o status de autoridade monetária na medida em que continuava gerenciando a Conta-Movimento, que lhe permitia cobrir seus desequilíbrios de caixa de forma automática, acarretando, por consequência, expansões praticamente sem limites de suas operações.

1.2.2 Mercado de Capitais

A regulamentação do mercado de capitais foi disposta pela Lei n.º 4.728/65, cobrindo a lacuna deixada pela Lei n.º 4.595/64, que atendia ao sistema financeiro, mas não tratava especificamente daquele.

O mercado de capitais, segundo Andrezo (1999, p.3):

É composto pelo conjunto de instituições e instrumentos financeiros destinados a possibilitar operações de médio ou longo prazo ou de prazo indefinido, como no caso de ações, por exemplo. Destina-se, principalmente, ao financiamento de capital fixo, capital de giro e especiais, como habitação.

Neste mercado, dito de renda variável, na medida em que o investidor não tem garantia do retorno do investimento, que poderá ser superior ao das aplicações clássicas, como caderneta de poupança e renda fixa, mas que também poderá se transformar em "pó", na medida em que uma ação passe a ter uma cotação simbólica, as operações são realizadas entre poupadores e empresas, através da interveniência obrigatória de instituições financeiras não-bancárias, no âmbito das bolsas de valores.

Até meados da década de 1960, o mercado de capitais brasileiro era inexpressivo, embora já existissem as Bolsas de Valores do Rio de Janeiro e de São Paulo, criadas ainda no século XIX¹³. A partir de então, coube ao CMN, a tarefa de fixar as normas gerais em matéria de organização, disciplina, funcionamento e fiscalização das bolsas de valores, das sociedades corretoras e dos corretores de câmbio.

O mercado brasileiro até o advento da Lei n.º 4.728/65 era baseado no mercado de crédito, quando então predominava a captação de recursos através da intermediação financeira. Com a edição desta lei, o governo buscou estimular as atividades do mercado de capitais, com a captação de recursos por meio da colocação de papéis em mercados públicos, denominada de desintermediação financeira¹⁴.

A regulamentação e supervisão do mercado de capitais estava sob a competência do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil. Somente na década de 1970,

¹³ Apesar de, em 1939, o Decreto-Lei n.º 1344, ter regulamentado todas as bolsas de valores do país, os governos estaduais ainda interferiam nas suas administrações, o que foi superado somente por ocasião da edição das Leis 4.595/64 e 4.728/65, e da regulamentação imposta através da Resolução CMN n.º 39/66.

¹⁴ Na exposição de motivos da Lei 4.728/65, constam três objetivos básicos: estabelecimento de padrões de conduta para os participantes do Mercado de Capitais, pois este é naturalmente sensível à confiança do público; criação de novas instituições e fortalecimento das existentes; concessão de incentivos às companhias que abrissem seu capital.

com o incremento das atividades deste mercado e a mudança da legislação societária¹⁵ é que ocorre a criação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM¹⁶ -, com competência de regulamentação e fiscalização das atividades relacionadas ao mercado de valores mobiliários (ações, debêntures, etc.).

1.2.3 Sistema Financeiro da Habitação¹⁷

Na década de 1960, o governo convivia com um grande déficit habitacional, motivado pelo grande fluxo migratório do campo para as cidades, pelo acirramento do processo inflacionário, que corroía, sobretudo, as pequenas economias, inviabilizando o acesso à casa própria às classes operárias e média baixa e, finalmente, pelo processo especulativo dos imóveis de renda, que valorizavam por demais os centros urbanos.

Segundo Andrezo (1999, p. 34), a população naquela época estava estimada em 75 milhões, com crescimento anual de 3%, o que deteriorava ainda mais a situação. Havia um déficit habitacional de 8 milhões de habitações, o que correspondia a cerca de metade da população não possuir uma habitação que atendesse aos padrões dos países desenvolvidos.

Uma das maiores dificuldades no financiamento habitacional, até então, residia no fato de que, pelo perfil dos mutuários a serem financiados (baixa e média renda), estes financiamentos teriam que ser efetuados a médio e longo prazo e, como já foi visto anteriormente, o Sistema Financeiro Nacional havia convivido com a Lei de Usura até 1964, a qual impedia a cobrança de juros superiores a 12% ao ano, enquanto que a inflação, neste período, já se encontrava na casa dos dois dígitos anuais.

Considerando-se, ainda, a dificuldade de compatibilizar depósitos de curto prazo com aplicações (financiamentos) de longo prazo, havia a necessidade de criar instituições especializadas para operar neste nicho de mercado, sob a supervisão de uma instituição

¹⁵ Através da edição da Lei n.º 6.404/76.

¹⁶ Através da Lei n.º 6.385, de 07/12/1976.

¹⁷ Constituído a partir da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964.

estatal, fazendo as vezes de banco central e de fomento do Sistema Financeiro da Habitação - SFH -, no caso, o BNH.

A edição da Lei n.º 4.380/64 viabilizou o financiamento habitacional, na medida em que previu a correção monetária nos contratos habitacionais, a criação do órgão gestor do sistema, o BNH, e de outras instituições públicas e privadas, com a finalidade específica de atuarem no setor de habitação e urbanismo.

O BNH manteve sua condição de gestor do Sistema Financeiro da Habitação até a sua extinção, que se deu através do Decreto-Lei n.º 2.291, de 21/11/1986, quando suas funções foram incorporadas à Caixa Econômica Federal.

1.2.4 Segmentação por Especialização

A partir da “**Reforma Institucional**”, de 1964/65, o Sistema Financeiro Nacional passou a ter inspiração no modelo norte-americano, buscando a especialização das instituições por segmentos de atuação.

Segundo Carvalho (2000, p. 301):

Sistemas financeiros segmentados são aqueles em que diferentes segmentos do mercado financeiro são operados por instituições específicas. Neste caso, a tomada de depósitos e oferta de empréstimos de prazos mais curtos, por exemplo, são exclusivos de bancos comerciais, que não podem, por sua vez, operar em outros segmentos, enquanto a operação com papéis privados é exclusiva de bancos de investimento, impedidos, por sua vez, de captar depósitos à vista etc.

Com isso, a segmentação seguiu os seguintes parâmetros: Instituições de Crédito a Curto Prazo, Bancos Comerciais e Cooperativas de Crédito; Instituições de Crédito a Médio e Longo Prazos, Bancos de Desenvolvimento e Bancos de Investimentos; Instituições de Crédito para Financiamento de Bens de Consumo Duráveis, Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento – Financeiras -; Instituições de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo e Sociedades de Crédito Imobiliário; Instituições de Intermediação no Mercado de Capitais, Sociedades Corretoras – CCVM -, Sociedades Distribuidoras – DTVM -; Instituições de Arrendamento Mercantil, Sociedades de Arrendamento Mercantil (*Leasing*).

1.2.4.1 Instituições de Crédito a Curto Prazo

A função clássica de um banco é a de intermediação entre poupadores (depositantes) e investidores (tomadores), mediante uma remuneração decorrente da diferença entre as taxas de captação e de empréstimos, denominada de *spread*.

Como principais fontes de recursos, chamadas também de *funding*, os bancos comerciais se valem da captação por meio dos depósitos à vista, a prazo, empréstimos tomados no país e no exterior e, mais recentemente, pela venda de carteira de créditos.

Os depósitos à vista são vitais para a manutenção de um banco comercial. Há de se destacar que, até o advento do Plano Real, em julho de 1994, o grande apelo deste segmento se dava justamente na captação dos depósitos. A inflação alta permitia aos bancos auferirem grandes ganhos decorrentes de aplicações diárias em títulos públicos, a partir dos valores recebidos para depósitos, os quais não acarretavam remuneração aos correntistas (depósitos à vista).

O Recibo de Depósito Bancário - RDB - e o Certificado de Depósito Bancário - CDB - constituem-se em modalidades de depósito a prazo fixo, com taxas pré ou pós-fixadas. O que os diferencia é a possibilidade de transferência atribuída ao CDB, mediante endosso. Originalmente eram emitidos em papel e circulavam dessa forma, especialmente o CDB que admite transferência. Atualmente são escriturais, isto é, o controle está na memória de computadores, e os depositantes podem consultar suas posições através de extratos.

Os bancos também realizam operações de empréstimos, seja internamente como no exterior. No primeiro caso, citam-se, como exemplo, as operações de crédito contratadas junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES -. No segundo caso, tem-se as operações de captação no exterior, em função das menores taxas de juros obtidas. Em ambas as situações, quando estas operações são contratadas visando atender a operações já firmadas com seus clientes, são contabilizadas como repasses e, como tal, constam tanto do ativo quanto do passivo do banco.

Uma outra fonte alternativa de recursos consiste na negociação entre bancos de suas carteiras de recebíveis, proporcionando a antecipação de recursos financeiros à custa de

um deságio nos valores futuros, o que por outro lado também melhora a liquidez das instituições.

Os recursos obtidos, que compreendem o passivo dos bancos, são aplicados em diversas operações, que, por sua vez, integram o ativo, como capital de giro, *hot-money*, contas garantidas, cheque especial, desconto de duplicatas, aplicação em títulos e valores mobiliários.

Destacam-se, ainda, os certificados de depósito interbancário, criados em 1986, quando da instituição do Plano Cruzado, permitindo a transferência de recursos entre instituições financeiras, possibilitando às deficitárias a cobertura de suas necessidades de liquidez de curto prazo junto às que apresentem sobras de recursos, dispensando o Banco Central do Brasil de conceder empréstimos de liquidez.

Os bancos realizam, ainda, operações ditas acessórias, decorrentes da prestação de serviços, mediante cobrança de comissão ou tarifa. Entre as principais destacam-se a cobrança de duplicatas; recebimentos diversos, como contas de água, energia, telefone, impostos, etc.; ordens de pagamento; cofres de aluguel; custódia; fianças e avais; operações de câmbio.

As cooperativas de crédito, por sua vez, também integrantes das Instituições de Crédito a Curto Prazo, são especializadas em prestar crédito e serviços a seus associados. Constituídas com personalidade jurídica própria, sob a forma de sociedade de pessoas de natureza civil, apresentam o capital dividido em quotas-partes e nenhum associado pode subscrever mais de 1/3 do capital social. Podem praticar quase todas as operações típicas de um banco comercial, ressaltando-se que suas operações ativas devem ser realizadas estritamente com seus cooperados.

As cooperativas de Crédito atuam basicamente no setor primário da economia e têm os seguintes objetivos: permitir uma melhor comercialização da produção rural e criar facilidades para o escoamento das safras agrícolas. Na origem de seus recursos, ou seja no passivo, comparativamente aos bancos comerciais, não apresentam a possibilidade de captação através da emissão de certificado de depósito interbancário, da mesma forma que também não podem repassar a outras instituições recursos através deste instrumento.

Na aplicação de recursos, observa-se que, distintamente dos bancos comerciais, as cooperativas de crédito não adquirem títulos e valores mobiliários.

1.2.4.2 Instituições de Crédito a Médio e Longo Prazos

Neste segmento destaca-se a atuação de dois tipos de instituições: os bancos de desenvolvimento, que se caracterizam por serem públicos, e os bancos de investimento.

Os bancos de desenvolvimento são instituições normalmente de caráter regional, criadas para desenvolver econômica e socialmente determinada região, mediante o aporte de recursos estatais em projetos e programas. Como exemplo de banco de desenvolvimento, tem-se o BNB e o BASA, em nível federal. Já com atuação interestadual tem-se o BRDE, constituído na forma de autarquia, tendo como acionistas os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

As fontes de recursos dos bancos de desenvolvimento vêm de operações de repasse e contribuições do setor público, que seriam recursos orçamentários repassados pelo estado aos investidores privados, visando, como já foi assinalado, ao desenvolvimento de determinadas regiões.

Observa-se, por outro lado, que os bancos de desenvolvimento não recebem depósitos à vista, operando basicamente como repassadores de recursos do BNDES, recebendo para tal um *spread*.

Os bancos de investimento¹⁸ apresentam como principal objetivo a capitalização das empresas para sua expansão. Para tanto atuam no financiamento de médio e longo prazos, com taxas mais adequadas. Também prestam serviços de modelagem financeira às empresas, viabilizando a abertura e o aumento de capital, por meio do lançamento de suas ações ao público. Dentre suas principais atribuições destacam-se: operar, exclusivamente, com pessoas jurídicas; realizar empréstimos e financiamentos a prazo mais longos; realizar operações de *Underwriting* (subscrição de ações).

1.2.4.3 Instituições de Crédito para Financiamento de Bens de Consumo Duráveis

¹⁸ Têm origem a partir da lei que disciplinou o mercado de capitais brasileiro, isto é, a Lei n.º 4.728/65. Esta lei em seu artigo 29 previa a sua criação, mediante autorização do Banco Central, assim como previa que esses bancos não poderiam receber depósitos em contas correntes nem operar por prazos inferiores a um ano.

As sociedades de crédito, financiamento e investimento, conhecidas no mercado popularmente como "financeiras", atuam no financiamento de bens e serviços no mercado interno, captando recursos através de aceite de Letras de Câmbio. Às financeiras não é permitido o recebimento de depósitos à vista nem a administração de fundos de investimentos.

Entre os principais tipos de financeiras, destacam-se: as independentes; as ligadas a conglomerados financeiros; as ligadas a grandes lojas; e as ligadas a grandes indústrias. Com respeito às principais operações, estas seriam: de crédito pessoal, decorrentes de valores tomados por pessoas físicas a títulos empréstimo pessoal; crédito direto ao consumidor, através de linha de crédito para financiamento de bens duráveis ao consumidor final; capital de giro para pessoas jurídicas; interveniência, operação em que o lojista previamente estabelece o financiamento de todas as vendas efetuadas a prazo; agenciamento de operações de financiamento, através da Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME -, subsidiária do BNDES.

1.2.4.4 Instituições de Crédito Imobiliário

Este segmento é oriundo do SFH¹⁹, que visava instituir mecanismos para atender à grande carência habitacional existente na década de 1960, provendo recursos para a construção de casas populares, assim como obras de saneamento básico urbano.

As fontes de recursos para fazer frente aos financiamentos viriam da emissão das letras imobiliárias²⁰ e dos depósitos em cadernetas de poupança. Em sua criação, as cadernetas de poupança tinham uma carência inicial de pagamento dos rendimentos de seis meses, e posteriormente, seus valores eram corrigidos monetariamente a cada trimestre civil e remunerados à taxa de 6% ao ano.

¹⁹ Instituído pela Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, cuja gestão competia ao Banco Nacional da Habitação, que, por sua vez, foi extinto em 1986, repassando suas funções à Caixa Econômica Federal.

²⁰ Criadas pela própria Lei n.º 4.380/64.

A partir de 1967, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS²¹ -, o SFH passaria a contar com os recursos necessários para o financiamento de suas atividades, conforme Andrezo (2000, p. 36).

Como integrantes deste segmento destacam-se as Associações de Poupança e Empréstimo - APE -, cuja origem, segundo Lopes (1998, p. 462), advém da Lei n.º 4.380/64, que previu a criação, no âmbito do SFH, de "fundações, cooperativas mútuas e outras formas associativas para a construção ou aquisição da casa própria, sem finalidade de lucro".

As APE são constituídas sob a forma de sociedades civis e pertencem a seus associados, que são os depositantes em cadernetas de poupança, cuja remuneração se dá através do pagamento de correção monetária e juros de 6% ao ano, além de distribuição de dividendos decorrentes de eventuais ganhos líquidos obtidos em suas operações.

As Sociedades de Crédito Imobiliário - SCI -, criadas pela Lei n.º 4.379/64, apresentaram expansão no biênio 1965/66, em função da autorização do BACEN para que as sociedades de crédito, financiamento e investimento se transformassem nessas novas sociedades. Estas sociedades teriam sua constituição na forma de sociedades anônimas, apresentando como principais fontes de recursos: os depósitos em cadernetas de poupança; a emissão de letras imobiliárias, a partir do lastro representado pela carteira de financiamentos concedidos; o repasse de créditos oficiais e, a partir de 1986, a emissão de certificado de depósito interbancário.

Na sua origem, as SCIs visavam ao financiamento habitacional, com atuação junto às camadas da população de maior renda, sob a orientação da Caixa Econômica Federal, que incorporou o BNH.

1.2.4.5 Instituições de Intermediação no Mercado de Capitais

²¹ Instituído pela Lei n.º 5.107/66.

Neste segmento identificam-se dois tipos de instituições com atuação na intermediação no mercado de capitais: as sociedades corretoras e as sociedades distribuidoras.

O mercado de capitais é reestruturado, já que a sua atuação até então era muito incipiente, visando incentivar a capitalização das empresas. Esta capitalização se deu por meio da captação de recursos diretamente no mercado de capitais, através da bolsa de valores, como forma alternativa à captação exclusivamente no mercado financeiro. Seria o primeiro passo no sentido da desintermediação financeira, buscando estimular o crescimento do mercado acionário no Brasil.

As sociedades corretoras surgem a partir da regulamentação do mercado de capitais²², com a extinção da figura do Corretor de Fundos Públicos, cargo público até então responsável pela intermediação no mercado de capitais, com nomeação pelo presidente da república, e referendado pelo Ministério da Fazenda.

Entre as principais atividades desempenhadas pelas sociedades corretoras destacam-se a administração de carteiras e fundos para os investidores, a intermediação no mercado aberto, a compra e a venda de moedas estrangeiras e as operações de lançamento de ações ao público, conhecidas como *underwriting*, que são mais comumente desempenhadas pelos bancos de investimento.

As sociedades distribuidoras²³, por sua vez, são constituídas sob a forma de sociedades anônimas ou limitadas, devendo constar em sua razão social sua finalidade: distribuidora de títulos e valores mobiliários. Apresentam uma faixa de mercado mais restrita que a das sociedades corretoras, haja vista não terem acesso ao recinto das bolsas de valores e de mercadorias.

Entre as principais atividades desempenhadas pelas sociedades distribuidoras, destacam-se: compra e venda de títulos e valores mobiliários, onde não houver bolsas de valores; subscrição de títulos, ações ou debêntures, com atuação inclusive no lançamento dos mesmos, isoladamente ou em consórcio; colocação no mercado de títulos e valores mobiliários, provenientes de emissão de empresas de capital aberto ou instituições financeiras; operações no mercado aberto. Para isto devem atender às exigências do Banco Central.

²² Que ocorre através da Lei n.º 4.728/65.

²³ Foram criadas pela Lei da Reforma Bancária, Lei n.º 4.595/64, e regulamentadas pela Resolução CMN n.º 76.

1.2.4.6 Instituições de Arrendamento Mercantil (*Leasing*)

A atividade de arrendamento mercantil ou de *leasing* (que significa alugar), já existia no Brasil na década de 1950. Em 1974, através da lei n.º 6.099, é dado um forte impulso a esta atividade à medida que os valores pagos a título de arrendamento mercantil, pela arrendatária, passam a ser considerados, para efeitos fiscais, como custo ou despesa operacional, dedutíveis, portanto, para fins de incidência do imposto de renda.

As atividades destas sociedades foram regulamentadas por parte do Banco Central, em 1975²⁴, tendo em vista o caráter financeiro que assumiram, destacando-se, ainda, que, nos últimos anos, foi permitida a contratação de operações de *leasing* com pessoas físicas, como forma de estimular o crescimento das operações deste segmento.

A nova estrutura assumida pelo Sistema Financeiro Nacional, convalidando a Reforma Bancária (Lei 4.595/1964), a regulamentação do mercado de capitais (Lei 4.728/1965) e a criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (Lei 4.380/1964), é demonstrada no Anexo A.

1.3 Evolução do Sistema Financeiro Nacional: do pós-reforma de 1964/65 ao fim do Autoritarismo Político

Este período, 1964 até 1984, compreende a fase da estagnação econômica brasileira²⁵; a fase denominada de "milagre econômico"²⁶; a fase de retração de crescimento econômico²⁷ e aos anos finais do autoritarismo político.

Nos anos finais do autoritarismo político ocorreu o segundo choque do petróleo²⁸ e a explosão dos juros internacionais, que desencadearam uma profunda recessão na economia brasileira, provocando ainda a elevação das taxas inflacionárias e a aproximação do

²⁴ Através da Resolução CMN n.º 351.

²⁵ Vai de 1964 até 1967.

²⁶ Começou em 1968 e se estendeu até 1973.

²⁷ Entre 1974 e 1979.

²⁸ O segundo choque internacional do petróleo ocorreu em 1979.

estado ao setor bancário, em decorrência da necessidade cada vez crescente de financiamento interno.

O início do autoritarismo político foi marcado pelo grande empenho para estabilizar o processo inflacionário, assim como pelo esforço para inserir a economia brasileira à economia mundial.

No decorrer da fase denominada de "milagre econômico", o Brasil colhe os frutos do ajustamento realizado na fase anterior, sendo beneficiado também pela conjuntura internacional favorável, o que lhe permite a obtenção de excelentes taxas de crescimento econômico com o relativo controle das taxas de inflação. Essa fase se estendeu até 1973, ano marcante para a economia mundial, quando ocorreu o primeiro choque do petróleo.

A fase de retração de crescimento econômico ocorreu em decorrência de desequilíbrios intersetoriais internos e por choques externos (primeiro choque do petróleo). Entretanto, mesmo com tantas adversidades, o governo brasileiro procurou manter as taxas de crescimento.

A busca da autonomia nacional para o setor industrial ocorre por meio de pesados investimentos em setores intermediários, além de estímulos ao setor de bens de capital (II PND). Como resultado tem-se a elevação da inflação e do endividamento externo.

O II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento -, que vigorou no período de 1975 a 1979, tinha como principal objetivo a superação da crise sem prejuízo ao crescimento econômico, contemplando os seguintes setores: insumos básicos, metais não-ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; infra-estrutura e energético; e bens de capital.

Nos anos 70, acentua-se o endividamento externo, que foi facilitado a partir da edição da Lei n.º 4.131/62 e da Resolução n.º 63/69, consideradas ainda as restrições ao crédito interno existentes naquela época. A lei estava voltada às empresas em geral para que as mesmas buscassem fontes de financiamento menos onerosas e com prazos mais adequados, enquanto que a resolução estava direcionada às instituições financeiras, as quais poderiam captar recursos de longo prazo para repasse interno.

No mercado acionário, por outro lado, ocorre o que é denominado de "boom da bolsa", em 1971, em decorrência da alta rápida e contínua dos preços das ações e dos volumes

negociados entre 1970 e 1971. Em função desse bom momento, o mercado acionário atraiu emissões das mais diversas empresas e também milhares de investidores, na maior parte dos casos despreparados para tais investimentos em um mercado de risco.

Apesar desse desempenho espetacular, a partir de julho de 1971, o mercado sofre uma acomodação, e os valores das ações caem substancialmente, provocando grandes prejuízos aos investidores, que se ressentem deste choque por bons anos, gerando uma crise de confiança no mercado acionário.

Na década de 1970, é criada a Comissão de Valores Mobiliários - CVM –, que passa a regulamentar e fiscalizar o mercado de valores mobiliários, liberando então o Banco Central de tal incumbência. Em 1976 é editada a Lei n.º 6.404, atualizando a legislação sobre as sociedades anônimas e estabelecendo regras claras quanto às características, formas de constituição, composição acionária, estrutura das demonstrações financeiras, distribuição de dividendos e uma série de outras regras necessárias para atrair os investidores.

Já ao final da década de 1960 havia se tornado mais complexa a tarefa da obtenção de financiamentos externos por parte do Brasil, tanto em virtude do seu elevado endividamento, que lhe acarretava maior nível de risco, como pela política ditada pelos Estados Unidos de valorização do dólar, com o conseqüente enxugamento da liquidez mundial.

O início dos anos 80, ainda sob o comando do autoritarismo político, foi marcado pelo segundo choque do petróleo, que, por sua vez ameaçou o desencadeamento de uma crise cambial, e pela elevação dos juros internacionais, provocando maior dificuldade na obtenção de recursos externos, como já vinha ocorrendo desde 1979.

A política de ajuste externo buscava o cumprimento do pagamento de juros da dívida internacional, provocando profunda recessão interna. A inflação também passa a representar uma séria preocupação em vista da sua elevação, que de 1982 para 1983 dobra em termos percentuais²⁹. A saída encontrada à época foi a de estímulo às exportações ao mesmo tempo em que as importações passaram a enfrentar grandes restrições. Neste sentido, o governo brasileiro provocou uma maxidesvalorização de 30% na moeda nacional em fevereiro de 1983, mantendo a política de freqüentes minidesvalorizações, que buscavam

²⁹ A inflação em 1981 foi de 95,2%, em 1982 de 99,7% e em 1983 foi de 211% (IGP - DI Conjuntura Econômica).

manter o efeito da maxidesvalorização referida, em que pese os preços nominais estarem em constante ajuste, dada a nova realidade vivida pela economia brasileira, que registrava inflação de três dígitos anuais.

Como forma de obtenção das divisas necessárias, a alternativa adotada foi a de endividamento interno, que não deveria trazer maiores conseqüências econômicas em termos de ajuste fiscal, se fosse adotada em condições de longo prazo. Ocorre que o sistema financeiro brasileiro, apesar da reforma de 1964/65, ainda não apresentava boas soluções para a captação em longo prazo, estando estas fontes restritas ao próprio setor público.

A deficiência de *funding* de longo prazo em boa parte foi atribuída ao próprio governo, que, ao introduzir o instrumento de correção monetária em 1964, denominado Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN -, deixou de corrigi-lo adequadamente, segundo a inflação medida, de tal maneira que seu valor teria ficado bastante defasado em comparação à época de sua criação, em termos reais.

1.4 A Evolução do Sistema Financeiro a Partir da Nova República: a adaptação à queda da inflação

No período pós-ditadura militar, tem-se o Governo Sarney, que implementa o Plano Cruzado em fevereiro de 1986. O plano elegeu como meta prioritária o combate a inflação, tendo como objetivo a sua eliminação completa, sem, no entanto, preocupar-se com outras reformas necessárias, como a fiscal e a administrativa.

O Plano Cruzado fracassou na tentativa de estabilização da economia, ao não conseguir eliminar o processo inflacionário então vigente. O insucesso é atribuído à elevação da demanda (devido, dentre outros fatores, à elevação real dos salários, à baixa taxa de juros e à retirada dos depósitos em cadernetas de poupança) e à valorização cambial, com repercussão negativa no balanço de pagamentos.

No Plano Cruzado, ocorreu um grande desequilíbrio nas reservas internacionais brasileiras, em virtude das perdas acentuadas de divisas, o que determinou a moratória dos

juros. Registra-se, também, a retomada do processo inflacionário ao final de 1986 e um começo de recessão na primeira metade de 1987.

O Plano Cruzado soou como sinal de alerta para o setor bancário, envolvido em um processo de acumulação puramente financeira, retroalimentada pela circulação de papéis. A partir da sua edição foram desenvolvidos esforços para ajustes à nova realidade que se apresentava, qual seja, um novo mercado com moeda estável, portanto sem ganhos expressivos com a inflação.

Os bancos atuantes no varejo, como o Bradesco, com o atendimento de milhões de clientes de pequeno porte, se apropriaram de substanciais receitas inflacionárias no período de inflação explosiva.

O setor bancário ganhou muito dinheiro também atuando em áreas pioneiras como a de arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais. No final da década de 1960 e por quase toda a década de 1970, tais recursos permaneciam um longo período em poder do banco arrecadador, sem nenhum custo e com livre utilização, gerando receita de origem inflacionária aos bancos, a qual era denominada de *float*.

Segundo Brandão (1998), os bancos não apresentavam produtividade adequada, dependendo excessivamente do *float* e dos ganhos inflacionários.

Ante a iminência de exaustão das receitas calcadas na fonte inflacionária, o setor empenhou-se em reduzir custos mediante o contingenciamento de pontos de venda, redução do quadro de pessoal, elevação de investimentos em automação bancária e ganhos em escala, baseados no aumento da produtividade.

A criação do Certificado de Depósito Interbancário - CDI -, ocorrida na época de instituição do Plano Cruzado, permitiu a transferência de recursos entre as instituições financeiras, possibilitando que as deficitárias cobrissem suas necessidades de liquidez de curto prazo junto às que apresentavam sobras de recursos, sem necessidade de recorrer aos empréstimos de liquidez obtidos junto ao Banco Central do Brasil.

Em 1986, registra-se ainda, em termos de mercado financeiro, a decisão do Conselho Monetário Nacional de suprimir a conta movimento, que colocava o Banco do Brasil em uma posição privilegiada de banco co-responsável pela emissão de moeda, com status de autoridade monetária.

Naquela época, a execução orçamentária estava a cargo do Tesouro Nacional. Entretanto muitas operações realizadas em âmbito do Banco Central e do Banco do Brasil não estavam compreendidas no Orçamento da União. A conta movimento, por sua vez, servia de elo entre o Banco Central e o Banco do Brasil e prestava-se à cobertura das operações realizadas por este, independentemente da existência de disponibilidades para atendê-las.

Tal procedimento era visto como fator de aceleração do processo inflacionário, de tal sorte que a eliminação dessa conta, conjugada com outras medidas, como o próprio Plano Cruzado, objetivava a contenção inflacionária.

Nos anos 80, registra-se ainda os Plano Bresser, de junho de 1987 e o Plano Verão, de janeiro de 1989. Cada novo plano procurava corrigir os problemas detectados no anterior, sem, no entanto, obter o sucesso almejado.

Em 1988, foi criada a figura do banco múltiplo³⁰ que, como o próprio nome indica, significa a permissão para que uma instituição atue simultaneamente em vários segmentos do mercado financeiro, na forma de banco universal. Esse foi o reconhecimento de que a atuação segmentada, no Brasil, teria fracassado.

Para caracterizar a existência de um banco múltiplo, os segmentos de atuação passaram a ser denominados de carteiras, e um banco múltiplo deve possuir pelo menos duas. Obrigatoriamente uma delas deve ser a comercial (de bancos comerciais) ou de investimentos (de bancos de investimentos). As demais carteiras seriam de desenvolvimento; de crédito imobiliário; de crédito, financiamento e investimento. Posteriormente³¹, foi admitida a inclusão da carteira de arrendamento mercantil.

Na prática, após a segmentação ocorrida por conta da “*Reforma Bancária*”, as grandes instituições financeiras atuavam em vários segmentos, através de uma mesma agência bancária, todavia, formalmente, havia documentos e escrituração contábil para cada segmento.

Além da economia obtida mediante a redução de custos, os bancos universais procuravam obter ganhos em escala, através do compartilhamento de todas as suas informações para os diversos segmentos de sua atuação.

³⁰ Através da Resolução do CMN n.º 1.524, de 21/09/1988.

³¹ Com a edição da Resolução CMN n.º 2.099/94.

A tabela a seguir evidencia a transformação dos bancos comerciais em múltiplos:

Tabela 1 Brasil: bancos em funcionamento - por tipo da instituição na data considerada

Data Considerada	31/12/1988	31/12/2000
Banco Comercial Privado Nacional	49	9
Banco Comercial Privado com Controle Estrangeiro	26	16
Banco Comercial Público	29	3
Banco Múltiplo Privado Nacional		84
Banco Múltiplo Privado com Participação Estrangeira		11
Banco Múltiplo Privado com Controle Estrangeiro		55
Banco Múltiplo Público		13
Total	104	191

Fonte: Dados obtidos do Banco Central do Brasil - CADINF-DEORF/COPEC -, endereço eletrônico www.bcb.gov.br

Pela análise dos dados da Tabela 1, verifica-se que houve redução dos bancos comerciais, dos 104 existentes em 1988, o número passou para 28 em 2000. Por outro lado, considerando-se somente o universo formado pelos bancos comerciais e múltiplos, o número de instituições em funcionamento em 2000 quase dobra em relação a 1988, e os bancos múltiplos representam 85% desse conjunto, em 2000.

É importante ressaltar que, embora o número de instituições tenha se elevado substancialmente, de 104 em 1988, para 191 em 2000, a tendência de crescimento se manifesta em períodos de inflação mais elevada, o que ocorre até o advento da entrada do Plano Real, no segundo semestre de 1994. A partir de então, passa a ocorrer a redução do número de instituições, conforme se verifica pela tabela 2 a seguir:

Tabela 2 Brasil: bancos em funcionamento - por tipo da instituição na data considerada

Tipo	dez-93	dez-94	dez-95	dez-96	dez-97	dez-98
Bancos Múltiplos	206	210	205	191	179	173
Bancos Comerciais (1)	35	34	35	38	36	28
Total	241	244	240	229	215	201

Fonte: Banco Central do Brasil - CADINF-DEORF/COPEC em www.bcb.gov.br

Nota: (1) Inclui as Filiais de Bancos Estrangeiros.

Em novembro de 2001, segundo dados obtidos da mesma fonte, o número de bancos múltiplos reduziu para 155 e o de bancos comerciais elevou-se para 29, totalizando 184 instituições em funcionamento, evidenciando um movimento de concentração bancária.

Ainda em 1988, tem-se a abertura do setor bancário nacional³², com a extinção das cartas patentes, vigentes até então. A Carta Magna de 1988³³, em dispositivo pendente de regulamentação, reforçou a disposição emanada pelo Conselho Monetário Nacional.

Em 1990 assume o Governo Collor, primeiro presidente escolhido pelo voto direto após o autoritarismo político, que perdurou por vinte anos. Ao final do Governo Sarney, que o antecederia, a economia já estava integralmente indexada, e era a única defesa existente ante ao processo inflacionário descontrolado que afligia a economia brasileira.

Em 16 de março de 1990, ocorre a divulgação do Plano Collor, que, em relação aos planos anteriores, inovava ao bloquear recursos depositados em instituições financeiras, por dezoito meses, liberando apenas cinquenta mil cruzeiros por depositante. Esta retenção de valores teve por origem o diagnóstico traçado, a partir do insucesso dos planos anteriores, de que havia elevada e crescente liquidez dos haveres financeiros, impondo-se a necessidade de um enxugamento dos meios de pagamento.

Em março de 1990, a inflação atingiu 81,32% e no ano superou a 2.700 % (IGP-DI), demonstrando claramente que o plano não surtiu o efeito esperado. Em função disso, em fins de janeiro de 1991, é lançado o Plano Collor II, que serviria como um ajuste do plano anterior e buscaria frear a expansão monetária, em que pese os valores bloqueados já terem sido liberados em grande parte por força das pressões existentes.

Dentre as medidas implementadas, além das já adotadas em planos anteriores, como o congelamento de preços e salários e a tablita, que foi uma forma de eliminar a inflação inercial repassada aos preços nas compras parceladas, tem-se a desindexação da economia através da extinção do BTN (Bônus do Tesouro Nacional).

Ao mesmo tempo foi instituída a Taxa Referencial - TR -, que serviria para a remuneração das aplicações financeiras e não tinha o cunho de expressar a inflação, visto que era obtida a partir da remuneração média paga aos CDBs por 20 instituições bancárias, escolhidas de forma aleatória a cada seis meses.

³² Através da Resolução CMN n.º 1524, de 21/09/1988.

³³ "Art. 192 O Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;

.....".

Nesta época surgiu o Fundo de Aplicações Financeiras - FAF - conhecido como "Fundão", em substituição a todas as aplicações de renda fixa. Esse fundo tinha o propósito de acabar com as aplicações diárias, denominadas de *overnight*, que guardavam uma relação estreita com o período de regime inflacionário, quando havia uma preocupação por aplicações de curtíssimo prazo.

O Governo Collor não conseguiu debelar a inflação. O insucesso deveu-se muito aos desequilíbrios orçamentários, que redundaram na apuração de déficits, que, por sua vez, acentuaram o processo inflacionário. O governo tem algumas formas de buscar o equilíbrio: através da emissão de moeda, do endividamento interno ou externo, do aumento da arrecadação tributária ou então via redução de gastos. No entanto, a emissão de moeda acirra o processo inflacionário. O endividamento exige emissões cada vez mais onerosas e em prazos menores e a tributação já era tida como excessiva à época. O corte de gastos, embora fosse a alternativa mais racional, politicamente não era uma boa opção.

O Governo Collor sofreu o *impeachment* em fins de 1992, tendo Itamar Franco, vice-presidente, concluído o mandato, caracterizando-se como um governo de transição.

Neste contexto, para o mercado acionário, o período entre 1984 e 1986 foi bastante positivo. Em 1986, com a explosão de consumo, a redução das taxas de juros e a expectativa de crescimento, formou-se uma bolha especulativa que se rompeu em 1987, assim como persistiu o problema de instabilidade econômica até o início dos anos 90. A partir de 1993, este mercado começou a apresentar novamente crescimento, tanto de lançamentos quanto de negociações, dada a abertura aos investidores estrangeiros e à privatização das grandes estatais.

Registra-se, ainda, a atuação do BNDES, através de sua subsidiária BNDESPAR, como grande adquirente de ações, o que contribuiu também para a reativação deste importante mercado.

A partir de 1993, o Governo trabalha o plano que seria lançado oficialmente em meados de 1994. Todos os planos econômicos até então haviam fracassado, e isso era atribuído ao tipo de inflação brasileira, considerada como de inércia, ou seja, a economia brasileira havia se habituado à indexação formal e mesmo informal, como a dolarização dos preços.

Considerando-se o diagnóstico da causa da inflação brasileira, a idéia era a criação de uma superindexação de preços e salários, na medida que estes passariam a ser cotados em Unidade Real de Valor - URV -, que, por sua vez, era vinculada ao dólar, de tal sorte que, embora os preços na moeda oficial (Cruzeiro Real) fossem cada vez mais elevados, os mesmos expressos em URV seriam mantidos inalterados.

Em março de 1994, o governo cria a URV, indexando salários e tributos a mesma. Os salários foram convertidos pela média dos salários dos meses de novembro de 1993 a fevereiro de 1994. Posteriormente, em julho de 1994, surgiu o Real. A adoção da URV atendia à função de unidade de conta, enquanto que o Cruzeiro Real, moeda vigente até a entrada em vigor do Plano Real, em julho de 1994, de meio de troca.

O sucesso do Plano Real, quanto a debelar inflação de inércia, deveu-se ao período de adaptação ao mecanismo da indexação, criado através da URV. Neste período havia também a vinculação da URV ao dólar, visando a criação de uma moeda forte, o Real. A paridade apresentada era de R\$ 1,00/US\$, contando ainda com a adoção do câmbio fixo em relação ao dólar.

O Plano Real baseou-se ainda em três âncoras: a monetária, a fiscal e a cambial. A monetária concebia, principalmente a estipulação de tetos trimestrais para a expansão da emissão da moeda. A fiscal buscava o equilíbrio orçamentário da União através do aumento de suas receitas, que ocorreu através do Fundo Social de Emergência (FSE), do Fundo de Amortização da Dívida Pública e do Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira. A cambial consistiu, inicialmente, no estabelecimento do câmbio fixo, com paridade de 1 real para 1 dólar.

Com a moeda forte, ocorre o reaquecimento das importações, que, por sua vez, promovem o acirramento da concorrência do produto importado com o produto nacional, provocando a redução dos preços internos. Com isso, uma das causas das pressões inflacionárias é afastada.

Da instituição do Plano Real até julho de 1998, o Real sofre uma desvalorização de 38% (ANDREZO 1999, p. 245). A fim de manter o fluxo de investimentos externos, o Governo, considerando-se ainda as minidesvalorizações previstas, trabalha com taxas de juros elevadas, o que levou a uma significativa deterioração das contas externas, além de inibir o crescimento econômico.

O Plano Real superou bem as crises financeiras internacionais, como a do México, em 1995, a da Ásia em 1997 e a da Rússia em 1998. Apesar disso, em 1999, como reflexo de uma crise doméstica, provocada pelo anúncio de moratória da dívida por parte do Governo de Minas Gerais, o Brasil sofre um fortíssimo ataque especulativo, reduzindo suas reservas internacionais em mais de 5 bilhões de dólares (HILLBRECHT 1999, p.255), vendo-se forçado a trocar o câmbio fixo pelo flutuante.

O setor financeiro, que já vinha se adequando à estabilidade monetária desde o Plano Cruzado, perdeu de vez a sua receita inflacionária a partir de 1994, quando esta em relação ao PIB passa a representar metade do registrado nos anos anteriores e, no ano seguinte, despica para 0,1%. Essa redução pode ser melhor visualizada em relação ao valor da produção imputada do setor bancário, uma vez que em 1993 a receita Inflacionária praticamente compreendia todo o seu valor, ao passo que em 1995 pouco tem a justificar, conforme se verifica na tabela a seguir:

Tabela 3 Receita Inflacionária como % do PIB e do valor da produção imputada

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Receita Inflacionária / PIB	4,0	3,8	4,0	4,3	2,0	0,1
Receita Inflacionária / Valor produção Imputada	70,0	81,2	86,8	87,3	49,5	1,6

Fonte: Andima/IBGE: Sistema Financeiro - Uma análise das Contas Nacionais 1990-1995.

Desde o Plano Cruzado, a característica da queda inflacionária, em um primeiro momento, para a sua retomada logo adiante, tornava-se constante, entretanto, isso muda com o advento do Plano Real, haja vista que a inflação no segundo semestre, depois da sua implementação, fora de 16,97 %, contra uma inflação de 2.103,7 % em 1993, medidos pelo IGP-DI.

A seguir, na Tabela 4, apresenta-se o comportamento da inflação após a aplicação dos principais planos econômicos no Brasil.

Tabela 4 Taxas de inflação brasileira após os choques econômicos

Mês	Cruzado	Bresser	Verão	Collor	Collor II	Real
0	mar.86	jun.87	jan.89	mar.90	jan.91	jul.94
1	-0,5	9,3	11,8	11,3	19,9	3,34
2	0,3	4,5	4,2	9,1	21,1	1,55
3	0,5	8,1	5,2	9,1	7,2	2,55
4	0,6	11,2	12,8	13,1	8,7	2,47
5	1,3	14,5	26,8	12,9	6,5	0,57

6	1,1	15,9	37,9	11,7	9,9	1,36
7	1,4	19,1	36,5	14,2	12,8	1,15
8	2,5	17,6	38,9	17,4	15,5	1,81
9	7,6	18,2	39,7	16,5	16,2	2,30
10	12,1	20,3	44,3	19,9	25,8	0,40
11	13,9	19,5	49,4	-	22,1	2,62
12	15,2	20,8	71,9	-	26,8	2,24

Fonte: SIMONSEN, Mário Henrique, 1995. Apud REIS (1998, p. 151).

Notas: Variações Percentuais do IGP-DI apurado pela FGV (%); a inflação de julho de 1994, medida pelo IGP-DI, foi de 5,47%.

Como se pode constatar, à exceção do Plano Real, em todos os demais planos econômicos, do terceiro ou quarto mês após a sua implantação, a inflação retornava com maior intensidade, reativando o ganho inflacionário dos bancos. Entretanto, como já foi mencionado anteriormente, do Plano Cruzado em diante, as instituições bancárias passaram por sucessivos ajustes a fim da readequação de suas fontes de receitas.

Em 1996 ficou bastante claro que a atividade bancária exigia novo comportamento perante as adversidades citadas anteriormente, sendo marcante o surgimento dos programas governamentais de auxílio aos bancos em dificuldades. O PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária) e o RAET (Regime de Administração Especial Temporária) indicavam, com nitidez, uma nova reorganização do sistema, com base em fusões, incorporações e aquisições, além da privatização no setor bancário estatal.

O PROER serviu de instrumento de ajuste às instituições privadas em dificuldades, enquanto que o PROES foi o instrumento criado, especificamente, para sanear e, posteriormente, privatizar os bancos estaduais, haja vista o anseio do Banco Central em reduzir suas participações no mercado e, por extensão, não mais permitir o endividamento dos estados através dos mesmos.

A tabela a seguir evidencia as intervenções via PROER, no Sistema Financeiro Nacional, buscando o saneamento do mesmo.

Tabela 5 Bancos que tiveram ativos adquiridos com recursos do PROER, entre 01/07/1994 e 31/12/1998

Instituição	Comprador
Banco Nacional S.A.	União de Bancos Brasileiros S.A.
Banco Econômico S.A.	Banco Excel S.A.
Banco Mercantil S.A.	Banco Rural S.A.

Banco Banorte S.A.
Banco Bamerindus do Brasil S.A.

Banco Bandeirantes S.A.
Grupo HSBC

FONTE: Banco Central do Brasil - D O - DEORF/COPEC, em www.bcb.gov.br

Cabe referir, ainda, a redução apresentada na participação dos bancos públicos no mercado bancário em funcionamento, que cai de 33,53%, em 1988, para 24,33%, em 2000, demonstrando os efeitos do PROES sobre tal segmento, conforme se constata na tabela apresentada a seguir.

Tabela 6 Brasil: participação percentual das instituições nos ativos do grupo de bancos em funcionamento

Tipo de Instituição	31/12/1988	31/12/2000
Bancos com Controle Estrangeiro	9,62	33,11
Bancos Privados	56,85	42,56
Bancos Públicos	33,53	24,33
Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais	100,00	100,00

Fonte: Banco Central do Brasil - COSIF-DEORF/COPEC em www.bcb.gov.br.

Observa-se, também, a partir do quadro anterior, o aumento da participação dos bancos estrangeiros nos ativos totais dos bancos em funcionamento. Isso ocorre em razão das perdas sofridas em termos de participação pelos bancos privados nacionais e pelos bancos públicos, e justifica-se pela abertura do setor bancário, promovida a partir de 1988.

Paralelamente às medidas da reestruturação e fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, foi criado o Fundo Garantidor de Créditos - FGC³⁴, que visava dar maior segurança aos depositantes, e assim evitar ou pelo menos reduzir o risco sistêmico, representado pela liquidação de uma instituição financeira.

Ao mesmo tempo que cessam as receitas inflacionárias, o setor bancário teve que conviver com a queda da margem dos ganhos sobre as operações de crédito (*spread*), que de julho de 1994 a março de 1999 se reduziu praticamente à metade. Sobretudo em virtude do maior ingresso de bancos estrangeiros, provocando acentuada concorrência no setor.

A seguir, apresenta-se tabela elaborada, demonstrando a queda do *spread*.

Tabela 7 Brasil: spread - taxas médias ponderadas pelo saldo de operações - em %

³⁴ Constituído a partir da edição da Resolução CMN n.º 2.211, de 16/11/95, e Circular n.º 2.657, de 17/01/96. O valor garantido junto a uma instituição é de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por pessoa. A fim de proporcionar o seguro em tela, as instituições financeiras contribuem para o referido Fundo à razão de 0,025% (vinte e cinco milésimos por cento), sobre os saldos objeto da cobertura.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Janeiro		5,87	4,4	3,27	3,19	3,15
Fevereiro		4,92	3,59	2,79	3,08	2,99
Março		5,33	4,01	2,95	3,72	3,71
Abril		3,95	3,75	3,1	3,33	3,28
Maio		5,71	4,06	2,92	3,21	3,51
Junho		5,25	3,33	3,12	3,34	3,33
Julho		5,13	3,98	3,32	3,54	3,27
Agosto	5,08	5,9	3,58	3,07	3,13	
Setembro	4,31	5,15	3,44	3,17	3,24	
Outubro	4,05	5,33	3,34	3,22	3,17	
Novembro	4,69	5,03	2,97	2,99	3,17	
Dezembro	5,82	4,97	3,17	3,34	3,44	

Fonte: Banco Central do Brasil - transação PEFI300 do SISBACEN, em www.bcb.gov.br.

O ano de 1997, em termos de mercado financeiro internacional, foi marcado pela crise asiática, que veio interromper um saudável processo de recuperação do setor. No Brasil, os juros internos aumentaram, novamente.

Conforme Brandão (1998, p. 297), os ganhos inflacionários em 1998 representaram em média 0,5% das receitas, enquanto que em 1993 representavam 26%.

Os grandes bancos, sobretudo os atuantes no varejo, souberam aproveitar esta condição, buscando fontes expressivas de receitas através da cobrança de tarifas bancárias, que eram irrelevantes até a estabilidade monetária, além de outras receitas provenientes da administração de fundos, cartão de crédito, etc. Os grandes bancos varejistas, como Itaú, Bradesco e Unibanco, já conseguem cobrir a folha de salários com essas receitas, chegando, em alguns casos, a atingir 150% do custo da mesma.

A tabela a seguir apresenta a evolução da cobertura das despesas administrativas via a arrecadação de receitas pela prestação de serviços, no período de 1994, 1999 e 2000.

Tabela 8 Parcela das Despesas Administrativas Cobertas pelas Receitas de Prestação de Serviços: Brasil

Instituições	1994	1999	2000
Setor Bancário	12,8	36,1	38,0
Bancos Públicos	11,3	33,1	39,4
Bancos privados	23,3	44,3	44,3
Bancos Estrangeiros	3,3	30,8	27,9

Fonte: Banco Central. Elaboração: ANDIMA.

No Anexo B, consta a estrutura atual do Sistema Financeiro Nacional.

1.5 Considerações Finais

A partir de 1930 começou no Brasil o processo de substituição das importações, período no qual a indústria apresentou maior desenvolvimento e, paralelamente a isso, o mercado bancário ganhou novo impulso.

Embora desde 1937 houvesse a vontade da criação de um banco central, o embrião deste surgiu somente após a participação brasileira na conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, quando o Brasil assumiu tal compromisso.

Assim, surgiu a SUMOC, em 1945, que, com o auxílio do Banco do Brasil fez as vezes de banco central, que, de qualquer forma, não conseguiu desempenhar na plenitude a regulação e a fiscalização do mercado financeiro nacional, como era a intenção na sua criação.

A queda da Lei de Usura, vigente até meados da década de 1960, deu novo impulso ao setor financeiro, que enfrentava grandes dificuldades para operar dentro da limitação de juros de 12% ao ano. O próprio governo enfrentava grandes dificuldades na captação de recursos através da emissão de títulos representativos da dívida pública.

A reforma monetária-financeira, ocorrida no biênio 1964/65, fez parte de uma reestruturação maior denominada de Reforma Institucional, já sob a tutela do autoritarismo político, composta pela Reforma Bancária, que criou o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil; pela criação do Sistema Financeiro da Habitação, gerido pelo Banco Nacional da Habitação e pela Reforma no Mercado de Capitais, cuja conclusão deu-se na década de 1970, com a criação da C.V.M. e a edição da nova lei das sociedades anônimas (Lei n.º 6.404/1976).

O modelo adotado pelo Sistema Financeiro Nacional então passou a seguir o padrão norte-americano, com a atuação financeira em diversos segmentos, como de curto, médio e longo prazos, de crédito direto ao consumidor, crédito imobiliário, intermediação no mercado de capitais e arrendamento mercantil.

Esse modelo não se mostrou adequado na prática, em vista dos elevados custos administrativos para atuar em vários segmentos, como a exigência de inscrição e escrituração contábil próprios para cada segmento, o que beneficiava os grandes bancos brasileiros, que poderiam absorver melhor tais custos, em vista da dimensão dos seus negócios, dificultando, entretanto, aos menores a adoção de idêntica postura. Na prática, as grandes instituições realizavam as mais variadas operações em uma mesma agência bancária, de tal forma que o modelo copiado não se mostrava integrado à cultura bancária existente.

Em 1988, através da Resolução CMN n.º 1.524, foi autorizada a atuação na forma de banco universal, denominada então de banco múltiplo, o que permitiu o ajuste ao que o mercado já vinha praticando, tanto é que houve uma enxurrada de reestruturações societárias a partir de então, formalizando a mudança para esta nova modalidade, que continua vigente até os dias atuais.

Até a vigência do Plano Real, em julho de 1994, o Brasil passou por vários planos econômicos, a começar pelo Plano Cruzado de 1986. O setor financeiro ressentiu-se quanto à perda das receitas inflacionárias já a partir do primeiro plano, em 1986, ajustando-se aos poucos, plano após plano, até que, em 1994 perdeu definitivamente sua principal fonte de receitas de até então, realizando o ajuste através de redução de pessoal, do fechamento de agências deficitárias e, sobretudo, pela cobrança de tarifas bancárias dos clientes, que, durante a época de inflação elevada, não eram cobradas, pelo menos não de uma forma direta.

Com a readequação do sistema financeiro à estabilização econômica, a partir do Plano Real, algumas instituições passaram por dificuldades de liquidez e solvência, o que fez com que o Banco Central passasse a ser mais rigoroso com as instituições financeiras, aderindo às normas internacionais (Acordo de Basiléia - que será tratado nos próximos capítulos).

Ao mesmo tempo o Banco Central procurou sanear o setor financeiro por meio de uma reorganização do sistema, com base em fusões, incorporações e aquisições, além das privatizações no setor bancário estatal. Para a obtenção do saneamento o Banco Central lança mão de dois programas especiais e um regime especial: PROER, PROES e RAET.

Nessa mesma época é criado o Fundo Garantidor de Créditos, que se trata de um seguro de depósitos de até vinte mil reais, por correntista, em que as instituições financeiras contribuem para tal, como mais uma forma de reduzir o risco sistêmico.

Verificou-se, também, que com a estabilização da moeda o número de instituições passou a se reduzir, como decorrência de três fatores: da maior competição no setor, devido à abertura à entrada de instituições estrangeiras no mercado bancário brasileiro; da perda definitiva do *floating*, que representava a grande fonte de receitas durante o período inflacionário; da queda do *spread*, que, de 1994 a meados de 1999, praticamente se reduziu à metade do que era cobrado em 1994.

O sistema financeiro passou a depender de uma atuação mais consistente, voltando às suas origens, auferindo rendimentos pela intermediação financeira entre poupadores e tomadores, auferindo, para tal a diferença de taxas de juros praticadas, denominada de *spread*.

O *Spread* auferido pelas instituições financeiras, em virtude da acirrada concorrência e da abertura do mercado bancário aos bancos estrangeiros, passou por uma sensível redução, principalmente no período entre 1994 e 1999, o que determinou o aumento das receitas decorrentes de tarifas bancárias, que, a partir da estabilização econômica, passaram a ser cada vez mais expressivas, dentre as receitas auferidas pelas instituições financeiras.

Com a crise Argentina e a decisão do Governo Brasileiro em elevar a taxa básica de juros³⁵, tornaram-se atrativas as operações de tesouraria no mercado bancário - compra de títulos públicos federais -. Essa política se justifica na medida em que essas operações não representam risco para as instituições, diferentemente do que ocorre em uma operação de crédito. Além disso, as operações de tesouraria apresentam como vantagem o fato de não necessitarem de contrapartida em capital próprio, nos termos da regulamentação do Acordo de Basiléia.

Para os bancos estrangeiros atuantes no Brasil, mas com sede no exterior, esta taxa de juros elevada também representa boas oportunidades para arbitragens, visto a captação de recursos a taxas baixíssimas no exterior, com posterior aplicação no Brasil, a taxas significativamente maiores, de tal sorte a proporcionar expressivos rendimentos financeiros.

³⁵ A taxa de juros básica determinada pelo COPOM - Comitê de Política Monetária - era de 18,75% ao ano (março de 2002), em setembro de 2002 estava em 18% e, pouco suscetível à redução. A taxa equivalente nos EUA, em março de 2002, era de 1,75% ao ano, a menor dos últimos trinta anos.

O setor bancário brasileiro após esta adequação à estabilização da moeda, à investida de grandes bancos estrangeiros, à redução drástica do *spread* nas operações e aos programas de saneamento parece ter saído fortalecido. É claro que nesse ajustamento muitos pequenos, médios e até grandes instituições sucumbiram às dificuldades do mercado mais competitivo e profissionalizado.

A quantidade de bancos comerciais e múltiplos entre 1988 e 2000 praticamente dobrou, passando de 104 para 191, o que, analisado rapidamente, dá a impressão de que o mercado bancário está em pleno crescimento. Na verdade o ápice do período ocorreu em 1994, quando o Brasil contava com 244 instituições, reduzindo-se este número, ano após ano, até chegar a novembro de 2001 com 184 instituições em funcionamento.

Como se depreende, a queda da inflação somada às dificuldades impostas ao setor bancário, como o acirramento da concorrência, tem determinado a sua redução, sendo marcante o crescimento dos grandes bancos nacionais e de alguns estrangeiros através das aquisições em processos de privatização.

A tendência, parece, é a da continuidade desse processo de concentração, em que as pequenas e médias instituições serão absorvidas, restando somente grandes instituições nacionais e estrangeiras, com grande poder de fogo e vastas carteiras de clientes.

2 RISCOS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

A intermediação financeira realizada pelos bancos sujeita-se a uma série de fatores de risco, os quais serão descritos neste capítulo. Os principais fatores de risco são representados pela variação de taxa de juros, pelo risco de mercado, pelo risco de crédito, entre outros, que acabam por determinar a maior ou menor liquidez de uma instituição financeira, assim como a sua solvência ou insolvência.

A falência de uma instituição financeira pode afetar milhares de depositantes, estimulando ainda corridas bancárias e, por conseqüência, o contágio de todo o sistema. Em razão disso é imprescindível que haja uma preocupação com os fatores de risco descritos acima, sob pena da ocorrência de uma quebra geral, com prejuízos para toda a sociedade e, inclusive, ao próprio Estado.

2.1 Conceituação de Risco

O conceito de risco, conforme Ross (1998, p. 243):

A parcela inesperada do retorno, resultante de surpresas, representa o verdadeiro risco de qualquer investimento. Afinal de contas, se sempre recebermos exatamente o que esperamos, o investimento será perfeitamente previsível e, por definição, será livre de risco. Em outras palavras, o risco de possuir um ativo decorre de surpresas - eventos inesperados.

O risco, segundo Bodie (1999), é decorrente da incerteza, que é a impossibilidade de se saber o que irá ocorrer no futuro. Sempre que houver incerteza, portanto, haverá riscos. Na medida em que houver incertezas, a solução racional será a sua redução ou administração, a fim de evitar perdas futuras. Por exemplo, ao se comprar uma casa, se assume o risco de perda em função de incêndio, furtos, etc., o que torna recomendável a contratação de uma apólice de seguro.

2.2 Mensuração do Risco de Intermediação Financeira

A atividade financeira surgiu, principalmente, em razão da dificuldade de as pessoas organizarem-se entre si, de maneira eficiente, na transferência de recursos, dos

poupadores aos investidores - empreendedores, para aplicação em seus projetos de investimentos.

Esta transferência, efetuada diretamente pelas partes envolvidas (poupadores e investidores), apresenta algumas dificuldades, a começar pela escolha por parte do poupador, a quem emprestar seus recursos. Inicialmente, o detentor do capital terá que verificar os vários projetos existentes, com o propósito de selecioná-los em termos de possibilidade de sucesso e, dentre estes, escolherá os que representam menor risco. As garantias oferecidas também são de grande importância, pois minimizam o risco de perda.

Além de analisar o projeto, é imprescindível a análise do tomador dos recursos, com o intuito de verificar seu retrospecto quanto ao cumprimento de obrigações assumidas, buscando referências comerciais e bancárias. Também é importante estabelecer um limite de crédito a conceder, verificar o tempo de atividade, a existência de endereço fixo, dentre outras informações úteis para evitar perdas futuras.

Depois de escolhido o projeto ou projetos que financiará, o poupador, agindo sem um intermediário haverá de resguardar-se, mediante a formalização de contrato, estabelecendo todas as regras pactuadas.

Como se percebe, o poupador e o investidor têm níveis distintos de informação referentes ao projeto. O investidor certamente conhece mais a respeito e, provavelmente, sabe com maior exatidão o nível de risco efetivo. A isso denomina-se assimetria de informação, ocorrendo sempre que uma das partes envolvidas não possua todas as informações relevantes, visando à correta tomada de decisão. A assimetria pode determinar que o poupador deixe de financiar determinado projeto ao sentir insegurança nas informações obtidas. A assimetria das informações, por outro lado, poderá ser identificada após a consecução da operação, repercutindo, em maior nível de risco do que o inicialmente aceito pelo poupador, isto se não ocasionar a perda total dos recursos.

Em uma seleção de projetos de investimento, certamente haverá muitos de elevado grau de risco, o que poderá determinar a seleção adversa, que Hillbrecht (1999, p. 23) conceitua como "... é o problema gerado pela assimetria de informação antes que a transação seja efetuada. ...".

Após a liberação dos recursos, o poupador terá que vistoriar, com certa frequência, a execução do projeto financiado, ou contratar um profissional habilitado para

este fim, quando esta tarefa requeira especialização ou mesmo na impossibilidade do próprio poupador efetuar-la, pois a realização do projeto é a sua principal garantia no retorno futuro de seu capital.

A seleção equivocada, concedida, por exemplo, a alguém que não pretenda realizar o investimento, e sim locupletar-se dos recursos, ou mesmo desviar parte dos mesmos, afeta diretamente o seu retorno.

O risco de não retornar o capital ao poupador, também restará consideravelmente aumentado, se a sua aplicação ocorrer em projeto diverso do considerado por ocasião da aprovação do financiamento, já que esse projeto alternativo provavelmente apresente maior nível de risco.

A esse desvio de conduta, por parte do investidor, denomina-se Risco Moral (*moral hazard*) que segundo Hillbrecht (1999, p. 23):

Risco Moral (*moral hazard*) é o problema gerado pela assimetria de informação depois que a transação foi efetuada. O risco moral em mercados financeiros ocorre quando, depois que uma transação foi efetuada, existe o risco de que o tomador dos recursos se engaje em atividades indesejáveis (que reduzam o retorno ou aumentem o risco do investimento) do ponto de vista do prestador.

O risco moral pode ser eliminado ou pelo menos reduzido através da exigência de garantias, também denominadas de *collateral*, que seriam representadas por ativos do tomador de recursos, de forma que o mesmo sujeite-se a perder bens de sua propriedade, por exemplo, imóveis, minimizando, assim, sua exposição ao risco.

O gasto em tempo e dinheiro para viabilizar uma operação recebe a denominação de custo de transação. É importante que o custo de transação seja reduzido, sob pena de inviabilizar a consecução de um projeto.

Com os bancos realizando a intermediação financeira, houve uma sensível redução nos custos de transação, na medida em que os mesmos realizam milhares de operações, de forma a diluir melhor os custos inerentes a cada uma delas.

No mesmo sentido, os intermediários financeiros desempenham melhor a seleção dos projetos e, eventualmente, quando incorrem em erro, apresentam maior facilidade de assimilar a perda em face de possuírem uma carteira com inúmeras aplicações de recursos, de tal sorte que não haverá o comprometimento do valor do poupador, que, diga-se de passagem,

na maioria dos casos nem sequer conhece a destinação de seus recursos, ignorando quem seriam seus tomadores.

Os bancos executam a tarefa de intermediação de forma profissionalizada, além de a mesma estar regulamentada pelas autoridades monetárias. Produzem uma série de informações, como também desenvolvem métodos de análise de crédito, que aliados à diversificação do portfólio³⁶, propiciam a redução do risco envolvido.

É importante destacar, ainda, que, quando da relação direta entre poupadores e tomadores de recursos, a razão da credibilidade também é direta, isto é, o poupador só emprestaria recursos a pessoas da sua confiança. Com a figura do intermediário financeiro esta relação dar-se-á entre o poupador e a instituição financeira, ou seja, o aplicador analisará a solidez do banco em que está depositando suas economias, sem preocupar-se em saber a quem a instituição está emprestando.

2.3 Risco Sistemático ou Conjuntural

O valor dos ativos são afetados diretamente por ocorrências de ordem econômica, política ou social. Um processo de recessão econômica, por exemplo, pode afetar na decisão dos investidores de realizarem novos empreendimentos, postergando-os até a melhora do cenário econômico. As ações das empresas, transacionadas através da bolsa de valores, também podem apresentar redução de cotação, devido ao desinteresse por parte dos investidores nas suas aquisições.

Uma crise política, motivada por escândalos no parlamento, por exemplo, pode também afetar o valor dos ativos.

O Brasil é um país muito propenso a assimilar crises conjunturais, em função da sua condição de país subdesenvolvido, sendo marcantes as crises políticas vivenciadas no Senado Federal, especialmente nos anos de 2000 e 2001, que redundaram na renúncia de senadores, gerando um clima de intranquilidade, principalmente nos mercados acionário e financeiro.

³⁶ Existe um cuidado em não concentrar empréstimos a uma mesma pessoa ou instituição, a uma mesma região, ou a um mesmo setor de atividade econômica.

O atentado às Torres Gêmeas nos Estados Unidos, em setembro de 2001, afetou o cenário econômico mundial, trazendo como efeitos no Brasil a quebra de recorde de cotação da moeda norte americana em relação ao real, exigindo a intervenção do Banco Central do Brasil na venda de títulos indexados à moeda forte, assim como de dólares.

Ressalta-se, ainda, a crise econômica da Argentina, que vem exercendo grande pressão no cenário econômico brasileiro, e, em função de sua extensão temporal, tem forçado a autoridade monetária brasileira a manter bastante elevada a taxa de juros básica da economia, que, em março de 2002, se encontrava fixada em 18,75% ao ano. Em setembro de 2002, encontrava-se em 18% ao ano e parece pouco suscetível à redução, devido principalmente ao cenário externo adverso.

Conclui-se que, nas crises conjunturais, os investidores buscam ativos de menor risco e maior liquidez, como, no caso brasileiro, o dólar. O ouro, nas crises conjunturais, também é bastante utilizado pelos investidores.

2.4 Risco Não-Sistemático ou Próprio

Todo o ativo apresenta um risco intrínseco, que é decorrente dele próprio e do subsistema a que pertence. Por exemplo, uma empresa que tenha ações à venda na bolsa será objeto de freqüentes avaliações por parte de analistas do mercado e, na hipótese de vir a apresentar sucessivos prejuízos ou resultados aquém dos esperados, ser-lhe-á imputada uma classificação de maior nível de risco, diminuindo, certamente, a procura por suas ações e, por extensão, o valor das mesmas.

Como exemplo de influência do subsistema, cita-se a repercussão da análise de determinado setor, nas ações de uma empresa integrante do mesmo, independente de seus resultados, que podem ser muito melhores que os do seu segmento de atuação.

O risco não-sistemático ou próprio é mais facilmente eliminável por depender de ações diretas, por exemplo, através do acompanhamento da administração da empresa da qual se adquirem ações. Pode-se, ao mesmo tempo, acompanhar relatórios setoriais, evidenciando previamente dificuldades e, conseqüentemente, perdas nos investimentos realizados.

2.5 Riscos Específicos das Instituições Financeiras

As instituições financeiras sujeitam-se a uma série de riscos próprios das suas atividades, que devem ser considerados e, na medida do possível, eliminados, ou pelo menos mantidos sob estrito controle.

Os riscos são representados, principalmente, pela variação de taxas de juros; pelo risco de crédito; pelo risco de operações fora do balanço; pelo risco tecnológico e operacional; pelo risco de câmbio; pelo risco soberano; pelo risco de liquidez e de insolvência; e pelo risco de mercado.

Na seqüência descreve-se cada um dos riscos específicos das atividades das instituições financeiras.

2.5.1 Risco de Variação de Taxa de Juros

Como observou-se anteriormente, as instituições financeiras auferem através da sua intermediação um *spread*, que corresponde à diferença entre as taxas de juros pagas aos depositantes em contrapartida às praticadas nos empréstimos realizados.

A partir desta premissa, parece bastante simples a obtenção de rendimentos por parte das instituições financeiras, o que na prática não é bem assim, haja vista a dificuldade de conciliar prazos de depósitos com os dos empréstimos.

O descasamento entre captação e aplicação de recursos representa uma séria incerteza à instituição financeira, em decorrência da possibilidade de oscilação das taxas de juro de mercado.

2.5.1.1 Captação em maior prazo do que a aplicação

Analisando-se, inicialmente, sob a hipótese de a instituição captar a um prazo mais elevado do que o da aplicação: a instituição poderá beneficiar-se caso ocorra aumento nas taxas de juros praticadas, assim como provavelmente terá perdas no caso de ocorrer uma redução nas taxas de juros praticadas.

A título de exemplo: a instituição capta determinado valor à taxa de 4% ao semestre, por dois períodos semestrais, contratando imediatamente operação de empréstimo por um semestre à taxa de 5% ao semestre. Findo este período, considerando a elevação das taxas de juros de mercado, reaplica o valor à taxa de 6% ao semestre.

Semestre	Taxa de Captação % (Parte Pré-Fixada)	Taxa de Empréstimo %	Spread %	Resultado Acumulado
1º	4	5	1	1
2º	4	6	2	3

No caso de no segundo semestre ocorrer uma redução das taxas de juros praticadas, e o banco tenha que emprestar a 2% ao semestre.

Semestre	Taxa de Captação % (Parte Pré-Fixada)	Taxa de Empréstimo %	Spread %	Resultado Acumulado
1º	4	5	1	1
2º	4	2	(2)	(1)

2.5.1.2 Captação em menor prazo do que o da aplicação

Analisando-se, sob a hipótese de a instituição captar a um prazo menor do que o da aplicação: a instituição poderá beneficiar-se caso ocorra redução nas taxas de juros praticadas, como possivelmente terá perdas no caso da ocorrência de um aumento nas taxas de juros praticadas.

Exemplo: a instituição capta determinado valor à taxa de 4% ao semestre, por um período semestral, contratando imediatamente operação de empréstimo por dois semestres à taxa de 5% ao semestre. Findo este período, considerando a elevação das taxas de juros de mercado, capta novamente à taxa de 7% ao semestre.

Semestre	Taxa de Captação % (Parte Pré-Fixada)	Taxa de Empréstimo %	Spread %	Resultado Acumulado
1º	4	5	1	1
2º	7	5	(2)	(1)

No caso de no segundo semestre ocorrer uma redução das taxas de juros praticadas, e o banco venha a captar a 2% ao semestre.

Semestre	Taxa de Captação %	Taxa de Empréstimo % (Parte Pré-Fixada)	Spread %	Resultado Acumulado
1º	4	5	1	1
2º	2	5	3	4

Conclui-se que a exposição esta relacionada ao risco conjuntural, sendo marcante neste aspecto o exemplo do Brasil, que, a partir da crise da Argentina, passou a ditar taxas mais elevadas na economia, buscando a manutenção dos investidores e, sobretudo, a permanência dos capitais voláteis.

2.5.1.3 Variação de Valor de Mercado

O valor de mercado de um título reflete seus vários fluxos de caixa (do futuro), descontados a uma determinada taxa, de forma a trazê-lo a valor presente. No caso do aumento ou da redução da taxa de juros, haverá repercussão no valor de mercado do título. No caso do aumento da taxa de juros o valor presente será menor do que o calculado com taxa inferior, ocorrendo o oposto, quando da redução da taxa de juros.

Exemplo: determinado título apresenta um fluxo futuro de três períodos, onde haverá recebimentos de R\$ 100,00 em cada vencimento, sendo que a taxa original de desconto teria sido de 3% a.m.

Fluxo com 3 pagamentos, descontado à taxa de 3% a.m.

	Valor Presente = (1+2+3)	1 30 dias	2 60 dias	3 90 dias
Valor da Amortização		100,00	100,00	100,00
Valor Presente do título	282,86	97,09	94,26	91,51
(Memória de Cálculo)		=(100,00 : 1,03)	=(100,00 : 1,03 ²)	=(100,00 : 1,03 ³)

No caso da elevação da taxa de juros de mercado para 5% a.m. este mesmo fluxo passaria a ser representado da seguinte forma:

Fluxo com 3 pagamentos, descontado à taxa de 5% a.m.

	Valor Presente = (1+2+3)	1 30 dias	2 60 dias	3 90 dias
Valor da Amortização		100,00	100,00	100,00
Valor Presente do título	272,31	95,23	90,70	86,38
(Memória de Cálculo)		$=(100,00 : 1,05)$	$=(100,00 : 1,05^2)$	$=(100,00 : 1,05^3)$

Já na hipótese da redução das taxas de juros de mercado para 2% a.m., este título teria um valor atual de:

Fluxo com 3 pagamentos, descontado à taxa de 2% a.m.

	Valor Presente = (1+2+3)	1 30 dias	2 60 dias	3 90 dias
Valor da Amortização		100,00	100,00	100,00
Valor Presente do título	288,39	98,04	96,12	94,23
(Memória de Cálculo)		$=(100,00 : 1,02)$	$=(100,00 : 1,02^2)$	$=(100,00 : 1,02^3)$

A partir dos exemplos anteriores, verifica-se, ainda, que na ocorrência de descasamento, com a manutenção de ativos de maior prazo do que o dos passivos, na hipótese da elevação das taxas de juros, torna-se mais acentuada a perda da instituição, haja vista que seus ativos terão uma redução de valor de mercado e, ao tentar liquidá-los previamente aos seus vencimentos, contabilizará uma perda imediata em decorrência disto.

Conclui-se que o risco conjuntural, neste caso, é o mais representativo, pois este é que determinará alterações nas taxas de juros de mercado.

2.5.2 Risco de Crédito

A preocupação, neste caso, refere-se ao recebimento do principal e de juros, decorrentes das operações realizadas pela instituição financeira. O maior ou menor rigor quanto às exigências e garantias nas concessões de crédito, redundam na elevação ou redução do risco envolvido nas operações e, por conseqüência, maior ou menor taxa de inadimplência.

Como já foi assinalado, o ganho da instituição financeira dar-se-á através do *spread*, que, comparativamente ao valor do crédito concedido, tende a ser bem menor, de tal maneira que a perda integral de determinada operação necessitará de várias outras para neutralizar seus efeitos. Por exemplo, um empréstimo concedido pelo prazo de 30 dias, à taxa de juros de 5% a.m., com pagamento integral ao final do período - dos juros e principal -, necessitará, no caso de perda, de 20 operações semelhantes em termos de valores e de taxas a fim de diluir o prejuízo.

Segundo Saunders (2000, p. 103):

Na realidade, a diversificação reduz o **risco de crédito específico**, tal como o risco de investimento em obrigações ou empréstimos da General Motors ou da IBM, deixando o IF exposto ainda a **risco de crédito sistemático**, tais como fatores que aumentam o risco de inadimplência de todas as empresas na economia.

Infere-se, então, que as instituições financeiras devem diversificar ao máximo a concessão de crédito, evitando a concentração das operações a poucos tomadores, a determinadas regiões ou setores de atividade, visto que, ao agir assim, estarão menos propensas às oscilações dos mercados de seus tomadores, restringindo à sua exposição ao risco conjuntural.

2.5.3 Risco de Operações Fora do Balanço

O balanço patrimonial das instituições financeiras não contempla algumas operações, como concessões de aval ou fiança. Neste exemplo, a instituição auferirá uma receita como se fosse um prêmio de seguro, a fim de dar garantia a terceiros relativa a determinada operação. A instituição somente será avocada, obrigando-se à indenização a terceiro, no caso do descumprimento da obrigação por parte do tomador do aval, em decorrência da sua falta de liquidez ou insolvência.

No caso da escrituração contábil brasileira, regulamentada pelo Banco Central, através da utilização do COSIF - Plano de Contas das Instituições Financeiras -, as instituições utilizam-se do grupo de compensação (grupos 3 e 9) a fim de registrar operações que poderão redundar em direitos ou obrigações no futuro. Ressalte-se que, por ocasião da

publicação das demonstrações financeiras, que ocorre semestralmente, estes grupos não são publicados, sendo considerados, contabilmente, como grupos extrapatrimoniais.

Existe, por outro lado, o receio de estas operações, ditas fora do balanço, que também abrangem operações com derivativos como *hedge* de taxas de juros, *hedge* de câmbio, *swap*, entre outras, propagarem-se indiscriminadamente, haja vista a não exigência, em um primeiro momento, de capitalização³⁷ para fazer frente às mesmas, permitindo às instituições maior alavancagem em decorrência disso.

2.5.4 Risco Tecnológico e Operacional

Ao observar-se uma agência bancária da atualidade, esbanjando recursos tecnológicos, a começar pelas salas de auto-atendimento, percebe-se o quanto elas mudaram em relação às mesmas agências da década de 1970, época em que nem sequer os equipamentos de caixas eram conectados a computadores, em que as atualizações de depósitos nas cadernetas de poupanças eram atualizados manuscritamente nas fichas para posterior processamento eletrônico; época, enfim, em que as agências eram lotadas de funcionários e não de máquinas, como hoje o são.

Acredita-se que o processo inflacionário brasileiro representou forte contribuição à grande evolução tecnológica no setor bancário a que se assistiu. Em razão da elevação da inflação foram criados mecanismos de defesa à corrosão da moeda, muitas vezes sob a forma de aplicações financeiras diárias, as quais exigiam grande suporte em meios informatizados. Hoje não se concebe uma instituição financeira sem o emprego de vultosos recursos tecnológicos, chegando ao ponto de instituições com atuação global contarem com sistemas próprios de satélites.

Ao expandir seus recursos tecnológicos, uma instituição financeira busca a redução de custos operacionais, através da economia de escala obtida via expansão do seu mercado de atuação, com o conseqüente aumento da lucratividade. Ao mesmo tempo, busca a economia de escopo, que diz respeito à utilização das informações armazenadas a fim de evidenciar e explorar potenciais clientes para outros produtos da instituição. Por exemplo, os

mutuários de financiamento habitacional podem ser potenciais clientes na aquisição de seguros contra roubo residencial.

Quando ocorre o risco tecnológico? Ocorre quando os investimentos em tecnologia não se traduzem em economias de escala nem de escopo, passando a representar deseconomias. A motivação para que a instituição não aufera vantagens econômicas sobre seus investimentos em tecnologia podem estar relacionadas a excesso de capacidade, redundância tecnológica e/ou ineficiências burocráticas, que se acentuam com o crescimento da instituição.

O risco operacional, pode-se dizer, que apresenta estreita relação com o risco tecnológico, haja vista a grande dependência das instituições aos recursos tecnológicos; este tipo de risco ocorre quando a tecnologia existente deixa de funcionar adequadamente ou mesmo os sistemas de apoio falham. Um exemplo recente envolve o atentado às Torres Gêmeas, em 11/09/2001, prédios que sediavam grandes corporações financeiras, as quais tiveram que passar a operar em sistemas paralelos, a partir de outras localidades, que se falhassem teriam a conotação do risco tecnológico.

2.5.5 Risco de Câmbio

As instituições buscam oportunidades em outros países, dada a diferenciação de mercado existente de um país para outro. Como exemplo, tem-se as taxas de juros praticadas nos Estados Unidos, principalmente no Governo Bush, que, contrariamente ao que ocorre no Brasil, são decrescentes e no passado recente nunca estiveram tão baixas.

Os países apresentam entre si diferenças correlacionadas ao seu nível de desenvolvimento, podendo suas economias estarem baseadas, por exemplo, em atividades primárias, enquanto que outras nações apresentam o setor industrial mais desenvolvido. Dadas estas assimetrias entre os vários países, o ritmo de atividades e crescimento também é distinto de país para país.

³⁷ A Circular n.º 2.784/97 estabeleceu um F' = Fator Aplicável ao risco de crédito das operações de swap de 0,20, que significa 20% de capital próprio para fazer frente ao risco representado.

Acrescente-se a oscilação entre o valor das moedas, em que, por exemplo, a taxa entre o dólar e a libra esteja em queda, enquanto que entre o dólar e o marco alemão esteja em alta.

Diante de diferenças tão grandes na política de juros praticadas, em que o Brasil, por exemplo, remunera seus títulos públicos a uma taxa de 18,0% a.a. (setembro de 2002), visando atenuar ataques especulativos contra a sua moeda, e os Estados Unidos praticam taxas anuais inferiores a 2,0%, objetivando o reaquecimento da sua economia. Percebe-se, a partir disso, a possibilidade de exploração de outros mercados por parte de investidores sediados em países que não estejam remunerando tão bem os investimentos financeiros, dando margem então a possibilidade da arbitragem, que seria a captação em um mercado e a aplicação em outro, com significativa diferença nas taxas de juros. Nestas operações envolvendo mercados com moedas distintas, há de se observar o risco cambial envolvido, que poderá reduzir substancialmente o ganho ou até mesmo revertê-lo a prejuízo.

Na expansão para outros mercados, os investidores têm que tomar o cuidado de diversificar o risco, de maneira a não aplicar em um único país, ou mesmo na compra de ações de empresas de um único país, sob pena de sujeitarem-se, também, ao risco de inadimplência.

Sob a ótica do risco entre ativos e passivos em moeda estrangeira em uma instituição financeira, deve-se atentar para a diferença entre eles, pois no caso de elevação ou redução da taxa cambial esta parte é que determinará o risco existente.

Por exemplo:

1ª Situação

Ativos Totais = US\$100 milhões	Passivos Totais = US\$ 80 milhões
US\$ 80 milhões	US\$ 80 milhões
Posição ativa líquida = US\$ 20 milhões	

Neste primeiro exemplo, considerando-se que uma instituição brasileira apresentasse "posição ativa líquida" em moeda estrangeira, na ocorrência da valorização do dólar frente ao real, esta instituição teria um ganho efetivo, justamente sobre esta diferença de posição apresentada a seu favor.

Por outro lado, caso o dólar viesse a apresentar desvalorização em relação ao real, com a taxa do dólar menor do que quando da compra dos ativos, implicaria perda em reais de sua "posição ativa líquida", significando retorno negativo de suas aplicações.

2ª Situação

Ativos Totais = US\$ 80 milhões	Passivos Totais = US\$ 100 milhões
US\$ 80 milhões	US\$ 80 milhões
	Posição passiva líquida = US\$ 20 milhões

Neste segundo exemplo, considerando-se que uma instituição brasileira apresentasse "posição passiva líquida" em moeda estrangeira, na ocorrência da valorização do dólar frente ao real esta instituição teria uma perda efetiva, provocada pelo aumento da dívida em reais, justamente sobre esta diferença de posição apresentada contra si.

Caso o dólar viesse a apresentar desvalorização em relação ao real, repercutiria favoravelmente em sua "posição passiva líquida", significando uma redução do valor da dívida contraída, em reais.

A partir do exposto, conclui-se que a forma de evitar que as instituições tenham problemas decorrentes da variação cambial incidente sobre seus ativos e passivos, é através do casamento entre os mesmos, isto é, que elas possuam ativos e passivos nas mesmas moedas e valores. Ressalta-se que, para evitar qualquer exposição, como riscos de câmbio e de taxas de juros, se torna ainda necessária a perfeita identidade dos prazos dos mesmos.

2.5.6 Risco Soberano

O risco soberano surge na medida em que uma instituição financeira realiza operações financeiras com residentes de outros países, em moeda forte.

Tratando-se de operações internas (dentro do país), uma instituição financeira possui mais recursos para cobrar uma dívida, mesmo que judicialmente, buscando se não todo o saldo devedor, pelo menos parte do mesmo.

Nas operações externas, o recebimento muitas vezes independe do devedor ter honrado o valor do crédito tomado. Nessas circunstâncias é imprescindível que o país onde

esteja sediado o devedor faça o repasse do recurso, envolvendo então a transferência de reservas, que, nesse caso, fica submetido à condição econômica do mesmo e, também, à vontade política para tal.

2.5.7 Risco de Liquidez e de Insolvência

Em se tratando do setor bancário, as maiores preocupações concentram-se nas questões de liquidez e de solvência.

A liquidez advém da adequação do fluxo de caixa a fim de permitir o cumprimento de obrigações nas datas pactuadas, envolvendo um perfeito equilíbrio entre os prazos das origens de recursos, como depósitos, com o das aplicações, por exemplo, os empréstimos concedidos.

A solvência refere-se à capacidade de o banco honrar seus compromissos, impondo-se a necessidade de boa qualidade de seus ativos, o que significa uma política responsável na aplicação dos recursos captados de terceiros e ou dos sócios (capital próprio).

Para o sistema bancário, além da liquidez e solvência, é imprescindível a existência da credibilidade das instituições, sob pena da incorrência do risco sistêmico, proveniente de uma ampla corrida aos bancos, denominada de "comportamento de manada", que infligiria a falência de muitas, se não de todas as instituições, haja vista que as instituições bancárias elevam seus recursos através da criação de moeda escritural, o que significa dizer que, se todos os correntistas de uma instituição bancária resolvessem sacar seus depósitos no mesmo dia, o banco não teria como honrá-los.

A grande preocupação, então, é de regulamentar e de supervisionar este mercado, com o fim de evitar que os bancos se exponham demasiadamente ao risco, na medida em que exercem a função de intermediação financeira, entre poupadores e investidores, percebendo para tal um *spread*.

O banco, então, expõe-se ao risco de não emprestar bem, dada a assimetria existente nas relações com os tomadores de recursos (investidores), o que pode advir em seu prejuízo em determinadas operações, de tal sorte que sua ocorrência em determinada escala pode determinar a insolvência da instituição.

A existência de um banco central como prestador de última instância transmite certa tranquilidade aos depositantes, mas, por outro lado, ocasiona o que se denomina de risco moral, uma vez que incentiva os bancos a assumirem riscos cada vez maiores visando o lucro, que é, afinal de contas, o que buscam. A existência de um bom volume de capital próprio talvez seja uma medida preventiva para que os bancos não se exponham ao risco de forma excessiva, evitando futuros prejuízos.

2.5.7.1 Risco de Liquidez

Antes que se aborde propriamente o que é risco de liquidez, é importante conceituar-se o que é liquidez. Segundo Saunders (2000, p. 645): "**Liquidez**. Facilidade de conversão de um ativo em dinheiro.". Conforme Colli (1996, p. 380): "**Liquidez** - Grau de negociabilidade de uma ação ou título, sua possibilidade de ser transformado em dinheiro a qualquer momento.".

O ativo na contabilidade, que expressa os bens e direitos de uma instituição, é disposto de forma decrescente de liquidez, razão pela qual a conta caixa, que representa a própria liquidez, é a primeira conta apresentada. As demais vêm na seqüência, de tal maneira que o ativo permanente é o último grupo apresentado no balanço patrimonial, registrando, entre outros, os bens necessários para a manutenção das atividades da instituição (ativo imobilizado) e que, em princípio, não estariam à venda.

Deve-se considerar, ainda, que mesmo que a instituição resolva desfazer-se de um ativo fixo, a sua transformação em dinheiro tende a ser mais complexa do que, por exemplo, o recebimento de valores emprestados ou de títulos públicos adquiridos, os quais constam do ativo, em posição superior em termos de liquidez.

Considerando-se que a principal atividade das instituições financeiras seja a intermediação financeira, através da captação de depósitos com seus valores repassados a investidores, buscando auferir seu *spread*, verifica-se que os administradores destas instituições necessitam determinar o quanto podem emprestar dos valores recebidos como depósito, sem incorrer no risco de faltarem recursos para honrá-los no momento do saque por parte dos depositantes, em determinado dia.

Deve-se ter presente que o Banco Central restringe o volume de recursos disponíveis para operações de crédito, mediante a estipulação de depósitos compulsórios sobre depósitos recebidos pela instituição.

Em que pese as instituições financeiras visarem auferir o maior lucro possível, e tendo em vista que os recursos em caixa não apresentam rendimentos, além do fato de que diariamente ocorrem novos depósitos, na prática as instituições trabalham com uma margem de valores disponíveis, que se poderia denominar de encaixe, conceituado por Colli (1996, p.379), como: "Reserva de dinheiro que os bancos mantêm a fim de atender à demanda dos seus depositantes."

No mercado bancário brasileiro, considerando-se a remuneração paga pelo governo federal em seus títulos, que, em setembro de 2002, estava em 18,0% a.a., tem havido um redirecionamento às receitas de tesouraria³⁸. Os ganhos em tesouraria, que deixaram de ser representativos no Plano Real, pelo menos enquanto as taxas de juros estiveram baixas, voltaram a ser atrativos. Com este posicionamento, as instituições expõem-se menos ao risco, até porque as taxas de mercado estão muito elevadas e, em consequência, aumenta o risco de inadimplência e insolvência nas operações de crédito.

A compra de títulos públicos, que representa os ganhos em tesouraria referidos anteriormente, apresenta ainda a vantagem de ser negociada segundo às necessidades das instituições, sendo possível a sua realização até mesmo diariamente, de tal sorte que o estoque carregado tem grande liquidez no mercado. Além disso, deve ser considerado que a capitalização exigida das instituições (capital próprio) sobre o estoque de títulos públicos é de 0 %, enquanto que nas operações de crédito a contrapartida de capital próprio exigida é de 11%.

Finalmente, deve-se considerar o aumento do fluxo de retiradas dos depósitos, como reflexo a uma crise de confiança. A instituição deve estar preparada a atender a esse aumento de saques por meio da realização de seus ativos. Neste sentido, é muito importante a qualidade dos ativos, de tal forma que em uma venda rápida os mesmos tenham o menor deságio possível, sem comprometer a solvência da instituição.

2.5.7.2 Risco de Insolvência

Conforme Saunders (2000, p. 646), o risco de insolvência decorre de uma instituição financeira não possuir capital próprio suficiente para fazer frente às perdas na realização de seus ativos, comprometendo assim à plena cobertura de seus passivos.

A insolvência de uma instituição é conseqüência da sua assunção de riscos excessivos, como de variação de taxas de juros, de crédito, de operações fora do balanço, de liquidez, entre outros.

Os bancos, como qualquer empresa, procuram o melhor resultado possível e, para isto, buscam as melhores oportunidades de aplicação dos recursos de terceiros. Entretanto, as aplicações nem sempre estão diretamente correlacionadas com o maior grau de segurança e liquidez esperadas pelos depositantes. Estes, ao confiarem seus recursos à instituição financeira, esperam que ela os repasse de forma cautelosa, com o menor risco possível.

Por outro lado, os investidores que buscam o financiamento de seus projetos e, em algumas situações, o aceitam a taxas elevadíssimas, nem sempre revelam todas as dificuldades e riscos envolvidos, assim como as mudanças efetuadas na sua implementação, o que, na maioria dos casos torna esses financiamentos mais arriscados, possivelmente com algum ganho no retorno ao investidor, mas desproporcional ao risco adicional assumido. Esse tipo de postura coloca em xeque o sucesso do projeto como um todo, podendo a operação de crédito se consubstanciar em prejuízo à instituição financeira, dada a incorrência do que se denomina de risco moral.

Como forma de evitar a exposição excessiva das instituições financeiras ao risco, minimizando os efeitos do risco moral, é necessário que estas repassem parte do risco ao tomador do capital, isto é, ao investidor, para que este também seja solidário no caso de insucesso do projeto. Uma maneira, então, seria a exigência de *collateral*, ou seja, a exigência de garantias, por parte das instituições financeiras em relação a seus tomadores de recursos, a fim de que estes últimos tenham maior comprometimento com o projeto, visto que se o mesmo fracassar, também perdem algum patrimônio, que, por outro lado, reduzirá a perda da instituição financeira.

³⁸ Representadas pelos juros pagos pelo governo na colocação dos títulos da dívida pública.

2.5.8 Risco de Mercado

As instituições financeiras cuja função clássica é a intermediação financeira têm direcionado parte de suas operações na negociação de ativos, sobretudo no mercado de derivativos e futuros, expondo-se em um mercado muito sofisticado, dinâmico e arriscado.

A quebra do banco britânico Barings, com 200 anos de existência, ocorrida em 1995, foi motivada pela expressiva perda decorrente da posição assumida pelo banco em contratos futuros, ao apostar na alta do Índice Nikkei, do mercado japonês de ações, que não ocorreu. Ressalte-se que estas posições foram assumidas por um único operador do Barings, chamado Nick Leeson, que foi responsável pela compra de contratos futuros no valor de 8 bilhões de dólares.

O risco de mercado refere-se à incerteza na obtenção de lucros por uma instituição financeira, dadas as variáveis a serem consignadas, como valor dos ativos, taxas de juros, liquidez e volatilidade do mercado.

Este risco pode ser mensurado diariamente ou em períodos longos, como um ano, e será expresso em termos absolutos, através da exposição em valores monetários, ou em termos relativos, quando comparado com outro padrão existente.

Os motivos para a mensuração do risco, segundo Saunders (2000, p. 178), seriam:

1 - Informação Gerencial: informações geradas com a missão de revelar até que ponto os operadores estariam expondo a instituição financeira a riscos, como exemplo de ocorrência tem-se o caso do Barings, citado anteriormente, em que um único operador expôs excessivamente uma instituição, de tal maneira que, no insucesso da operação, o banco tornou-se insolvente, uma vez que seu capital próprio não era suficiente para fazer frente ao prejuízo decorrente da operação.

2 - Fixação de Limites: através da mensuração do risco das carteiras dos operadores, pode-se estabelecer limites por área e por operador, de tal sorte a possibilitar que a instituição tenha bem presente até que ponto está disposta a assumir riscos e evitar que operadores tomem riscos que a instituição não deseja.

3 - Alocação de Recursos: a partir da comparação de resultados com riscos de mercado, em diferentes áreas de atuação, pode-se identificar áreas com maior potencial de retorno por unidade de risco, possibilitando uma melhor alocação de recursos nas mesmas, visando melhorar a rentabilidade da instituição sem, no entanto, aumentar o risco dessas operações.

4 - Avaliação de Desempenho: este quarto motivo leva em consideração o risco e o retorno dos operadores e questiona até que ponto deve ser mais premiado o operador que tomou mais risco e, por consequência, obteve melhor retorno em detrimento de outro que apresentou menor retorno, mas cuja exposição ao risco também fora menor.

Não existe uma certeza de que os operadores que obtêm os melhores retornos não sejam justamente os que correm os maiores riscos, de tal maneira que a implementação de uma sistemática racional de premiação teria que compatibilizar risco e retorno.

5 - Regulamentação: mecanismo que trata de regulamentar o risco de mercado através da exigência de capitalização. Os padrões de referência de exigência de capital, no entanto, são os do setor privado, com a finalidade de evidenciar excessos por parte dos órgãos regulamentadores.

Como exemplo de padrão de referência privado, tem-se o modelo construído pelo Banco J. P. Morgan, intitulado RiskMetrics, que apresenta disponibilidade pública, permitindo o cálculo de resultados diários, sujeitos a risco, em três áreas de negociação: renda fixa, câmbio e ações.

2.6 Repasse de Custos Correspondentes ao Risco

As instituições financeiras, sabedoras dos diversos riscos a que estão expostas, repassam-nos através das taxas efetivas praticadas.

Neste sentido, tem-se como base a Fórmula de Fisher, que evidencia o efeito da inflação sobre as taxas de juros:

$$1 + i = (1 + p) (1 + r),$$

onde:

i: taxa efetiva
 p: taxa de inflação
 r: taxa real

Considerando-se que as taxas praticadas pelos intermediários financeiros são compostas da taxa real de juros, da inflação e dos diversos riscos de intermediação financeira, tem-se a generalização da fórmula de Fisher, segundo Securato (1996, p. 40):

$$1 + i = (1 + \theta_1) (1 + \theta_2) \dots (1 + \theta_k) (1 + r)$$

Na sua aplicação, por exemplo, segundo os riscos incorridos, estimam-se as seguintes taxas:

Exemplo

	Taxas	% a.m.
θ_1	Taxa de risco da inflação	1
θ_2	Taxa de risco de atraso de pagamentos	2
θ_3	Taxa de risco pelo não pagamento	4
r	Taxa real	2
	Total	9,28

2.7 Considerações Finais

Como se pode constatar, as instituições financeiras assumiram um nicho de mercado muito especializado, o da intermediação entre poupadores e empreendedores. Para os poupadores, a escolha dos melhores projetos, em termos de sucesso e risco, quando essa

seleção é feita diretamente pelos mesmos, torna-se complexa e onerosa, além de sempre muito arriscada.

A partir da interveniência de uma instituição financeira, a remuneração paga ao poupador é bastante inferior à praticada com os tomadores, mas aí tem-se que considerar os custos envolvidos em uma operação direta, sem intermediários, que descontados da remuneração recebida certamente tornariam o retorno menor ainda. Deve ser considerado, por sua importância, que a operação realizada com a interveniência de uma instituição financeira representa baixíssimo nível de risco ao poupador que, na maioria das vezes, nem sequer sabe onde a instituição está aplicando seus fundos.

Nas operações realizadas através de intermediário financeiro, diferentemente do que ocorre nas operações realizadas diretamente, quando a relação de confiança ocorre entre o poupador e o tomador, a relação se dá entre poupador e banco depositante, implicando, na maioria dos casos, o desconhecimento do destino dos recursos depositados.

Aos intermediários financeiros compete a diversificação das operações, evitando a concentração em poucos tomadores, em determinada região ou o direcionamento a determinado setor. Esse cuidado de diversificação tem por finalidade a redução do risco da não realização dos ativos (perdas), ou mesmo do descumprimento dos prazos pactuados, que, por sua vez, poderiam comprometer o reembolso dos valores depositados aos poupadores (aplicadores).

Além dos cuidados referidos anteriormente, as instituições sujeitam-se a diversos riscos na consecução de suas operações. Estes riscos devem ser administrados convenientemente, com a finalidade de que eventuais perdas possam ser neutralizadas por outras operações realizadas. A remuneração percebida para a intermediação financeira é denominada de *spread*, que corresponde à diferença entre as taxas de juros da captação (depósitos recebidos) e as praticadas nas operações de empréstimos e financiamentos. Normalmente esta remuneração é reduzida em relação aos montantes envolvidos, o que significa dizer que uma perda em determinada operação necessita de muitas outras para a sua compensação.

Os principais riscos passam inicialmente pelos sistemáticos ou conjunturais, que dependem, conforme a própria denominação, de fatores conjunturais, como, por exemplo, a

taxa de juros praticada na economia, ditada, por sua vez, pelas autoridades monetárias, segundo uma série de fatores que fogem ao controle de uma determinada instituição.

Os riscos não-sistemáticos ou próprios, por sua vez, dizem respeito especificamente a um determinado ativo, de tal sorte que a melhor administração de uma empresa pode ser decisiva para que suas ações apresentem menor nível de risco, melhor retorno ao investidor e, por extensão, maior valor de mercado, por exemplo.

Os riscos específicos do setor financeiro, decorrentes da intermediação financeira, dizem respeito, principalmente, a variação de taxas de juros, a variação de valor de mercado, a crédito, a operações fora do balanço, a câmbio, a soberano, a liquidez, a insolvência e a mercado.

Aos poupadores, os riscos mais preocupantes são os de liquidez e o de insolvência. O primeiro se traduz pela insuficiência de recursos por parte da instituição financeira para fazer frente às retiradas dos depositantes nas datas pactuadas; e o segundo refere-se a incapacidade de a instituição financeira liquidar seus passivos, frente à realização de seus ativos, por estes não serem suficientes para tal, e não possuir capital próprio, em montante adequado à cobertura da diferença verificada.

Os intermediários financeiros almejam a maior rentabilidade possível em suas operações e, para tanto, acabam extrapolando em termos de exposição ao risco. Em sentido contrário, as autoridades monetárias buscam coibir o excesso de exposição ao risco, ao mesmo tempo em que exigem a capitalização adequada das instituições. Dessa forma, a supervisão bancária utiliza uma maneira eficiente de redução do risco moral, que consiste na exigência de maior capitalização, implicando uma perda maior aos acionistas, em caso de falência da instituição.

3 ACORDO DE BASILÉIA: HISTÓRICO E REGRAS PROPOSTAS PELO COMITÊ INTERNACIONAL

Neste capítulo, faz-se uma revisão das principais medidas concebidas para a adoção em nível internacional, as quais visam ao aperfeiçoamento da supervisão bancária. Inicia-se pela década de 1970, que registrou as primeiras ocorrências que realmente preocuparam a economia financeira mundial, a partir da quebra de grandes bancos dos Estados Unidos e da Alemanha.

Na seqüência, aborda-se a regulamentação bancária, tendo como grande marco o Acordo de Basiléia de 1988, e suas revisões, até o novo acordo que está sendo denominado de Acordo de Basiléia II, cuja previsão de conclusão é 2003, e a expectativa é de que seja adotado por mais de 100 países, a partir de 2006.

3.1 Risco Bancário: Regulamentação e Supervisão

Os bancos se mantêm, sobretudo, pela credibilidade que conquistaram junto aos seus clientes. Esta condição, aliada a sua liquidez e solvência, são determinantes para sua sobrevivência. Um boato, quanto ao enfrentamento de dificuldades financeiras por uma instituição, pode provocar uma corrida bancária por parte dos seus depositantes, que aguardam o reembolso de seus valores. Este procedimento, denominado de “Comportamento de Manada”, pode contagiar o sistema como um todo, ocorrendo o que conceitualmente é designado de "risco sistêmico".

A existência de um banco central como prestador de última instância acaba estimulando o setor bancário a assumir riscos cada vez maiores, uma vez que, no caso de suas apostas não derem o resultado esperado, tem sempre a quem recorrer. A partir disso, o setor incorre no risco moral, haja vista a maior exposição a operações mais arriscadas, face a maior rentabilidade proveniente das mesmas.

Como decorrência desse papel desempenhado pelos bancos centrais, de prestador de última instância, surge a necessidade da regulação e fiscalização do sistema

financeiro, de modo a evitar, corrigir ou mesmo limitar problemas que possam redundar em crises de liquidez ou mesmo de insolvência das instituições.

Apesar de transparecer uma situação perfeitamente ajustada, a experiência tem mostrado, as imperfeições do sistema, através das recorrentes crises pelas quais os sistemas financeiros têm atravessado. Há de se questionar, ainda, até que ponto a interferência operacional imposta pelos bancos centrais pode estar comprometendo a eficiência e a rentabilidade das instituições financeiras e, em sentido contrário, qual a certeza de que essa não pode estar estimulando a maior exposição ao risco.

Deve-se considerar, também, que, quanto maior a regulação imposta ao mercado financeiro, menor será a liberdade do mesmo no processo decisório, mas que, mesmo assim, dentro dessas limitações, pelas características deste mercado, que é muito dinâmico, haverá sempre a exigência de respostas constantes e imediatas do regulador.

Com isso, depreende-se que os bancos centrais locais sempre atuam em reação aos movimentos praticados pelos seus regulados e, portanto, são menos ágeis. Se se considerar a atuação dos reguladores internacionais, se concluirá que estes são menos ágeis ainda que os bancos centrais locais, dada a diversidade de movimentos praticados no mercado financeiro internacional.

Com o crescimento da atividade bancária internacional, a partir de 1960, passou a haver uma grande preocupação de que problemas existentes em um único banco, de forma localizada, em decorrência da grande expansão dos depósitos interbancários, se refletissem tanto internamente (no país), quanto em outras instituições de diferentes países, por força dessas relações interbancárias.

Apesar disso, até 1974, não há registros de uma ação mais consistente, em termos de regulação, fiscalização e cooperação em termos internacionais. Naquele ano e no seguinte, ocorreu a crise bancária em decorrência de perdas vultosas, principalmente no mercado de câmbio, envolvendo, entre outros bancos O Franklin National Bank dos Estados Unidos e o Bankhaus I. D. Herstatt da Alemanha (KRUGMAN, 1999).

Em 1975, face à necessidade de cooperação internacional para evitar novas crises, foi criado o *Basle Committee*, que definiu algumas diretrizes, que foram aprovadas pelos

bancos centrais dos países que compõem o G-10³⁹. Estas diretrizes ganharam notoriedade como “Concordata de Basiléia”, que se baseava na supervisão conjunta, isto é, tanto por parte do país hospedeiro quanto do país de origem da instituição financeira.

Em 1983, a “Concordata de Basiléia” foi revisada, sobretudo em função da falência do Banco Ambrosiano, o banco privado mais importante da Itália, ocorrida em junho de 1982, e que demonstrou não estar superada a questão crucial quanto a que país competia prestar o socorro às atividades *offshore*, o país hospedeiro (Luxemburgo) ou o de origem (Itália).

O novo acordo, conforme FREITAS (2001):

...fechou as brechas da supervisão e apresentou duas importantes novidades: o princípio da supervisão consolidada e a discussão da questão da adequação de capital. A crescente habilidade das instituições bancárias em assumir riscos, em um contexto de liberalização global dos mercados e de proliferação de novos instrumentos financeiros, levaram as autoridades supervisoras dos países industrializados a conferir especial ênfase ao fortalecimento da base de capital dos bancos.

3.2 Acordo de Basiléia

Em 1988, um novo acordo foi assinado pelos bancos centrais, estabelecendo um requerimento de capital mínimo, denominado *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, que popularizou-se como “Acordo de Basiléia”, visto ter sido assinado naquela cidade, localizada na Suíça, sede do Banco para Compensações Internacionais - BIS (*Bank For International Settlements*), por vários bancos centrais pertencentes ao G-10, objetivando à adequação de capital dos bancos internacionais, e com isso o acordo visava fortalecer a saúde e a estabilidade do sistema financeiro internacional.

Como medida preventiva à exposição demasiada ao risco, os bancos passaram a ser exigidos a efetivarem um aporte razoável de capital, que levava em consideração uma ponderação de nível de risco dos seus ativos, de tal sorte que, quanto maior fosse o risco, maior também seria a exigência de capitalização da instituição. Com essa medida, a expectativa foi de que os banqueiros, que em última instância são os donos do capital,

³⁹ O G-10 é composto pela Alemanha, Bélgica, Canadá, EUA, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido e Suécia. A Suíça participou como país sede.

refletissem um pouco ao contratarem operações mais arriscadas, uma vez que a incorrência de prejuízos determinaria a perda de seu próprio capital.

A idéia advinda desse acordo de 1988 era de que as instituições se tornassem mais sólidas e menos dependentes do prestador de última instância, que atuaria mais como regulador, exigindo que os próprios bancos mantivessem sua boa saúde financeira, a partir de uma auto-regulação da necessidade de capitalização, estabelecida por um regramento próprio.

Os principais objetivos do Acordo referem-se à ponderação do risco dos diversos ativos da instituição; à composição do capital próprio, subdividido em capital básico e suplementar e, finalmente, ao patrimônio líquido mínimo a ser mantido pela instituição.

A diferenciação entre capital básico e suplementar deve-se a falta de uma homogeneidade na forma de publicação das demonstrações contábeis em termos internacionais. O capital básico corresponde àquele verificado na maioria das demonstrações, sendo considerado menos questionável quanto a sua efetividade, convergente com a visão prudencial adotada.

O capital básico abrange o capital dito de primeira linha, composto pelo capital líquido, basicamente formado pelas ações emitidas, tanto as ordinárias quanto as preferenciais, assim como pelas reservas publicadas. Já o capital suplementar é composto de reservas não publicadas, reservas de reavaliação, fundos ou reservas genéricas para cobertura de perdas sobre empréstimos e outras, segundo o que o país adota internamente.

Os fatores de ponderação, a serem aplicados sobre os valores que constam do ativo das instituições, apresentam uma escala de cinco níveis de risco: 0%, 10%, 20%, 50% e 100%. Assim, de acordo com o nível de risco apresentado, o Comitê de Basileia enquadrou os ativos genericamente. Como risco zero foram classificados aqueles representativos de direitos sobre governos centrais e bancos centrais em moeda nacional e com fundo de reserva na mesma moeda, outros direitos sobre governos centrais membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE⁴⁰, além do ouro, considerado como isento de risco.

⁴⁰ É importante referir que não é unânime a aceitação como de risco zero, havendo situações em que a classificação para membros da OCDE segue a do respectivo país, bem como o prazo dos títulos.

No rol dos ativos enquadrados genericamente como de risco 0, 10, 20 ou 50%, constaram os direitos sobre entidades nacionais do setor público, excluindo-se o governo central e empréstimos garantidos por essas entidades, segundo o risco-país efetivo.

Especificamente como sujeito a ponderação de risco de 20%, foram elencados os ativos representativos de direitos sobre bancos de desenvolvimento multilaterais e direitos garantidos ou avaliados por essas instituições; direitos sobre outros bancos de fomento em que países do G-10 sejam acionistas⁴¹; direitos sobre bancos incorporados pela OCDE e empréstimos garantidos por bancos incorporados à OCDE; direitos sobre bancos incorporados em países fora da OCDE, com prazo de vencimento residual de até um ano, garantidos por bancos incorporados em países fora da OCDE; direitos sobre entidades do setor público de países da OCDE, que não sejam nacionais, com exclusão dos governos centrais e os empréstimos garantidos por tais entidades.

Na classificação proposta para ponderação por 50%, constam os ativos representativos de empréstimos garantidos por hipotecas sobre propriedades residenciais ocupadas ou próximas a serem ocupadas ou que estejam alugadas.

Sujeitam-se à classificação de risco de 100% os demais ativos não enquadrados anteriormente, citando-se exemplificativamente os seguintes: direitos sobre o setor privado; direitos sobre bancos incorporados fora da OCDE, com prazo de vencimento residual de mais de um ano; direitos sobre governos centrais fora da OCDE⁴²; direitos sobre empresas comerciais do setor público; bens de raiz e outros investimentos (inclusive participações em outras empresas); instrumentos de capital emitidos por outros bancos.

Como primeira meta, foi estabelecida uma capitalização global mínima, para bancos internacionalmente ativos, de 4% para o capital de primeira linha (básico) e de 8% para o capital total, resultante da soma do de primeira linha com o de segunda linha, com relação aos ativos ponderados pelos seus respectivos riscos.

Embora a ênfase do Acordo fosse o risco de crédito. Alguns outros fatores foram considerados: as transferências entre países passam a ser classificadas segundo o risco do país em análise; aos direitos sobre entidades não governamentais de países membros da OCDE foi estabelecida uma ponderação de risco de 20%; a ponderação de risco aplicável às empresas

⁴¹ Segundo a análise do risco-país, poderá ser enquadrado neste grau de risco e não como de risco zero, que em tese seria sua classificação.

comerciais, tanto privadas quanto com participação pública, passa a ser a mesma, isto é, risco padrão de 100%; as operações lastreadas por governos dos países membros da OCDE, por entidades do setor público ou por bancos incorporados, passam a ter a mesma classificação de risco de quem presta a garantia; os compromissos omissos no balanço das instituições passam a ser considerados para fins de avaliação do risco, em equivalentes de risco creditício.

Até a implementação do "Acordo de Basiléia", o controle por parte da supervisão bancária era efetuado em cima do passivo, que no Brasil, a título de exemplo, não podia ser superior a quinze vezes o valor do patrimônio líquido, o que estimulava os bancos a captarem depósitos, proporcionando-lhes maior liquidez. Além disso, com essa ênfase na captação, dispunham de mais recursos para aplicação em operações de crédito ou mesmo em tesouraria, que, em épocas de inflação ou taxas de juros elevadas, eram representativas. Por esta sistemática, os bancos eram estimulados a correrem riscos e, no caso de resultados adversos, teriam a complacência do emprestador de última instância, na figura dos bancos centrais.

A partir desta alteração, a ênfase de controle passa a ser no ativo e não mais no passivo, buscando a exigência de maior nível de capital próprio de acordo com a ponderação dos ativos referida anteriormente, de tal sorte a garantir maior capacidade de liquidez e solvência às instituições financeiras.

O Acordo de 1988, apesar do avanço em termos de regulação bancária, contemplou basicamente o risco de crédito, tendo sido objeto de críticas nesse sentido.

Em 1993, sinalizando ao mercado bancário que o Comitê não estava alheio às deficiências apresentadas no Acordo de 1988, foram incorporados outros riscos, como o de mercado, além da manutenção do risco de crédito.

A evolução proposta pelo Comitê, a partir de emendas de 1995, foi a da passagem da supervisão direta para a auto-regulação de riscos pelas próprias instituições do mercado. Isso se deveu a dois fatores: a agilidade e criatividade do mercado de tal forma que o regulador sempre está atrás na busca do mais adequado procedimento para fiscalização de uma operação nova; a própria dinâmica do mercado torna o acompanhamento muito difícil, além de oneroso, diante da quantidade e frequência dos dados que o regulador teria que exigir dos regulados, sem que isso representasse efetivamente um fator de maior segurança ao mercado, principalmente, em razão das limitações do regulador.

⁴² Exceto quanto estejam nominados em moeda nacional.

3.2.1 Princípios Essenciais de Basiléia

Em junho de 1997, com a eclosão da crise no sudeste asiático, houve o consenso entre os supervisores do G-10 de que as regras de 1988, apesar dos ajustes sofridos, estavam superadas e haviam perdido sua utilidade, urgindo a sua revisão, principalmente em como os bancos avaliariam seus riscos e como alocariam internamente seu capital.

Em setembro de 1997, foram divulgados os Princípios Essenciais de Basiléia, elaborados pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, que entraram em vigor a partir de janeiro de 1998, e compreenderam 25 princípios básicos, indispensáveis para um sistema de supervisão eficaz, referindo-se a: condições para uma supervisão bancária eficaz – princípio n.º 1 -; autorizações e estrutura – princípios n.º s 2 a 5 -; regulamentos e requisitos prudenciais – princípios n.º s 6 a 15 -; métodos de supervisão bancária contínua – princípios n.º s 16 a 20 -; requisitos de informação - princípio n.º 21 -; poderes formais dos supervisores – princípio n.º 22 -; e, atividades bancárias internacionais – princípios n.º s 23 a 25 -. A íntegra dos princípios está contida no Anexo C. A seguir comentam-se estes princípios⁴³:

3.2.1.1 Condições para uma Supervisão Bancária Eficaz

O primeiro grupo, representado pelo princípio número 1, trata especificamente das condições para uma supervisão bancária eficaz e esta depende basicamente da definição clara das responsabilidades e objetivos de uma agência de regulação, provida dos recursos necessários para desempenhar seu papel, tais como humanos, financeiros e tecnológicos. Estabelece, ainda, que a agência de regulação deve ter independência operacional, que exista uma boa sustentação legal para sua atuação, de forma que consiga se impor perante o sistema financeiro como autoridade, gozando de plenos poderes inclusive para impor penalidades pelo descumprimento de requisitos prudenciais.

⁴³ A íntegra dos princípios foi extraída do website do Banco Central do Brasil: www.bcb.gov.br. Tradução feita a partir do título original: Core Principles for Effective Banking Supervision, contida no website do BIS: www.bis.org, pelo Analista do Banco Central do Brasil, Jorge R. Carvalheira.

3.2.1.2 Autorizações e Estrutura

O segundo grupo, que trata de autorizações e estrutura, tem inicialmente a preocupação quanto à autorização de funcionamento no setor bancário, controlando a utilização da palavra "banco" no nome das instituições. A atividade de recebimento de depósitos bancários do público somente é permitida às instituições autorizadas a funcionar como banco e, como tal, supervisionadas pelo banco central.

Essa proibição ao uso da expressão "banco", no nome das instituições não autorizadas a funcionar como tal pelos supervisores bancários, busca evitar que pessoas sejam enganadas por instituições não fiscalizadas pela autoridade monetária, que indevidamente pretendam atuar no ramo bancário.

Para fins de autorização de funcionamento no sistema financeiro, é necessário inicialmente a solicitação de autorização para tanto, junto à autoridade supervisora local, que, para isso, efetuará uma análise criteriosa da instituição bancária, seus diretores e principais administradores, seu plano operacional e controles internos, assim como sua saúde financeira. Caso seja filial de banco estrangeiro, também deve ser consultado o regulador estrangeiro, obtendo o aval do mesmo. É importante que o nível de exigência para a autorização de funcionamento seja, no mínimo, o mesmo exigido na supervisão bancária para as instituições já em funcionamento, para garantir a manutenção de um sistema financeiro gozando de boa estabilidade.

Compete, ainda, aos reguladores a decisão quanto à permissão ou não de que os bancos transfiram de forma significativa o seu controle para terceiros, assim como, em sentido oposto, façam aquisições e investimentos mais representativos. Essas preocupações se devem em função da segurança dos valores depositados pertencentes aos depositantes, isto é, os bancos não podem simplesmente repassar suas obrigações para terceiros ou então fazer grandes investimentos sem que o supervisor bancário tenha a palavra final, pois, caso contrário, se estaria abrindo uma brecha, que certamente fragilizaria a solidez do sistema financeiro, causando preocupação quanto à segurança dos depósitos dos depositantes, o que poderia estimular uma corrida bancária e favorecer à ocorrência do risco sistêmico, contaminando o sistema bancário como um todo, além de colocar em xeque a autoridade do regulador.

3.2.1.3 Regulamentos e requisitos prudenciais

Os princípios que compõem este grupo, do 6º ao 15º, vêm atender à lacuna até então existente quanto aos diversos riscos envolvidos na atividade bancária, sobretudo com as operações realizadas de forma globalizada.

Como já foi assinalado, o risco trabalhado a partir do Acordo de Basiléia de 1988 era o de crédito e, posteriormente, passou a ser observado o de mercado. Com a edição desses princípios, em 1997, passaram também a ser observados o risco soberano, o risco de variação de taxa de juros, o risco de liquidez, o risco operacional, dentre outros.

Os riscos da atividade bancária devem ser evidenciados, monitorados e, a partir disso, tomadas as decisões prudenciais necessárias, por iniciativa da própria instituição, dentro do conceito de auto-regulação. Os supervisores bancários por sua vez criam e determinam o uso de normas e requisitos prudenciais, que servem ao enfrentamento dos diversos riscos envolvidos na atividade bancária. A dinâmica do mercado bancário, por sua vez, exige revisões periódicas dos requisitos prudenciais existentes, a fim de verificar sua atualidade e utilidade, assim como a necessidade de novos requisitos.

Dentre os regulamentos e requisitos prudenciais, tem-se inicialmente a previsão da exigência de capital mínimo, pelo menos para os bancos com atuação internacional. A exigência de capital mínimo refere-se ao patrimônio líquido, também conhecido como capital próprio, que consiste no valor aportado pelos sócios de uma instituição, e serve de garantia aos credores (no caso dos bancos os depositantes). Infere-se, então, que, quanto mais capitalizado for um banco, menor risco ele representará aos depositantes, além do que esta condição imporá mais prudência nas operações realizadas pelo mesmo, em função de que os seus acionistas (proprietários do capital do banco) têm investimentos relevantes e, nessa condição, podem perder valores na incorrência de insucesso das operações realizadas.

Os supervisores devem se assegurar de que os bancos criem sistemáticas de avaliação quanto à qualidade de seus ativos e assim mantenham adequadas as provisões e reservas para eventuais perdas decorrentes de operações de crédito. Percebe-se, então, o estímulo a classificação do risco, o que atualmente é uma tarefa desempenhada ainda de forma bastante limitada, existindo poucas agências de *rating*, que se concentram nos Estados

Unidos e na Inglaterra. É claro que a intenção é de que os próprios bancos se organizem e passem a executar a tarefa de dimensionar o risco existente nas suas carteiras, assim como incorporem este método por ocasião da análise das novas concessões de crédito.

Nas suas operações, os bancos devem conseguir identificar a concentração com os mesmos tomadores ou com tomadores inter-relacionados, a fim de evitar ou limitar o risco. Ainda neste sentido, os reguladores devem conhecer as operações que o bancos realizam com pessoas ou empresas ligadas aos mesmos, de forma a monitorá-las.

O risco soberano, embora já contemplado em 1982 pelo Comitê de Basileia, no documento intitulado Gerenciamento de Empréstimos Bancários Internacionais, é objeto do princípio de número 11, reforçando o cuidado que as instituições devem ter, ao contratar operações internacionais, visto os pagamentos decorrentes dessas operações sujeitarem-se a decisões de governo, e não tão somente da vontade do credor em honrá-las.

A tônica desse grupo de princípios é a da prévia identificação de todos os riscos incorridos, via classificação do risco, usando metodologia similar à empregada pelas agências de *rating* nas diversas operações realizadas, com o propósito do provisionamento adequado, segundo o risco evidenciado em cada uma, através da capitalização do banco e, nesse ímpeto, o grande apelo é o de que os bancos mantenham controles internos dimensionados para a natureza e escala de seus negócios, de tal forma que o processo de auto-regulação faça parte da cultura dos bancos.

Percebe-se claramente o estímulo para que os bancos passem a apurar o risco de suas carteiras pela sistemática de classificação de risco, estabelecendo o *rating* de seus ativos. Neste sentido, o BIS aprovou, em 1997, o sistema *Creditmetrics*, desenvolvido pelo J.P. Morgan, com patrocínio de outras instituições financeiras. O BIS reconhece a necessidade, inclusive internamente, de os bancos adotarem sistemas de classificação de riscos, tendo em vista o controle prudencial do sistema bancário, adotado em nível mundial.

Apesar do estímulo para que os bancos passem a adotar sistemas de classificação de crédito, o BIS reconhece as limitações destes sistemas, defendendo uma maior transparência e dinâmica na divulgação de informações essenciais, que podem ser compartilhadas pelo mercado, que, dessa forma, passa a ser mais uma forma de monitorar a atuação dos bancos.

A função do controle interno, por outro lado, é a de, inicialmente, proporcionar uma tranqüilidade à administração do banco de que os seus negócios estão sendo conduzidos de forma prudente e estritamente de acordo com a orientação política e estratégica estabelecida pela mesma. Dentro desse contexto, as operações devem ser autorizadas de acordo com as previsões existentes, isto é, dependendo do grau de risco e montantes envolvidos devem ter a autorização competente. Ainda dentro do espírito de controle, este deve zelar pela proteção dos ativos e pelo controle dos passivos.

A contabilidade, integrando o sistema de controle interno, deve fornecer informações precisas, completas e com a rapidez necessária, para que as mesmas sirvam como instrumento gerencial à administração, de forma a permitir a identificação, avaliação e controle dos riscos envolvidos nas diversas operações realizadas.

As fraudes bancárias causam grande preocupação aos supervisores bancários, por pelo menos três razões: podem implicar a insolvência de uma instituição, afetando a integridade e solidez do sistema financeiro como um todo, em decorrência das relações interbancárias existentes; evidenciam a fragilidade do sistema de controles internos, requerendo maior atenção do supervisor bancário e, por fim, podem determinar uma crise de confiança sobre determinada instituição ou ao sistema como um todo, em decorrência do pânico bancário.

3.2.1.4 Métodos de Supervisão Bancária Contínua

Este grupo de princípios trata dos métodos de supervisão bancária contínua, que consiste em atividades de fiscalização direta, realizadas *in loco*, e indireta, realizadas a partir de informações recebidas dos bancos. Em alguns países, a fiscalização direta é realizada por auditores independentes contratados para esse fim pelo supervisor bancário, sendo denominados então de contadores relatores. Existe também um sistema misto em que o supervisor usa seu quadro técnico além de usar auditores externos.

A fiscalização indireta, por outro lado, com base em uma série de informações, como relatórios prudenciais, resultados estatísticos, relatórios financeiros, além das disponíveis no mercado, deve planejar seus trabalhos de fiscalização direta, isto é, *in loco*,

para que, no decorrer do mesmo, sejam testadas e circularizadas todas as informações trabalhadas anteriormente à visita à instituição. Estes testes irão determinar o grau de confiança quanto às informações prestadas pelo banco, evidenciando, assim, a seriedade e postura da sua administração.

No trabalho prévio ao de campo, a equipe de fiscalização já poderá evidenciar, tendo por base as análises feitas às informações disponíveis, os possíveis pontos de fragilidade, o que permitirá dirigir os trabalhos de fiscalização, e, com isso, tirar o melhor aproveitamento possível das inspeções diretas.

Por ocasião das inspeções diretas, compete verificar as deficiências que estão permitindo os desvios, visando que as mesmas sejam corrigidas, o que dar-se-á basicamente através da avaliação dos seguintes itens a destacar: as operações e as condições gerais dos bancos; adequação do sistema de administração de riscos, evidenciando a qualidade dos ativos, assim como as provisões constituídas; a adequação do sistema de controle interno, envolvendo sistemas de contabilidade, de gestão de informações e a aderência a leis, regulamentos e ao seu próprio termo de autorização de funcionamento.

É imprescindível a capacidade de supervisionar grupos ou conglomerados em bases consolidadas, o que significa mantê-los sob controle estrito, envolvendo muitas vezes o monitoramento das atividades financeiras, assim como das não-financeiras. As atividades não-financeiras, conforme a sua expressão, podem refletir sensivelmente nos resultados consolidados, comprometendo o grupo como um todo, no caso de dificuldades.

No caso de instituições bancárias que possuem filiais espalhadas por vários países, cabe uma atuação coordenada entre a autoridade do país de origem com as dos países hospedeiros, com o propósito de desempenhar um trabalho mais consistente em termos de supervisão bancária.

A partir da visão de um banco, de forma isolada ou de forma consolidada, os supervisores podem desenvolver requisitos prudenciais a serem aplicados de forma individualizada, em bases consolidadas, estendendo-se a todo o grupo econômico, mesmo a parte não-financeira e em ambas as bases, conforme entenderem necessário.

Além das inspeções diretas e indiretas, é importante destacar a importância da manutenção regular de contatos com os regulados, assim como o conhecimento aprofundado de todas as operações realizadas pelos mesmos.

3.2.1.5 Requisitos de Informação

No grupo que trata dos requisitos de informação, há de se assinalar a preocupação quanto à disponibilização de informações precisas ao mercado, que permitam uma avaliação real das condições financeiras bem como da lucratividade de determinada instituição. Neste sentido é enfatizada a adequada contabilização de todas as operações efetuadas pela instituição bancária, de acordo com os princípios contábeis aplicáveis, assim como, a publicação dos demonstrativos financeiros, decorrentes da sua escrituração contábil, após terem sido auditados, de forma regular.

A partir das informações divulgadas, o próprio mercado passa a acompanhar o desempenho das instituições financeiras, valendo-se ainda de estudos realizados por consultorias especializadas, de forma a ter mais presente o lucro, assim como os riscos envolvidos, decorrentes da atividade bancária, o que de certa maneira também serve para regular o mercado bancário.

3.2.1.6 Poderes Formais dos Supervisores

Com respeito ao grupo que trata dos poderes formais dos supervisores, ressalta-se que eles devem ter poderes formais de imputar penalizações às instituições bancárias que deixarem de cumprir a regulamentação imposta. As sanções devem apresentar gradações, desde brandas até as mais severas, com aplicação de multas pecuniárias, de tal forma a corrigir os desvios de conduta por parte dos bancos.

O poder dos supervisores bancários deve ser absoluto, com previsões, inclusive, de intervenções ou até mesmo de liquidações de instituições, quando todas as medidas adotadas mostrarem-se ineficientes, de forma a proteger a estabilidade geral do sistema bancário.

3.2.1.7 Atividades Bancárias Internacionais

No último grupo, tem-se as atividades bancárias internacionais, que devem ser objeto de atenção especial por intermédio da supervisão global consolidada. A supervisão bancária toma dimensões globais, na medida em que as instituições bancárias, além de realizarem operações globais, passam também a localizar-se fisicamente fora das fronteiras políticas do país de origem, através da abertura de filiais no exterior.

O primeiro cuidado nestes casos é o de verificar se as atividades a serem desenvolvidas no exterior guardam sintonia com as desenvolvidas no país de origem, pois, em caso contrário a instituição poderá estar se aventurando em especializações não dominadas pela mesma, o que representa um nível de risco acentuado, e que deve ser considerado por ocasião da liberação de seu funcionamento, por parte do supervisor bancário do país hospedeiro.

A supervisão consolidada consiste em acompanhar uma determinada instituição em toda a extensão de suas operações, mesmo que as mesmas ocorram fora do país. Para tanto, o supervisor do país de origem estabelecerá contatos e intercâmbio de informações com os supervisores dos países hospedeiros, cabendo a consolidação da supervisão ao país de origem.

Os supervisores bancários hospedeiros devem estender as mesmas regras aplicáveis às instituições locais às estrangeiras, o que nem sempre é suficiente para atender ao supervisor do país de origem, que tem o direito de determinar a natureza e a extensão do exame local. Caso o supervisor de origem entenda ser a supervisão do país hospedeiro inadequada, poderá complementá-la através de inspeções diretas, solicitações de informações diretas ao banco ou aos auditores externos, podendo chegar ao ponto, por falta de alternativa, de determinar o fechamento das agências estrangeiras.

3.3 Revisão das Normas do Acordo de Basileia em Junho de 1999

As regras do Acordo de Basiléia têm sido constantemente revistas, face às constatações de suas fragilidades e até mesmo pela sofisticação cada vez maior das operações bancárias.

Em decorrência disso, em junho de 1999, o Comitê de Supervisão Bancária do BIS apresentou uma nova proposição de adequação de capital mínimo, intitulada *A New Capital Adequacy Framework*, a qual se baseia em três pilares disciplinares: requerimento de capital mínimo, a supervisão da adequação de capital e o fortalecimento da disciplina de mercado (*Basle Committee*, 1999).

3.3.1 Requerimento de Capital Mínimo

O requerimento de capital mínimo é dado a partir da classificação de risco, através de agências de *rating*, que passam a considerar o risco operacional⁴⁴, risco de taxas de juros⁴⁵, o *risco soberano*⁴⁶, dentre outros, envolvendo, segundo a agência responsável pelo *rating*, inclusive variáveis políticas e econômicas, principalmente em se tratando do risco soberano.

Os empréstimos interbancários, estimulados a partir do Acordo de 1988, passam a ser vistos de forma bem mais restritiva, até porque os mesmos foram responsáveis pelo excesso de empréstimos de curto prazo concedidos aos países do sudeste asiáticos na década de 1990.

Nesta revisão houve um grande estímulo a proliferação das agências de mensuração de risco, cujas principais são anglo-saxãs⁴⁷, o que certamente vem ao encontro de uma melhor regulação e fiscalização. No entanto, muitos países não têm essa cultura de mensurar risco, mesmo os mais desenvolvidos, como a Alemanha. Considerando-se, ainda, que o número de empresas que possuem seu *rating* medido e divulgado é bastante reduzido

⁴⁴ O risco de um banco com ativos com prazo de maturação de até seis meses, divulgado através de seu *rating*, poderá ser menor e, portanto, melhor classificado do que o de bancos com ativos com maior prazo, que conseqüentemente passam a ser mais onerados.

⁴⁵ Que ocorre quando o *funding* das operações de médio prazo está baseado em depósitos de curto prazo, sem o *Hedge* adequado.

⁴⁶ Que corresponde ao *risco do país onde está sediado o banco*, não sendo mais considerado o critério anterior, em que eram mais benéficas as avaliações de risco de acordo com a condição do país ser ou não membro da OCDE.

(normalmente restrito àquelas que possuem títulos de dívida no mercado), conclui-se que países subdesenvolvidos e até alguns desenvolvidos enfrentarão condições menos favoráveis na contratação de operações de crédito.

Em se tratando do risco soberano, considerando-se não haver uma padronização entre as próprias agências de *rating*, além da análise de variáveis muitas vezes subjetivas, como a forma de governo e a adaptabilidade das instituições políticas, o grau de consenso sobre os objetivos de política econômica, a perspectiva de crescimento econômico, dentre outras variáveis, podem fazer com que países muito parecidos em seus dados econômicos tenham avaliações distintas, com conseqüente diferenciação nas taxas de juros impostas.

Os países subdesenvolvidos mais uma vez seriam prejudicados nas suas captações de recursos, uma vez que, segundo o *rating* atribuído por estas agências, seguramente teriam um custo superior aos de operações realizadas no passado, visto que os bancos necessitam provisionar maiores recursos para fazer frente a essas concessões, de tal sorte que o estímulo é de que os empréstimos ocorram entre os países desenvolvidos, os quais certamente terão uma melhor classificação de risco, em detrimento dos países subdesenvolvidos.

As agências de *rating* desempenham um papel fundamental na propagação das crises de desconfiança, reforçando o comportamento de manada, já que a pior classificação de risco de uma determinada instituição financeira, via redução de seu *rating*, serve como um alerta para o conjunto da comunidade financeira, provocando uma mudança de comportamento de todos os participantes do mercado, o que é um fator negativo.

Neste mesmo sentido, é preciso manter um controle sobre as próprias agências a fim de que as mesmas não ajam por interesses de determinados grupos, influenciando o mercado através de suas manifestações, o que comprometeria a credibilidade das suas avaliações, podendo inclusive determinar o risco sistêmico.

A classificação de crédito local (*rating*) é o grande apelo. As próprias instituições bancárias devem passar a desenvolver sistemas de classificação de crédito, aplicando esta técnica, tanto por ocasião da análise para concessão de crédito, como após a sua ocorrência, mediante o acompanhamento, a fim de ajustar as provisões necessárias às prováveis perdas identificadas.

⁴⁷ *Standard & Poor's - S&P -, Moody's e, Fitch IBCA.*

3.3.2 A Supervisão da Adequação de Capital

A supervisão da adequação de capital, por sua vez, estimula a revisão contínua, incluindo a flexibilidade de exigir uma reserva de capital além do nível mínimo de 8%, de acordo com o grau de sofisticação das relações e da capacidade do banco em estabelecer um padrão de controle interno.

Percebe-se, ainda, pela leitura do segundo pilar de *A New Capital Adequacy Framework*, a necessidade da implantação de controle interno, na busca da auto-regulação. Na medida em que as instituições tenham um bom sistema de controle interno, elas próprias passam a auxiliar no trabalho da fiscalização, dando mais tranquilidade ao regulador e ao próprio mercado bancário.

3.3.3 Fortalecimento da Disciplina de Mercado

O terceiro pilar do documento anteriormente referido trata do fortalecimento da disciplina de mercado, com ênfase em informações suficientes aos participantes do mercado, como, por exemplo, os acionistas, permitindo a avaliação dos riscos de exposição e a adequação dos níveis de capital dos bancos.

Neste sentido, torna-se essencial a existência de informações para dar maior transparência ao mercado, e permitir a comparabilidade dos dados, de modo que o próprio mercado se auto-regule.

Esta reformulação do Acordo de 1988, realizada em 1999, deu maior ênfase às metodologias internas de mensuração de risco e de controles internos das próprias instituições, na disciplina de mercado. Apresentou, ainda, maior flexibilidade quanto ao grau de controles, segundo o tamanho e sofisticação das operações que a instituição realiza.

É certo, também, que a busca é pelo aprimoramento do Acordo de 1988, e que todos esses avanços convergem para a verificação da necessidade de mais ou menos aporte de capital, segundo o nível de risco a que determinada instituição está sujeita.

A idéia inicial do Comitê de Basileia é da sua implantação em 2004 e, para tanto, haveria duas rodadas de consultas para, talvez, se chegar a uma nova configuração dos ajustes necessários ao Acordo de 1988. Em rodada realizada recentemente (2002), ficou definido a implantação para 2006.

Essas reformulações poderão repercutir em uma reorganização dos mercados financeiros, tanto em nível local, quanto em nível internacional. Entretanto uma das críticas é que esta nova configuração beneficiaria reduzido número de bancos, especificamente os que apresentam uma liderança mundial.

Outra consideração levantada é a da provável convergência para o modelo de agências de *rating* do tipo anglo-saxã, em que muitos dos critérios de classificação são de caráter subjetivo, não atendendo objetivamente a um questionamento mais firme por parte do mercado.

Como avanço à metodologia de capitalização, instituída pelo Comitê de Basileia (incidente sobre os ativos ponderados segundo o risco, em um percentual fixo de 8%), houve o estímulo aos grandes bancos a que formatassem sistemáticas próprias de mensuração e provisionamento do risco. Assim, o Comitê estabeleceu critérios bastante conservadores para novas sistemáticas desenvolvidas, merecendo destaque, entretanto, a abertura concedida para tais iniciativas. A título de exemplo tem-se a sistemática denominada de *Creditmetrics*, desenvolvida pelo J.P. Morgan, com patrocínio de outras instituições financeiras, como já referido anteriormente.

3.4 Aprovação de Novos Critérios no Acordo de Basileia II

A partir da divulgação do Acordo de Basiléia II, em 1999, o Comitê de Basiléia vem realizando novas rodadas de discussão quanto às regras que pretende que sejam adotadas a partir de 2006, por mais de 100 países⁴⁸.

Na última rodada, realizada em 2002, a Alemanha influenciou bastante, conseguindo o estabelecimento de regras mais favoráveis às pequenas e médias empresas, na medida em que as operações de até 1 milhão de euros para o mesmo cliente passam a ser tratadas como de varejo a pessoas físicas, o que implica menor capitalização por parte da instituição para fazer frente a tais operações.

As operações com empresas que apresentem faturamento anual de até 50 milhões de euros também passam a ter distinção, com menor necessidade de aporte de capital por parte dos bancos concessionários.

A ponderação do risco dos financiamentos habitacionais também passa a ser menor, decaindo dos 50% atuais para 40%, o que implica também menor capitalização dos bancos.

As medidas citadas vieram ao encontro da ansiedade que o mercado vivia em função da questão da mensuração do *rating* por empresas especializadas, que certamente traria prejuízo às pequenas e médias empresas, que ficariam à margem de tais classificações. No entanto, essas medidas, sem que haja a disseminação de sistemas de classificação de crédito (*rating*), no âmbito do próprio sistema financeiro, trazem a preocupação quanto ao afrouxamento das regras prudenciais, já que o principal critério para qualquer classificação de crédito não é o maior faturamento e sim a melhor capacidade de pagamento.

3.5 Considerações Finais

⁴⁸ A idéia anterior era de que já em 2004 essas modificações fossem implementadas.

O mercado bancário, com o crescimento das operações em nível internacional, a partir da década de 1960, passa a apresentar grande mobilidade de capitais, dando grande dinamicidade à economia, que já entrava no processo de globalização.

No entanto, esta expansão das operações internacionais e também domésticas passa a causar preocupação, especialmente a partir das crises sucessivas que começaram a surgir. As primeiras e mais importantes a destacar foram as do *Herstatt Bank* da Alemanha e a do *Franklin National* dos Estados Unidos, que redundaram na falência dos referidos bancos em 1974.

A partir de então, passa a haver uma preocupação mais consistente no sentido da cooperação internacional, sendo criado, em 1975, o *Basle Committee*, formado pelos países que compõem o G-10, o qual edita diretrizes que passam a ser conhecidas como Concordata de Basiléia.

Esse evento passou a ser um marco na supervisão bancária internacional, cujos princípios básicos eram: a responsabilização conjunta na supervisão das agências e subsidiárias estrangeiras; liquidez e solvência de responsabilidade do país anfitrião (a solvência, no caso das agências bancárias, seria de responsabilidade do país de origem); supervisão bancária sobre todas as dependências estrangeira e a cooperação entre as autoridades de fiscalização.

Apesar do grande avanço em termos de supervisão internacional, o Acordo de 1975 deixou muitas dúvidas quanto à responsabilidade e mesmo quanto à intervenção do prestador de última instância nas atividades *offshore*, isto é, fora do país de origem. Com a falência do Banco Ambrosiano, em 1982, ficou evidente a falta de uma definição mais clara de a quem competia a responsabilização quanto ao passivo a descoberto, ou seja, ao país de origem (Itália) ou ao anfitrião (Luxemburgo).

Em 1983, ocorre a revisão do Acordo de 1975, passando a imperar a supervisão consolidada que, no entanto, não foi eficaz no sentido de estabelecer a responsabilização dos bancos centrais nas operações envolvendo bancos estrangeiros, bem como na padronização das normas nacionais e na contabilização, de maneira a facilitar a supervisão consolidada.

Essa revisão, por não apresentar os resultados esperados em termos de regulação do sistema bancário internacional, serviu para despertar o mercado quanto à maior vulnerabilidade dos bancos e, por conseqüência, ao aumento do risco sistêmico, de tal sorte a

estimular uma nova revisão das regras de supervisão bancária, intitulada então de Acordo de Basileia (1988).

O Acordo de Basileia optou por exigir a capitalização das instituições em conformidade ao risco apresentado na realização de seus ativos, de tal forma que a opção por operações mais arriscadas determinasse maior capitalização do banco. A política usada anteriormente primava pela liquidez das instituições, que era obtida principalmente via a captação de depósitos.

Na sistemática usada anteriormente ao Acordo de Basileia de 1988, a administração do risco era gerida em cima de critérios de liquidez, como já foi assinalado. Com isso, havia a indução às instituições para que captassem o máximo possível de depósitos à vista (até o limite permitido pelo supervisor bancário). Dessa forma, teriam o *funding* necessário para suas operações de crédito, que, por sua vez, não eram objeto de controle por parte da autoridade supervisora. A falta de um controle mais efetivo sobre as operações de crédito (classificadas no ativo das instituições financeiras) acabava por estimular àquelas operações de maior retorno, que normalmente apresentavam maior risco para o banco. Com esse tipo de conduta, o supervisor expunha-se à posição de prestamista de última instância, em caso de dificuldades por que passassem as instituições financeiras, fossem estas de liquidez momentânea ou mesmo de insolvência.

Outro aspecto a se considerar, enfrentado pelo Acordo de 1988, trata-se das instituições com atuação internacional, no que se refere ao nivelamento da capitalização, e conseqüentemente na sua competitividade. Enquanto os bancos japoneses atuavam com baixíssimo capital próprio, os norte-americanos tinham parcela significativa deste, o que, no segundo caso, representava menor nível de risco, mas menor competitividade, em vista de o capital próprio normalmente ser mais oneroso do que o capital de terceiros.

No entanto, o Acordo de 1988 também foi objeto de críticas pela falta de previsão quanto a outros riscos que não os de crédito, apesar dos reconhecidos avanços em termos de segurança bancária, em que pese as regras prudenciais adotadas visarem à solvência das instituições e não tão somente a liquidez, como antes. De todo o modo, as instituições também buscaram brechas quanto à própria capitalização, recorrendo à aquisição de títulos no mercado de capitais, que, em certos casos, como o dos títulos públicos federais, estariam

dispensadas de qualquer contrapartida de capital próprio, visto a ponderação aplicável ser zero.

Outra alternativa encontrada pelos bancos para evitarem a capitalização teria sido através do mercado de securitização de créditos, em que as empresas captam recursos diretamente do mercado, via emissão de títulos de dívida, como, por exemplo, debêntures. Neste caso os bancos são meros intermediários, recebendo pela sua prestação de serviços.

A partir da crise no sudeste asiático, de junho de 1997, houve o consenso entre os supervisores do G-10 de que as regras de 1988, apesar de terem sido ajustadas em meados da década de 1990, estariam superadas e teriam perdido sua utilidade, necessitando de nova revisão, principalmente na forma como os bancos avaliavam seus riscos e como alocavam internamente seu capital. Então, a partir disso, tem-se mais um avanço em termos de regulação, através da edição dos 25 princípios de supervisão.

Em 1999, tem-se uma nova proposta, que ficou conhecida como Acordo de Basiléia II, com a criação de três pilares disciplinares, a qual trouxe preocupação, sobretudo aos países em desenvolvimento, visto que a mesma estimula a classificação de risco, também conhecido como *rating*, para então ser usado como parâmetro para as concessões de crédito.

No caso dos países subdesenvolvidos, sendo sua classificação de risco a determinante para o estabelecimento da taxa de juros, eles seriam mais uma vez prejudicados em relação aos desenvolvidos, que em tese teriam mais condições de arcar com juros mais elevados nos empréstimos internacionais de que necessitam e, num ajuste econômico às avessas, seriam os mais beneficiados.

Na mais recente rodada do Acordo de Basiléia II (2002) a Alemanha conseguiu importantes conquistas ao obter tratamento distinto às pequenas e médias empresas. Isso vem ao encontro da preocupação manifestada anteriormente, mas, por outro lado, representa um menor rigor na regras prudenciais, o que vai de encontro aos interesses dos depositantes.

Pela nova sistemática, caberia ao supervisor o exame do modelo de administração de riscos e os parâmetros adotados e ao banco, a sua implementação. De qualquer maneira, caso a instituição não estabeleça seu próprio modelo terá que seguir a forma anterior, de acordo com as regras do Comitê.

Diante disso, os reguladores passariam a estimular que as instituições habilitadas desenvolvessem métodos de mensuração do risco incidente sobre suas carteiras, passando a determinar a necessidade de capital a partir de então. Como condição de aceitação, os reguladores ditaram que, experimentalmente, as taxas encontradas a partir dos modelos de mensuração de risco desenvolvidos fossem multiplicadas por três em substituição ao modelo proprietário, ditado pelo Comitê, que exige 8% de capital sobre os ativos ponderados pelo nível de risco.

Pode-se afirmar que a supervisão bancária estará sempre em evolução e aperfeiçoamento, até porque os bancos estão em permanente evolução, criando novos produtos e serviços a cada dia. Com o agravante da expansão geográfica, que não respeita as fronteiras políticas, a supervisão bancária torna-se mais complexa ainda, impondo-se forte intercâmbio entre os bancos centrais.

Há de se considerar também que, por mais perfeitos que sejam os modelos de supervisão, sempre haverá espaço e disposição de alguma instituição para burlar alguma regra na busca de vantagem competitiva sobre outras instituições ou mesmo na busca do lucro fácil.

Conclui-se, finalmente, que a regulamentação bancária internacional, especialmente a partir do Acordo de Basileia (1988) e suas revisões, tem progredido sensivelmente. É bem verdade que ainda resta muito a avançar e que, apesar do constante aprimoramento, ainda tem ocorrido episódios negativos, mesmo depois da implementação do Acordo de Basileia, como a crise bancária do sudeste asiático em 1997.

No entanto, a falta de iniciativas, como a desse acordo, poderia ter permitido inúmeras outras crises, é claro que isso fica no terreno das suposições, entretanto é inegável que a regulamentação bancária internacional, através dos avanços incrementados, tem proporcionado serenidade ao mercado financeiro, que não tem mais sofrido sobressaltos no passado recente.

Com o avanço na classificação de crédito, a expectativa é de que cada cliente tenha uma taxa distinta para suas operações, de acordo com o efetivo risco envolvido, contrastando com o modelo empregado atualmente, em que as taxas são indiferentes às situações individualizadas.

4 APLICAÇÃO DAS NORMAS DO ACORDO DE BASILÉIA EM TERMOS DE MERCADO BANCÁRIO BRASILEIRO

Neste capítulo, pretende-se verificar de que forma o Brasil tem se adequado às normas propostas pelo Comitê de Basileia. A Análise será efetuada a partir das normas propostas pelo Comitê, que foram tratadas no terceiro capítulo.

Observa-se, inicialmente, que a orientação brasileira mudou, a exemplo das diretrizes emanadas internacionalmente, da liquidez para a solvência e, para tanto, passou a ser vital a exigência de uma capitalização mínima das instituições⁴⁹. Neste sentido, as autoridades monetárias locais⁵⁰, adotaram a exigência de uma capitalização mínima das instituições financeiras, segundo o risco apresentado pelos seus ativos.

Na seqüência deste capítulo, pretende-se descrever as principais alterações na regulamentação brasileira, que digam respeito às inovações introduzidas por meio do Acordo de Basileia.

4.1 A Adesão do Brasil ao Acordo de Basileia

O Brasil aderiu à regulamentação internacional de supervisão bancária a partir de 1994⁵¹, quando foram estabelecidos pelas autoridades monetárias brasileiras os parâmetros mínimos para a adequação do capital dos bancos às normas propostas pelo Acordo de Basileia. Com base nessas normas, os ativos das instituições financeiras passaram a ser divididos em diferentes padrões de riscos: risco nulo - fator de ponderação 0% -, risco reduzido - fator de ponderação de 20% ou de 50% - e risco normal - fator de ponderação de 100% -.

⁴⁹ Capitalização refere-se à existência de Patrimônio Líquido (capital próprio) compatível.

⁵⁰ Conselho Monetário Nacional, composto pelo Ministro da Fazenda (como Presidente), pelo Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Presidente do Banco Central do Brasil; e Banco Central do Brasil.

⁵¹ Através da Resolução CMN n.º 2.099, de 17 de agosto de 1994.

As autoridades brasileiras Estabeleceram, ainda, um padrão mínimo de capitalização, entre o patrimônio líquido e estes ativos ponderados pelo risco, de 8%⁵², conforme a seguinte fórmula:

$PLE = 0,08 (Apr)$, onde:

PLE = patrimônio líquido exigido em função do risco das operações ativas;

Apr = Ativo ponderado pelo risco = total do produto dos títulos do Ativo Circulante, Ativo Realizável a Longo Prazo, Ativo Permanente, Coobrigações e Riscos em Garantias Prestadas (compensação) pelos fatores de risco correspondentes.

A seguir, elenca-se os principais componentes do ativo dos bancos, com seus graus de ponderação, de acordo com o que foi implementado através da resolução anteriormente citada, em conformidade ao seu Anexo IV.

% Ponderação	Principais Contas
0%	Caixa, Títulos e Créditos Junto ao Governo Federal, Banco Central e Caixa Federal
20%	Títulos e Créditos Junto a Instituições Financeiras e Junto a Governos Estaduais.
50%	Crédito com Garantia Hipotecária Junto aos Governos Municipais.
100%	Empréstimos em Geral, Investimentos em Empresas não Consolidadas e Outros Ativos.

Até a adesão à regulamentação internacional, o sistema vigente no Brasil seguia a forma mais clássica de regulação bancária, que priorizava a liquidez das instituições bancárias. Esta liquidez era obtida, principalmente, através dos próprios ativos mantidos líquidos, como reservas de caixa, depósitos junto ao Banco Central e reservas secundárias, assim como pelos depósitos à vista recebidos pela instituição.

A fiscalização bancária, por sua vez, era concentrada em verificação de itens de balanço, como disponibilidades, empréstimos, exigível de curto e longo prazos, qualidade dos ativos, endividamento, dentre outros itens.

⁵²Atualmente este coeficiente é de 11%, conforme Circular n.º 2.784/97.

Com a nova orientação internacional, o foco da liquidez, que estimulava os bancos a captarem mais e mais recursos através de depósitos, intensificando assim o nível de risco, foi alterado para o da solvência das instituições, representada pela capacidade dos bancos em honrar todo o seu passivo via realização de seus ativos e, no caso de eventuais insuficiências, estas serem cobertas pelo seu capital próprio.

Outra preocupação em termos de regulação internacional era a de nivelar os bancos, em que pese as exigências em diferentes países, quanto à capitalização, serem bastante distintas. A título de exemplo, a capitalização nos Estados Unidos era elevada, enquanto que no Japão era baixa. Com a padronização em termos internacionais, ocorreria o *levelling the playing field* (nivelamento do campo de jogo), cuja principal premissa era a de amenizar as desvantagens competitivas de bancos com atuação internacional.

No caso brasileiro, os principais critérios baseavam-se em estabelecer um capital mínimo para funcionamento das instituições e na alavancagem do exigível (obrigações registradas no passivo), que podia chegar até 15 vezes o Patrimônio Líquido Ajustado, isto é, para um capital próprio de R\$ 8,00 era possível captar depósitos no montante de R\$ 120,00.

Com a mudança da sistemática, considerando-se que a maioria das operações de crédito realizadas pelos bancos enquadra-se como de risco normal, que, por sua vez, são ponderadas pelo fator de risco de 100%, exigindo, portanto, uma capitalização de 8%. Assim um empréstimo concedido de R\$ 100,00 exigiria uma capitalização de R\$ 8,00, significando uma alavancagem de 12,5 vezes o valor do capital próprio⁵³. Com a elevação do percentual de 8% para 11%, a mesma operação exemplificada de concessão de um empréstimo, de R\$ 100,00, exigiria R\$ 11,00 de capital próprio, denotando uma alavancagem de 9,09 vezes.

Embora o sistema bancário brasileiro funcionasse bem, talvez às custas das elevadas receitas inflacionárias auferidas, ele apresentava uma orientação bastante ortodoxa por parte da autoridade reguladora brasileira, até por influência da regulação internacional, haja vista que um dos controles era exercido sobre o passivo dos bancos que, grosso modo, corresponde a sua captação através de depósitos, os quais não representam risco para os bancos e sim os seus ativos, que é onde aplicam os recursos captados e, necessariamente precisam ser realizados para a cobertura das obrigações assumidas. O cuidado deve existir justamente na aplicação desses recursos para que os mesmos retornem nas datas aprezadas em

⁵³ $12,5 = 100,00 / 8,00$

sua totalidade, em vista da necessidade da manutenção da liquidez e solvência adequadas a uma instituição bancária.

Após o Brasil ter se tornado signatário do Acordo, a base de capitalização, como já foi assinalado, passou do Passivo para o Ativo, incluindo-se as contas de compensação. Entretanto, o Banco Central do Brasil não extinguiu os limites de alavancagem do passivo de forma imediata⁵⁴, conservando por algum tempo as duas sistemáticas, até para evitar que os bancos se voltassem totalmente às operações de tesouraria, baseadas na aquisição de títulos públicos federais, que, por sua vez, apresentam uma ponderação de risco nula, isto é, para R\$ 100,00 em títulos federais não haveria necessidade de nenhum centavo de capital próprio.

A adesão do Brasil às regras prudenciais internacionais o credenciaram a fazer parte do grande mercado de capitais globalizado, até pela sua grande dependência dos capitais voláteis. A Resolução CMN n.º 2.099/1994, em seus quatro anexos, converge para a preocupação internacional da solidez das instituições bancárias, traduzindo-se pela mudança mais profunda realizada no mercado financeiro brasileiro nos últimos anos. Entretanto, essa tinha sua abrangência restrita ao risco de crédito, que como se sabe é apenas um dos tantos que ameaçam o mercado bancário, sobretudo após o grande incremento das operações internacionais.

Os Anexos I e III da Resolução em tela tratam de novas regras para constituição e funcionamento das instituições financeiras, exigindo patrimônio pessoal para aqueles que pretendam abrir novas instituições. As pessoas jurídicas devem possuir, no mínimo, 220%, além do valor do investimento, e as pessoas físicas, 120%.

O Anexo II da mesma resolução trata dos novos limites de capital mínimo. Os valores estabelecidos anteriormente pela Resolução CMN n.º 1.524/88 eram bem inferiores ao da Resolução CMN n.º 2.099/94, chegando a representar aumentos superiores a 700% (no caso dos Bancos de Desenvolvimento) na exigência de capital mínimo.

Esses valores representam o capital social mínimo, totalmente integralizado, que uma instituição deve ter para se credenciar perante o Banco Central do Brasil a operar no sistema financeiro brasileiro, seja como instituição de atuação em determinado segmento ou

⁵⁴ A extinção se deu através da revogação da Resolução CMN n.º 1.556 (exceto em relação aos limites de endividamento de cooperativas de crédito), a partir de 31/12/1994, por intermédio da Resolução CMN n.º 2.099/1994.

mesmo do tipo universal, representada pelos bancos múltiplos, que necessitam ter pelo menos duas carteiras, sendo uma delas comercial ou de investimentos.

Na seqüência apresenta-se tabela demonstrando a evolução dos limites mínimos de capital para a constituição de uma instituição financeira no Brasil, antes e após a adoção das regras do Acordo de Basiléia.

Tabela 9 Brasil: Evolução dos Limites Mínimos de Capital (em R\$)

Instituições ⁵⁵	Limites Anteriores à Res. n.º 2.099/94	Anexo II à Res. n.º 2.099/94 (valores corrigidos pela UFIR)		Resolução n.º 2.607/99	
		Posição inicial (30/04/95)	Fixos a partir de 12/95	A partir de 30/08/00	A partir de 30/08/01
Bancos Comerciais	4.376.504	7.000.000	9.345.739	13.422.870	17.500.000
Bancos de Investimentos	4.376.504	6.000.000	8.010.633	10.255.317	12.500.000
Bancos de Desenvolvimento	729.417	6.000.000	8.010.633	10.255.317	12.500.000
Soc. de Crédito Imobiliário	2.188.252	6.000.000	8.010.633	7.505.317	7.000.000
Soc. de Créd. Financ. e Inv.	1.276.481	3.000.000	4.005.317	5.502.659	7.000.000
Soc. Arrend. Mercantil	1.823.543	3.000.000	4.005.317	5.502.659	7.000.000
Soc. Corretoras ⁽⁵⁶⁾	364.708	600.000	801.063	1.150.532	1.500.000
Soc. Distribuidoras ⁽⁵⁶⁾	364.708	600.000	801.063	1.150.532	1.500.000
Soc. Corretoras ⁽⁵⁷⁾	145.883	200.000	267.021	408.511	550.000
Soc. Distribuidoras ⁽⁵⁷⁾	145.883	200.000	267.021	408.511	550.000
Soc. Corretora de Câmbio	36.470	200.000	267.021	308.511	350.000

Fonte: Conselho Monetário Nacional. Elaboração: ANDIMA.

Notas: acréscimo/ redução sobre o limite mínimo definido a partir da Resolução n.º 2.099:

para a instalação no país de mais de dez agências, será adicionado ao PL 2% por unidade para os estados do RJ, e SP e 1% para os demais;

para a instituição operar no mercado de câmbio de taxas livres serão adicionados R\$ 6,5 milhões ao PL; instituições com agência sede ou matriz e, no mínimo, 90% de suas dependências fora do RJ e/ou SP, terão redução de 30% do PL;

para a instalação de dependências e participação societária, direta ou indireta, em IF ou assemelhadas no exterior serão acrescidos do equivalente a 300% do exigido para banco comercial (Res. n.º 2.723/2000).

⁵⁵ Para bancos múltiplos, o capital mínimo exigido é o somatório do previsto para as respectivas carteiras. A Resolução CMN n.º 2.099/1994 previa desconto de 20% sobre a soma obtida.

⁵⁶ Que administram fundos de investimentos nas modalidades regulamentadas pelo BACEN, exceto fundos de investimentos em quotas de fundos de investimentos, ou sociedades de investimento, que sejam habilitadas à realização de operações compromissadas, bem como realizem operações de garantia firme de subscrição de valores mobiliários para revenda, da conta margem e/ ou de *swap* em que haja assunção de quaisquer direitos ou obrigações com as contrapartes.

⁵⁷ Que não exerçam atividades incluídas no item anterior.

Com a adesão do Brasil ao Acordo de Basileia, os limites mínimos de capitalização foram ajustados sensivelmente. Como se percebe, as regras tornam-se mais prudenciais e centram-se na capitalização das instituições financeiras, tanto na estimativa de um capital mínimo para atuação, quanto por uma alavancagem de seus ativos com suporte no seu capital próprio.

A seguir sintetiza-se a nova forma de exigência de capitalização dos bancos brasileiros, a partir da ponderação de seus ativos e do capital mínimo para a abertura de uma instituição financeira, nos moldes iniciais dessa resolução.

Capitalização mínima de uma instituição financeira a partir da Resolução CMN n.º 2.099/94 e suas alterações

Situação	Exigência
Todos os ativos enquadráveis como de risco 0%	Capital Mínimo, nos termos do Anexo II da Res. CMN 2.099/94 e alterações. (tabela 9)
Ativos enquadráveis como de risco 20%, 50%, ou 100%	Patrimônio Líquido de 11% sobre o Ativo ponderado pelo risco, respeitando-se, adicionalmente, o capital mínimo estabelecido no Anexo II da Res. CMN 2.099/94 e alterações. (tabela 9)

Com a edição do PROER, o CMN elevou a capitalização das instituições com até seis anos no mercado: nos dois primeiros anos necessitariam de 32% de capitalização; no terceiro e quarto anos, de 24%; e no quinto e sexto anos, de 16%, percentuais a serem considerados sobre os valores de seus ativos ponderados, segundo o anexo IV da Resolução CMN n.º 2.099/1994, excetuando-se dessa regra as alterações societárias, como fusão, cisão, incorporação, mudança de objeto social, dentre outras.

Nesse contexto, também foram limitadas a abertura ou transformação em bancos múltiplos, comerciais e de investimentos de instituições controladas por capital estrangeiro. Nas situações em que houvesse o desenquadramento, tanto de capital mínimo como de capitalização sobre seus ativos ponderados, a instituição sujeitaria-se à exigência de novos e mais onerosos limites operacionais ou então à sua redução em termos de estrutura operacional.

Para ampliar a abrangência da Resolução CMN n.º 2.099/1994 e fazer frente a outros riscos, ainda em 1994 foi editada nova resolução, com vigência a partir de julho de

1995, incluindo no risco de crédito as operações de *swap*⁵⁸, que, por sua vez, foi substituída em 1996 por outra resolução, que, em vez de considerar o valor total das operações, considerava as posições líquidas das operações⁵⁹.

Em 1997, a Resolução CMN n.º 2.399/1997 elevou a necessidade de capitalização estabelecida na Resolução CMN n.º 2.099/1994, que passou então a ser denominada de fator F, para 10%, ao mesmo tempo em que criou o fator F', aplicável ao risco de crédito das operações de *swap*, considerado a 16%. Ainda nesse mesmo ano, através da Circular n.º 2.784, o Banco Central elevou o fator F, aplicável às operações ativas ponderadas pelo risco (Apr), para 11% e o fator F' para 20%.

O risco de mercado passou a ser considerado, inicialmente, nas operações com ouro e com ativos e passivos referenciados em variação cambial, incluídas aquelas realizadas nos mercados de derivativos⁶⁰. Já a partir de junho de 2000, passou a ser considerado também o risco de taxa de juros⁶¹.

A exposição das instituições financeiras ao risco cambial foi limitada em 60% do Patrimônio Líquido - PL -, cujo controle é exercido através do Sisbacen, de forma diária e sobre as diferenças de posições ativas e passivas.

A capitalização das instituições que guardem uma relação de risco cambial de até 5% do seu Patrimônio de Referência não é alterada, isto é tem até 100% de seu PL para alavancar suas operações. A partir desse patamar, passou a ser necessário reservar metade do comprometimento em Patrimônio Líquido - PL - para garantia do excesso de exposição. Assim, se uma instituição estiver com uma exposição de 40% do seu PL terá que reservar 20% ($0,40 \times 0,50 = 0,20$) desse percentual, exclusivamente, para esse fim, de tal sorte que seu PL ficará restrito a 80% ($1,0 - 0,20 = 0,80$) para as demais operações.

Como viu-se, aos poucos os diversos riscos estão sendo incorporados à fórmula ditada originalmente pela Resolução CMN n.º 2.099/1994. Nesse momento, questiona-se a quem se presta mais a utilização dessa sistemática de cálculo do capital necessário às operações de um banco, se a ele próprio (instituição) ou ao Banco Central? Entende-se, neste trabalho, que a maior preocupação do Banco Central tem sido a de manter um controle

⁵⁸ Os *swaps* são acordos privados entre duas empresas para a troca futura de fluxos de caixas, envolvendo taxas de juros, moedas, taxas pré e pós, etc.

⁵⁹ Trata-se das Resoluções CMN n.ºs 2.139/1994 e 2.262/1996.

⁶⁰ A partir de 27 de maio de 1999, quando da edição da Resolução CMN n.º 2.606.

através de um indicador, em vez de incentivar propriamente a mensuração efetiva do risco das instituições, exigindo o capital necessário para sua atuação. Essa orientação possivelmente ainda ocorra pela dificuldade operacional em avaliar os sistemas formatados pelas próprias instituições, de forma a ser mais fácil exigir a sua sistemática como padrão.

Pela orientação internacional, a autoridade supervisora avaliará os modelos de administração de risco desenvolvidos pelas próprias instituições, permitindo sua adoção no caso em que os mesmos atendam, aos requisitos mínimos prudenciais. O Acordo prevê, ainda, a transparência e revelação de informações como regras básicas, de modo que o próprio mercado avalie o risco e rentabilidade das instituições.

A Resolução CMN n.º 2.891/2001 apresenta de forma atualizada a fórmula de exigência do PLE - Patrimônio Líquido Exigido -:

$$PLE = F \cdot \text{Apr} + F' \cdot \sum_{i=1}^{n1} RCD_i + F'' \cdot \max \left(\left(\sum_{i=1}^{n2} S_i \cdot \text{Apr}_i - K \cdot P \cdot R \right); 0 \right) + \sum_{i=1}^{n3} S E C_i$$

onde:

PLE = Patrimônio Líquido Exigido.

Decomposição da fórmula, segundo o tipo de risco compreendido:

Risco de Crédito das Operações Ativas - F, Apr

F	=	Fator aplicável ao Apr, equivalente a 0,11 (onze centésimos).
Apr	=	Ativo ponderado pelo risco = total do produto dos títulos do Ativo Circulante e Realizável a Longo Prazo (código 1.0.0.00.00-7 do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF) pelos fatores de risco correspondentes + produto do Ativo Permanente (código 2.0.0.00.00-4 do COSIF) pelo fator de risco correspondente + produto dos títulos de Coobrigações e Riscos em Garantias Prestadas (código 3.0.1.00.00-4 do COSIF) pelos fatores de risco correspondentes.

Risco de Crédito de Derivativos (Swaps) - F', RCD

F'	=	Valor aplicável ao risco de crédito das operações de <i>swap</i> , igual a 0,20 (vinte centésimos) ⁶² .
n 1	=	Número de operações de <i>swap</i> , inscritas na conta 3.0.6.10.60-4 do COSIF.
RCD _i	=	Risco de crédito da i-ésima operação de <i>swap</i> , inscrita na conta 3.0.6.10.60-4 do COSIF, consistente na ponderação do valor de referência da operação no momento da respectiva contratação (V _{ni}) pelo fator de risco potencial,

⁶¹ Através da Resolução CMN n.º 2.692, de 24/02/2000.

⁶² De acordo com a Circular n.º 2.784/1997.

considerado seu prazo a decorrer.
O RCD_i, correspondente ao Risco de Crédito de Derivativos (*Swaps*), apresenta a seguinte fórmula:

$$RCD_i = VN_i \sqrt{R_a^2 + R_p^2 - 2r_{ap} \cdot R_a \cdot R_p}$$

RCD_i

VN _i	=	Valor de referência da operação.
R _{ai}	=	Risco do referencial Ativo da i-ésima operação.
R _{pi}	=	Risco do referencial Passivo da i-ésima operação.
r _{api}	=	Correlação dos referenciais ativo e passivo da i-ésima operação.

Risco de Mercado de Taxa de Câmbio/ Ouro - F", Aprc

F"	=	Fator aplicável às operações com ouro e com ativos e passivos referenciados em variação cambial, incluídas aquelas realizadas nos mercados de derivativos, igual a 0,50 (cinquenta centésimos) ⁶³ .
n ₂	=	Número de posições líquidas em cada moeda e em ouro.
Aprc _i	=	Valor das posições líquidas das operações com ouro e com ativos e passivos referenciados em variação cambial, incluídas aquelas realizadas nos mercados de derivativos.
S ! Aprc i !	=	Somatório dos valores absolutos das posições liquidadas em cada moeda e ouro.
K		Fator de risco relativo a posição cambial líquida, que supere a 5% do PR ⁶⁴ .
PR	=	Patrimônio de Referência ⁶⁵ .

Definição de Patrimônio de Referência - PR -, para fins de apuração dos limites operacionais, segundo o artigo 1.º da Resolução CMN n. 2.802, de 21 de dezembro de 2000, é o somatório dos níveis a seguir descritos:

.....
I - nível I: representado pelo patrimônio líquido, acrescido do saldo das contas de resultado credoras, e deduzido do saldo das contas de resultado devedoras, excluídas as reservas de reavaliação, as reservas para contingências e as reservas especiais de lucros relativas a dividendos obrigatórios não distribuídos e deduzidos os referentes a ações preferenciais cumulativas e a ações preferenciais resgatáveis.

⁶³ De acordo com a Resolução CMN n.º 2.891/2001.

⁶⁴ De acordo com a Resolução CMN n.º 2.891/2001, que estabeleceu K=0,05 para S ! Aprc i !/PR menor ou igual a 0,05 e K=0, para S ! Aprc i !/PR maior que 0,05.

⁶⁵ Até a edição da Resolução CMN n.º 2.802/2000 era conceituado como PLA - Patrimônio Líquido Ajustado, passando então a ser conceituado como Patrimônio de Referência, em substituição ao outro conceito.

II - nível II: representado pelas reservas de reavaliação, reservas para contingências, reservas especiais de lucros relativas a dividendos obrigatórios não distribuídos, ações preferenciais cumulativas, ações preferenciais resgatáveis, dívidas subordinadas e instrumentos híbridos de capital e dívida.

.....
 Art. 3.º Para efeito do disposto nesta Resolução, o montante do nível II de PR de que trata o art. 1.º, fica limitado ao valor do nível I, ali mencionado, observado que:

I - o montante das reservas de reavaliação referidas no art. 1, inciso II, fica limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do PR, conforme definido naquele artigo;

II - o montante das dívidas subordinadas de que trata o art. 1.º, parágrafo 2.º, acrescido do valor das ações preferenciais resgatáveis, referidas no art. 1.º, parágrafo 3.º, cujo prazo original de vencimento seja inferior a dez anos, fica limitado a 50% (cinquenta por cento) do valor do nível I;

III - sobre o valor das dívidas subordinadas de que trata o art. 1.º, parágrafo 2.º, e das ações preferenciais resgatáveis, referidas no art. 1.º, parágrafo 3.º, será aplicado redutor de 20% (vinte por cento) a cada ano, nos últimos cinco anos anteriores ao respectivo vencimento.

.....

Como se depreende, o nível I refere-se ao capital de melhor qualidade, como o próprio capital integralizado e os lucros retidos (que deixaram de ser distribuídos, agregando-se ao Patrimônio Líquido), enquanto que o nível II é formado por recursos que não apresentam a mesma qualidade dos de nível I, tais como as reservas de reavaliação⁶⁶ e as reservas de contingência⁶⁷.

No nível II foram incluídas novas possibilidades de capitalização, de uso comum em outros países, denominados instrumentos híbridos de capital e dívida e de títulos de dívida subordinada. Enquanto o primeiro trata da emissão de ações preferenciais resgatáveis, o segundo trata de dívidas, cuja exigibilidade guarda a menor hierarquia de preferência entre os credores, sendo assim consideradas praticamente como capital social.

O capital classificado como de nível II não pode exceder ao valor do de nível I, significando que, no máximo, deve corresponder a 50% do valor do Patrimônio de Referência e, todo o excesso não deve contar para alavancagem do ativo da instituição.

Risco de Mercado de Taxa de Juros (prefixadas) - ECI

⁶⁶ Proveniente da diferença de valor entre o que estava registrado na contabilidade e o valor de mercado em determinada data, de um bem do ativo permanente.

⁶⁷ Que é a parcela de lucro retida para servir de cobertura a perdas possíveis, mas incertas.

ECi	=	Parcela representativa do valor de PLE para cobertura do risco de mercado de taxa de juros em determinada moeda/ base de remuneração ⁶⁸ .
n3	=	Número de parcelas representativas do valor de PLE para cobertura do risco de mercado de taxa de juros em determinada moeda/ base de remuneração.

4.2 Fundo Garantidor de Créditos

O Fundo Garantidor de Créditos - FGC - criado em 1995, através da Resolução CMN n.º 2.211, é uma associação civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, regida por estatuto próprio, com sede e foro na cidade de São Paulo, que tem por objetivo prestar garantia de créditos contra instituições dele participantes, nas seguintes hipóteses:

- a) decretação da intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de instituição;
- b) reconhecimento, pelo Banco Central do Brasil, do estado de insolvência de instituição que, nos termos da legislação vigente, não esteja sujeita à alínea anterior;

São participantes do FGC as instituições financeiras e as associações de poupança e empréstimo em funcionamento no país que recebam depósitos à vista, a prazo ou em contas de poupança; efetuem aceites em letras de câmbio; captem recursos através da colocação de letras imobiliárias e letras hipotecárias⁶⁹. A participação mensal dos participantes do FGC é de 0,025% (vinte e cinco milésimos por cento) do montante dos saldos das contas correspondentes às obrigações que são objeto de garantia.

A garantia máxima oferecida pelo FGC é de R\$ 20 mil reais, por pessoa, decorrentes de perdas de valores junto a determinada instituição ou do mesmo conglomerado financeiro. Para o mercado financeiro brasileiro, este é um valor razoável em virtude da realidade sócio-econômica do povo.

É importante a garantia aos poupadores, mesmo com limitações de valor, a fim de propiciar um clima de tranqüilidade ao sistema financeiro, que fica menos propenso às corridas bancárias, assim como à contaminação do sistema por força do desequilíbrio econômico-financeiro de uma determinada instituição, reduzindo, sensivelmente, o risco sistêmico.

⁶⁸ De acordo com a Circular n.º 2.972/2000.

⁶⁹ Não estão contempladas as cooperativas de crédito e as seções de crédito das cooperativas.

Outrossim, ressalta-se que instrumento similar ao FGC já é utilizado em outros países como os Estados Unidos, onde o seguro de depósitos está a cargo do *Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC* -, agência independente do governo americano criada em 1933. Naquele país, o limite assegurado é de US\$ 100 mil dólares.

4.3 Lavagem de Dinheiro

Em 1998, em decorrência da adesão do Brasil à Convenção de Viena de 1988 e ao 15.º Princípio Essencial da Basiléia, foi editada norma interna tipificando o crime de lavagem de dinheiro, inferindo maior responsabilidade aos intermediários econômicos e financeiros, assim como constituindo, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF -⁷⁰.

Ao COAF compete a promoção de um esforço conjunto entre os vários órgãos governamentais para evitar que ocorra a lavagem de dinheiro em determinados setores da economia, mais propícios para tal, como o financeiro, o imobiliário, bolsas de valores, bingos, loterias, dentre outros.

A lavagem de dinheiro é caracterizada pelo conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia dos recursos, bens e serviços que se originam ou estão ligados a atos ilícitos, isto é, legitimar o produto de crimes.

O crime de lavagem de dinheiro pode afetar profundamente a reputação de uma instituição financeira, o que por extensão pode acabar refletindo na estabilidade do sistema financeiro de um país como um todo.

A Lei 9.613/98 em seu artigo 9.º estabelece as pessoas sujeitas à Lei como aquelas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:

⁷⁰ Lei n.º 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para ilícitos previstos nessa Lei.

- a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;
- a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;
- a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

Sujeitam-se às mesmas obrigações as bolsas de valores, de mercadorias ou de futuros; as seguradoras, corretoras de seguros e entidades de previdência complementar ou de capitalização; as administradoras de cartões de crédito, de transferência eletrônica de fundos e de consórcios; as empresas de arrendamento mercantil e as de fomento comercial (*factoring*); dentre outras entidades. Todas elas devem identificar, manter cadastro atualizado, manter registro das transações (a partir de determinado patamar), além de outras obrigações disciplinadas em atos próprios emanados pelas autoridades competentes.

Em termos de mercado financeiro, foi editada pela diretoria colegiada do Banco Central a Circular n.º 2.852, de 03/12/1998, dispondo sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei n.º 9.613/1998.

Essa norma disciplina que as instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil estão obrigadas, dentre outras previsões, a manter registro das operações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, metais e qualquer outro ativo passível de conversão em dinheiro, quando for igual ou superior a R\$ 10 mil reais, informando ao BACEN. Essa mesma regra se aplica a operações realizadas com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo, em um mesmo mês calendário, atingindo tal valor.

Além disso, as instituições devem dispensar especial atenção às operações ou propostas cujas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, formas de realização e instrumentos utilizados, ou que, pela falta de fundamento econômico ou legal, possam indicar a existência de crime, conforme previsão na lei em tela.

A Carta Circular n.º 2.826, de 04/12/1998, detalha as situações a que as instituições devem observar, em cumprimento a legislação vigente, como a manutenção de contas correntes, as atividades internacionais, dentre outras operações.

Com objetivo similar, a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP - instituiu a Circular SUSEP n.º 89/1999, assim como a Comissão de Valores Mobiliários editou a Instrução CVM n.º 301/1999 e a Secretaria da Previdência Complementar editou a Instrução Normativa SPC n.º 22/1999.

4.4 Central de Risco do Banco Central

É importante destacar a criação de uma Central de Risco, em 1997⁷¹, pelo Banco Central, que passou a congrega os cadastros de pessoas físicas e jurídicas que mantivessem operações no Sistema Financeiro Nacional, tanto diretas como empréstimos, financiamentos, *leasing*, e outras operações; quanto indiretas como avais, fianças, garantias reais, etc. Os valores mínimos inicialmente sujeitos a registro por cliente eram de R\$ 50 mil reais e mais tarde passaram a ser de R\$ 20 mil reais⁷².

Qualquer instituição financeira, desde que devidamente autorizada por seu cliente, pode ter acesso à Central de Risco para fins de consulta às dívidas e obrigações de um cliente seu, assim como está obrigada a prestar as informações envolvendo suas operações.

A finalidade da manutenção da Central de Risco, sob a ótica do regulador, é a do aumento de sua capacidade de monitoramento de riscos de crédito, evitando crises no sistema financeiro; prévio diagnóstico pela área de supervisão, através do desenvolvimento de ferramentas específicas, de potenciais problemas nas carteiras de crédito das instituições financeiras e formação de banco de dados sobre crédito para embasar análises e pesquisas por parte de seus vários departamentos.

O cadastro visa não só saber a capacidade de honrar os compromissos, como também identificar a concentração de operações em determinada instituição ou mesmo o

⁷¹ Através da Resolução CMN n.º 2.390, de 22/05/1997.

⁷² A partir de maio de 2000.

endividamento generalizado com vários integrantes do sistema financeiro, despertando também situação de risco.

A possibilidade de consulta por parte das instituições financeiras, considerando-se a existência de empresas privadas que já atuam nesse ramo, pode não ter sido tão representativa quanto o ganho do supervisor, mas, de qualquer forma, considerando-se a manutenção de um cadastro positivo, isto é, que não se preocupe tão-somente com registros negativos, infere-se um ganho também às instituições financeiras, que poderão fazer uso dessas informações, inclusive para determinar o uso de taxas de juros distintas, segundo o perfil de cada cliente demandante de crédito.

4.4.1 O Novo Sistema Central de Risco de Crédito⁷³

O novo sistema deve receber três tipos de informações das instituições atuantes do sistema financeiro: primeiramente, serão recebidas as informações referentes a todas as operações com clientes cuja responsabilidade total seja de valor igual ou superior a R\$ 5.000,00, bem como para as operações relevantes, assim entendidas aquelas de valor igual ou superior a R\$ 5.000.000,00.

Serão recebidas, também, informações complementares de risco de crédito sobre conglomerados econômicos a que pertencem os clientes das instituições financeiras e, mediante solicitação do supervisor, dados de balanço e de classificação de risco atribuídos por agências de classificação de risco.

Finalmente, serão também recebidos dados agregados de risco de crédito das diversas operações realizadas pelas instituições financeiras.

Como se percebe, o Banco Central está aperfeiçoando seu poder de monitoramento à distância, o que implica maior capacidade no combate à exposição demasiada ao risco nas operações, assim como a contaminação do sistema como um todo, caracterizada como risco sistêmico.

⁷³ Respalda pela Resolução 2.724, Circular 3.098 e Carta-Circular 2.999.

4.5 Reestruturação do Sistema de Pagamentos Brasileiro

O Sistema de Pagamentos Brasileiro, a partir de abril de 2002, passa por uma grande mudança, com a entrada em vigor da nova sistemática em que os valores a partir de R\$ 5.000,00, tanto em cheques como em DOCs devem ter a imediata contrapartida financeira por parte do banco devedor e, conseqüentemente, da empresa emitente.

Pela sistemática vigente até então, mediante o uso de uma conta de depósitos mantida junto ao Banco Central, denominada de Reservas Bancárias, ocorria o acerto financeiro das operações realizadas em dias anteriores, tanto pelas instituições de forma direta como também através de seus clientes. Esse acerto ocorria⁷⁴ diariamente às 7 horas, permanecendo muitas vezes com saldo negativo na conta de reservas até o acerto que ocorria às 23 horas, quando então era lançado o resultado financeiro das negociações de títulos públicos federais realizadas entre os bancos ao longo do próprio dia.

É bem verdade que os bancos possuem na maioria dos casos boas reservas constituídas em títulos públicos federais, até porque a remuneração paga pelo Governo é muito atraente, sem considerar o reduzido risco incorrido, mas também é verdade que esses esperavam o fechamento para ir ao mercado negociar seus títulos, que, afinal de contas, rendem remuneração diária, obtidas através do mercado secundário.

Em função da insuficiência de saldo para fazer contrapartida, segundo dados do Banco Central, em média, a soma dos saldos negativos nas contas Reservas Bancárias, entre as 7h e as 23h de cada dia, atingia R\$ 6 bilhões. Esse valor era garantido pela autoridade monetária brasileira, que mesmo sem a competente provisão de saldo dava curso à liquidação de tais obrigações.

Embora a existência de várias câmaras de compensação no Brasil, o risco da falta de liquidez era suportado exclusivamente pelo Banco Central. Uma das principais câmaras, a

⁷⁴ Para valores até R\$ 5.000,00 a sistemática continua a anterior, com acertos diários e a assunção de responsabilidade pela autoridade monetária.

título de exemplo, a operada pelo Banco do Brasil, tem uma movimentação mensal, segundo dados do BACEN, em média, de R\$ 257 bilhões (mais de R\$ 12 bilhões por dia).

Uma das principais críticas ao sistema então vigente era a coexistência em uma mesma câmara de compensação de pequenos e grandes valores, tratados da mesma forma, sem o devido gerenciamento do risco e o requerimento das garantias necessárias, especialmente para os valores elevados.

Com a nova sistemática, em caso de problemas não se terá mais um dia inteiro de operações a serem cobertas, colocando em risco a solvência das demais instituições relacionadas, como ocorria pela sistemática anterior. Na medida em que as operações são fechadas de forma *on-line*, uma a uma, se não houver a devida cobertura a operação será rejeitada, com a quebra do banco devedor, em tese, sem que haja a assunção do risco pelo Banco Central.

Esse novo procedimento obrigará as instituições financeiras a terem um controle apurado do seu fluxo de caixa, aumentando sensivelmente a segurança do sistema como um todo, na medida em que o risco sistêmico será menor por não permitir que as instituições se endividem perante o Banco Central, nem mesmo por razões de falta de liquidez momentânea, restringindo assim a ocorrência do risco moral, já que as instituições financeiras deixam de contar com o prestador de última instância.

4.6 Sistema de Controles Internos

Em atendimento ao 14º Princípio Essencial da Basiléia, que trata da determinação por parte da autoridade supervisora da adoção pelos bancos de sistema de controles internos, foi editada a Resolução CMN n.º 2.554/1998, a qual dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos, sujeitando a todas as instituições pertencentes aos Sistema Financeiro Nacional quanto ao seu cumprimento.

O sistema de controles internos se constitui em uma série de políticas e procedimentos adotados pela administração para ajudar no cumprimento do objetivo administrativo de assegurar, na medida do possível, a execução ordenada e eficiente das atividades, incluindo a sujeição às políticas administrativas, a salvaguarda dos ativos, a

prevenção e detecção de fraudes e erros, a exatidão e a integridade dos registros contábeis e a preparação oportuna de informação financeira contábil.

Fica evidenciado que a norma exige a adoção de controles internos efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por ela realizadas, independentemente do porte da instituição.

A norma sabiamente atribui à direção da instituição a implantação e a implementação da estrutura de controles internos, o estabelecimento de objetivos e procedimentos relativos aos mesmos e a verificação sistemática, tanto da adoção quanto do cumprimento dos procedimentos previamente estabelecidos. Todos os funcionários devem ter conhecimento da sua existência, com participação efetiva e também com responsabilidades previamente definidas.

Destaca-se a ênfase do sistema de controles internos ao permanente monitoramento do risco, especialmente quanto às novas hipóteses, mediante procedimentos de revisão e atualização periódica do sistema de controles internos, inclusive através da atividade de auditoria interna, que, segundo a norma, deve fazer parte do sistema de controles interno e com subordinação direta ao conselho de administração ou, na falta desse, à diretoria da instituição.

Outrossim, é importante referir o avanço brasileiro convergente ao proposto pelo Comitê de Basileia, isto é, a auto-regulação, em que as instituições se autofiscalizam, cumprindo ao regulador a função de cobrar a manutenção de um sistema de controles internos adequado à estrutura e às operações realizadas pela instituição financeira.

4.7 Critérios de Classificação das Operações de Crédito e Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa

As normas estabelecidas pela Resolução CMN n.º 2.099/94 tratam, principalmente, do estabelecimento de uma capitalização mínima das instituições financeiras, de acordo com o nível de risco apresentado pelos seus ativos.

O oitavo dos Princípios Essenciais de Basileia, trata da permanente avaliação dos ativos das instituições financeiras, com o fim de constituir provisões para perdas, bem como constituir reservas específicas para tal finalidade. A adequação da capitalização das instituições, visando fazer frente às perdas⁷⁵, passa a ser requisito prudencial de extrema importância para a segurança das próprias instituições.

Segundo Niyama (2000, p. 75):

A constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa representa, em qualquer empresa, **uma estimativa de perda provável de créditos**, em atendimento aos Princípios Fundamentais de Contabilidade, em especial ao da Realização da Receita e Confrontação com a Despesa e ao da Prudência ou Conservadorismo. (Sem grifo no original).

O sistema financeiro, por sua vez, apresenta peculiaridades, na medida em que as suas receitas operacionais são decorrentes, principalmente, da intermediação entre poupadores (depositantes) e investidores (tomadores de recursos), que, em suma, são constituídas pela diferença entre o custo de captação e o de aplicação, que é denominado de *spread*, de tal sorte que a perda decorrente de um ativo pela sua não realização afeta substancialmente o capital próprio da instituição (Patrimônio Líquido), haja vista a reduzida relação existente entre o ganho proporcionado em uma operação (*spread*) e a perda integral do valor de um crédito concedido.

⁷⁵ Oitavo Princípio Essencial da Basileia: os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos estabelecem e cumprem políticas, práticas e procedimentos adequados à avaliação da qualidade de seus ativos e para adequação de suas provisões e de suas reservas para perdas em operações de crédito.

4.7.1 Sistemática Usada Anteriormente à Adequação às Normas Internacionais

Em se tratando de provisionamento para créditos de liquidação duvidosa, o sistema financeiro brasileiro utilizava até o começo de 2000 um regramento estabelecido através da Resolução CMN n.º 1.748/90, e que dava margem a muitas críticas.

O modelo de provisionamento retro, teria sido instituído, segundo Parente (2000), visando à uniformização das regras, tanto para a concessão de créditos para o setor privado quanto para o setor público. Este último, em especial, ressentia-se de uma maior rigidez na classificação.

O modelo em comento classificava basicamente os créditos ditos em curso anormal, isto é, os vencidos, em três categorias distintas: em atraso; em liquidação; e em prejuízo. Em decorrência do atraso no pagamento, as instituições deviam realocar contabilmente as operações, após 60 dias do seu vencimento, como Créditos em Atraso, constituindo provisão de 20% ou 50% (de acordo com as garantias: integrais ou parciais, respectivamente).

Decorridos 180 dias de inadimplência dos créditos com garantias parciais, ou, 360 dias, em se tratando de créditos com garantias integrais, seria procedido provisionamento complementar, a fim de atingir o valor integral do crédito, reenquadrando-se, então, em ambos os casos, contabilmente como "Créditos em Liquidação".

O próximo passo seria a baixa contábil desses valores a título de prejuízo. Para essa finalidade, deviam ser atendidas as seguintes condições estabelecidas no artigo 11 da resolução em tela:

- após o transcurso de pelo menos 180 dias, de valores classificados como Crédito em Liquidação, sem condições de recebimento; ou
- no caso de ajuizamento, após esgotados os meios usuais e normais de cobrança judicial; ou
- os créditos cujo saldo devedor ficasse abaixo de 2.000 Bônus do Tesouro nacional, após decorridos 180 dias dos respectivos vencimentos.

Contudo, há que se referir que, por força do artigo 9.º da mesma resolução, as instituições encontraram uma brecha quanto a estes reenquadramentos contábeis explicitados anteriormente, especialmente no que diz respeito ao enquadramento como Crédito em Liquidação:

Art. 9.º Em cada balancete mensal ou balanço semestral, a provisão para créditos de liquidação duvidosa não poderá ser inferior ao somatório decorrente da aplicação dos percentuais a seguir mencionados, incidentes sobre o valor dos créditos atualizados segundo as normas contábeis em vigor, sem prejuízo da responsabilidade dos administradores das instituições pela constituição de provisão em montantes suficientes para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos:

.....

A partir da leitura do dispositivo acima, as instituições passaram a constituir, além da provisão normal, provisões desvinculadas às suas carteiras de créditos, amparadas na parte que diz "... a provisão para créditos de liquidação duvidosa não poderá ser inferior ao somatório decorrente da aplicação dos percentuais a seguir mencionados ...", bem como, no final do texto legal, que responsabiliza os administradores pela constituição de provisão em montantes suficientes, a prováveis perdas na realização dos créditos, demonstrando assim uma "prudência" maior do que a própria Resolução previa.

No jargão de mercado, o que começou a ocorrer foi a criação de um "*colchão de provisionamento*", em que as instituições buscavam todas as alternativas possíveis a fim de renegociarem seus créditos classificados em curso anormal, transparecendo, assim, possuírem uma carteira de créditos melhor do que de fato era, constituindo provisões desvinculadas da mesma, o que segundo alguns analistas, em determinadas situações, não eram suficientes, nem mesmo para cobrir as perdas reais da carteira.

A prática acima ainda motivou algumas instituições a baixarem como prejuízo, no menor tempo possível, os créditos provisionados, assim como constituírem provisão integral dos créditos com atraso superior a 60 dias, sem sequer reclassificá-los como Créditos em liquidação.

Em função destas práticas, tornou-se complexa, ou até mesmo impossível, a comparação dos dados das diversas instituições, visto a utilização de um padrão diferente em cada uma.

A seguir, apresenta-se tabela consolidada, contendo os dados contábeis dos 50 maiores conglomerados, aglutinados por segmento.

Tabela 10 Brasil: Provisão e Créditos em Liquidação por grupo de instituição financeira (R\$ mil)

Classificação por Controle	Carteira	CL	Provisão	Colchão	Prov/CL	Colchão /CL
Público Federal	118.621	16.251	18.101	1.850	111%	11%
Público Estadual	10.332	1.729	2.920	1.191	169%	69%
Nacional Privado	57.783	918	3.481	2.563	379%	279%
Nacional com Controle Estrangeiro	53.723	1.943	3.834	1.891	197%	97%
Nacional com Participação. Estrangeira	20.331	385	1.143	758	297%	197%

Fonte - PARENTE (2000, p. 6)

(Obs.: o autor não especifica a que período compreendem os dados.)

A partir dos dados da tabela 10, percebe-se um elevado grau de provisionamentos não identificados (colchão) em relação aos créditos em liquidação, mormente no caso dos bancos nacionais privados em relação aos estrangeiros, sobretudo aos com controle estrangeiro.

Essa diferenciação pode estar correlacionada com o *funding*, isto é, a origem dos recursos obtidos, uma vez que, quanto menor o custo de captação em relação à taxa de concessão, que obedece às leis mercado, maior será o *spread* a ser auferido, de forma que o impacto em decorrência da perda de um crédito será tanto maior quanto menor for o *spread* da operação. Então, a explicação para que os bancos nacionais privados utilizassem em maior escala as provisões não identificadas pode estar relacionada ao maior custo de captação, com o conseqüente menor *spread* nas suas operações de crédito.

A obtenção de *funding* do exterior, depende basicamente da classificação de risco, conhecida como *rating*, cuja mensuração se dá segundo a avaliação contábil da instituição como um todo, levando-se ainda em consideração o país de sua sede. No caso da instituição nacional, esta tem que comprovar, através de suas demonstrações financeiras, um baixíssimo grau de risco, a fim de obter recursos às mesmas taxas obtidas pelas estrangeiras.

4.7.2 Enquadramento às Normas Internacionais

Em virtude das deficiências apresentadas pela regulamentação vigente e das imposições internacionais, sobretudo o oitavo dos Princípios Essenciais de Basiléia, já descrito anteriormente, aliado à nova proposta de reformulação das regras de ponderação de risco do Acordo de Basiléia de 1988, intitulada *A New Capital Adequacy Framework*, divulgada em junho de 1999, pelo Bank For International Settlements (BIS), em dezembro de 1999, foi editada a Resolução CMN n.º 2.682, revogando a Resolução CMN n.º 1.748/90, determinando às instituições financeiras a classificação das operações de crédito, em ordem crescente de risco, nos níveis AA, A, B, C, D, E, F, G e H.

O nível AA é o que representa menor risco, não havendo necessidade de provisionar nenhuma parte do crédito concedido nessas condições, enquanto que o H, de forma inversa, é o nível que concentra mais risco e, chegando neste patamar⁷⁶, haverá a necessidade de provisionamento de seu valor integral, isto é, de 100% do valor do crédito concedido.

O artigo 2.º desta Resolução (nos incisos I, II e parágrafo único) prevê a classificação dos créditos com base em critérios consistentes e verificáveis, amparada em informações internas e externas, contemplando, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - em relação ao devedor e seus garantidores:

- a) situação econômico-financeira;
- b) grau de endividamento;
- c) capacidade de geração de resultados;
- d) fluxo de caixa;
- e) administração e qualidade de controles;
- f) pontualidade e atrasos nos pagamentos;
- g) contingências;
- h) setor de atividade econômica;
- i) limite de crédito.

II - em relação à operação:

- a) natureza e finalidade da transação;
- b) características das garantias, particularmente quanto à suficiência e liquidez;
- c) valor.

Parágrafo único. A classificação das operações de crédito de titularidade de pessoas físicas deve levar em conta, também, as situações de renda e de patrimônio bem como outras informações cadastrais do devedor.

A análise, portanto, passa a considerar o risco intrínseco do cliente, o risco da própria operação em análise, o risco representado pelo conjunto das operações do cliente e,

⁷⁶ Visto que nenhum banco emprestaria dinheiro para alguém que esteja classificado no nível H.

finalmente, o risco da operação em relação ao conglomerado financeiro a que pertença o cliente.

A partir da análise realizada com base nos dispositivos retro citados, a instituição faz a classificação de seus créditos, evidenciando-se a primeira diferença em relação à sistemática anterior, na qual os créditos passavam a ter uma classificação na medida em que ocorresse a situação de inadimplência dos mesmos, o que, nesse caso, não ocorre, pelo menos inicialmente, haja vista a ocorrência da classificação já por ocasião da sua concessão, quando nos termos da resolução anterior (Res. CMN n.º 1.748/1990) seriam créditos de curso normal.

A manutenção da classificação inicial dada a determinada operação fica, no entanto, sujeita a sua adimplência, pois, caso esta não ocorra nos seus respectivos vencimentos, a instituição terá que reenquadrá-la.

Os artigos 4º e 6º da Resolução em tela trazem os critérios a serem adotados, mensalmente, por ocasião do levantamento de balancetes ou balanço, no provisionamento dos créditos, em função do atraso verificado no pagamento de parcela de principal ou de encargos, conforme é explicitado a seguir.

NÍVEL	AA	A	B	C	D	E	F	G	H
Atraso em Dias	0	até 14	15/30	31/60	61/90	91/120	121/150	151/180	+180
% Provisão	0	0,5	1	3	10	30	50	70	100

Ressalta-se a previsão, disposta no artigo 5.º da Resolução CMN n.º 2.682/1999 (em redação dada pela Res. CMN n.º 2.697/2000), tratando dos créditos de valor inferior a R\$ 50.000,00:

Art. 5.º As operações de crédito contratadas com cliente cuja responsabilidade total seja de valor inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) podem ser classificadas mediante adoção de modelo interno de avaliação ou em função dos atrasos consignados no art. 4.º, inciso I, desta Resolução, observado que a classificação deve corresponder, no mínimo, ao risco nível A.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil poderá alterar o valor de que trata este artigo.

Às operações de crédito que apresentarem atraso igual ou superior a 60 dias, no pagamento de parcela de principal ou encargos, é vedado o reconhecimento de receitas e

encargos de qualquer natureza por fluência de prazo, nos termos do artigo 9.º da Resolução, evidenciando-se mais conservadorismo no reconhecimento de receitas.

As operações classificadas como nível "H" devem permanecer como tal, por pelo menos 6 meses, sendo então permitida a sua baixa contra a provisão, entretanto sujeitar-se-ão a permanecer registradas em contas de compensação pelo prazo mínimo de 5 anos e enquanto não esgotados todos os procedimentos de cobrança, nos termos do artigo 7.º, da resolução em tela.

Compete aos bancos, na condição de depositários dos recursos dos agentes econômicos ofertantes de fundos, a avaliação cuidadosa da capacidade de pagamento dos tomadores de recursos.

Às autoridades monetárias brasileiras compete perseguir a solidez do sistema financeiro, através da manutenção da liquidez e solvência das instituições, sob pena da incorrência do risco sistêmico.

A classificação de risco é atualmente o grande tema de estudos e discussões, em termos internacionais, em que pese o encaminhamento dado pelo Basle Committee, em 1999, em documento divulgado pelo Bank For International Settlements (BIS), intitulado *A New Capital Adequacy Framework*, que estabelece três pilares disciplinares: requerimento de capital mínimo, a supervisão da adequação de capital e o fortalecimento da disciplina de mercado.

Segundo Freitas (2001), a partir do primeiro pilar, que estabelece requerimento de capital mínimo, o documento sugere uma matriz de classificação de crédito, um *rating*, que exigirá menor nível de capitalização às instituições que privilegiarem suas concessões a clientes bem classificados, além dos concedidos a curto prazo (até seis meses de prazo).

Neste sentido, é importante referir que um cliente classificado como de risco mínimo será necessariamente saudável, ideal no ponto de vista dos analistas, mas, por outro lado, possivelmente não seja tomador de recursos, muito antes pelo contrário, seja depositante e, nessa condição, ele é quem analisa o banco em que depositará seus recursos. Diante disso, percebe-se que o nicho de tomadores terá uma variedade de classes, mas que, no mundo real, todos eles apresentarão determinado grau de risco.

A existência de agências especializadas em sistemas de classificação de risco crédito é típica de países desenvolvidos, o próprio documento do BIS menciona apenas três agências: Standard & Poor's - S&P, Moody's e Fich IBCA, todas anglo-saxãs.

A proposta do Comitê de Basiléia visa a estimular a criação de novas agências de classificação de risco de crédito, sobretudo nos países subdesenvolvidos, a fim de atender à demanda existente, no entanto há questionamentos quanto a maior oneração aos créditos concedidos, implicando taxas mais elevadas, o que, por si só, elevaria o risco da operação.

Os países emergentes têm criticado esta proposta alegando que seus empréstimos serão mais onerados, considerando-se, ainda, que os créditos buscados normalmente são de longo prazo, o que significa dizer que, além de mais dificuldades para obtenção de recursos, estes custarão mais caro, face às suas características e ao seu risco-país mais elevado.

4.8 Considerações Finais

Como examinou-se neste capítulo, o sistema financeiro brasileiro sofreu uma verdadeira reforma a partir de 1994, primeiramente em função da necessidade de adequação ao novo cenário de estabilidade econômica, estabilidade provocada pelo Plano Real, que aniquilou de vez com as receitas de origem inflacionária das instituições financeiras; em segundo lugar, face ao enquadramento às normas prudenciais propostas internacionalmente pelo Acordo de Basiléia.

O foco prudencial foi alterado drasticamente, da liquidez para a solvência das instituições, competindo as autoridades monetárias brasileiras, em estrito cumprimento às normas propostas internacionalmente, à observação da capitalização das instituições.

Com a mudança de orientação, passando a atenção a ser dispensada à capitalização e à aplicação no ativo desses valores, o mercado financeiro brasileiro, além de se adequar às normas internacionais, passa a prezar pela solvência das instituições, o que significa dizer a capacidade de um banco, através da realização de seus ativos, honrar todos os valores das obrigações (passivo).

Destaca-se que as autoridades monetárias brasileiras foram mais conservadoras do que o próprio Comitê, ao estabelecer uma capitalização de 11%⁷⁷ sobre o ativo ponderado pelo risco, para o mercado financeiro local.

Embora a adoção do modelo internacional tenha ocorrido somente em 1994, constatou-se, através do desenvolvimento deste trabalho, que as autoridades monetárias brasileiras têm promovido ajustes nas exigências de capitalização, abarcando cada vez mais hipóteses de risco. Por outro lado, o estímulo à criação de modelos de mensuração de risco pelas próprias instituições tem sido tímido, talvez por ser mais fácil a manutenção do controle da situação como está, em que o regulador dita o modelo e este deve ser seguido compulsoriamente.

Verificou-se, ainda, com respeito à capitalização, que no Brasil esta é cobrada de duas formas: uma, pela ponderação dos ativos segundo o risco, conforme já foi amplamente abordado, e a outra, pela exigência de um capital mínimo para operar, que leva em consideração fatores como o tipo de instituição, número de agências, agências no eixo Rio - São Paulo, entre outros. É importante ressaltar que mesmo que uma instituição aplique todos os seus recursos em títulos públicos federais (com ponderação de risco zero), terá que manter o capital mínimo para poder operar, que por sinal foi sensivelmente ajustado por ocasião da implementação do Acordo de Basiléia no Brasil, conforme consta da tabela 9.

A adesão ao Acordo de Basiléia, de forma involuntária, acabou tornando mais atrativa a expansão do mercado de títulos, sobretudo os da dívida pública da União, em que pese serem considerados, para efeito de ponderação, como de risco zero, não exigindo assim o aporte de capital.

Ainda em 1994, o sistema financeiro sofreu abalo por consequência da crise mexicana, provocando a quebra de três grandes bancos nacionais (Nacional, Econômico e Bamerindus), sendo necessária a pronta atuação das autoridades monetárias, a fim de evitar uma crise sistêmica, via a implementação do PROER.

Além do PROER e do PROES, programas de socorro aos bancos privados e públicos, respectivamente, o Brasil adotou um FGC, que cumpre importante missão ao assegurar aos poupadores os depósitos de até R\$ 20 mil reais, sem risco de perda, mesmo que a instituição escolhida para o depósito venha à insolvência. Este é mais um grande avanço no

⁷⁷ Inicialmente este percentual foi estabelecido em 8%, sendo elevado para 10% e após para 11%.

sentido de evitar o risco sistêmico, evitando que a quebra de uma instituição influencie no sistema como um todo.

A participação das instituições financeiras estrangeiras é aumentada, a partir de 1997, principalmente em decorrência da implementação dos programas referidos acima, gerando um maior nível de competitividade no setor, que até então mantinha sua reserva de mercado, restringindo o ingresso de instituições estrangeiras.

O Brasil aderiu às normas internacionais também no sentido de evitar a lavagem de dinheiro, que, por sinal, consta do 15.º Princípio Essencial da Basileia. Com isso, várias normas foram editadas, visando à prevenção do uso criminoso das instituições financeiras, principalmente em função da globalização das operações financeiras.

A criação da Central de Risco, por iniciativa das autoridades monetárias, é mais um instrumento que passou a proporcionar uma maior segurança às instituições financeiras quanto à qualidade de suas carteiras, sem contar que também tem a utilidade como cadastro positivo, em que os bons clientes podem ser distinguidos com melhores taxas de juros, dado seu melhor *rating*.

No mesmo sentido, o sistema de pagamentos interbancários foi reestruturado originando o SPB, introduzido em abril de 2002. O SPB é um dos mais novos avanços em termos de segurança do sistema financeiro brasileiro, na medida em que os valores a partir de cinco mil reais têm compensação em tempo real. Essa mudança, faz com que a instituição financeira passe a dispor da adequada suficiência de fundos para a cobertura dos cheques sacados contra ela, sem a necessidade da assunção dessa responsabilidade, pelo menos no decorrer do dia, pelo prestador de última instância.

O Brasil, como se verificou, desde que aderiu ao Acordo de Basileia em 1988, tem se esforçado em implementar todas as regras propostas por esse Comitê. Quanto aos Princípios Essenciais, propostos em 1997, verificou-se que praticamente todos foram implementados.

De acordo com o que se examinou neste capítulo, conclui-se pela transformação recente do Sistema Financeiro Nacional (a partir de 1994), que passa a ser um sistema financeiro mais concentrado, seguro e muito competitivo. A competitividade foi estimulada, sobretudo em função do elevado número de instituições estrangeiras que passaram a compor o mercado bancário brasileiro, principalmente com a edição do PROER e do PROES, quando

houve grande estímulo às aquisições de instituições nacionais. Este novo setor financeiro tem sua atuação ampliada, com maior atuação em escala universal ou então em nichos muito especializados.

CONCLUSÃO

Este trabalho estuda a evolução do Sistema Financeiro Nacional. Destacou-se, inicialmente, o modelo adotado na reforma monetária-financeira de 1964/65, inspirado no padrão norte-americano, cuja a ênfase consistia na atuação por segmentos de especialização. Como esse modelo não se mostrou adequado, foi autorizada a criação e a reestruturação dos bancos existentes na forma de bancos múltiplos, com atuação universal (em 1988).

O Plano Real foi marcante para o setor bancário nacional, em razão da estabilização monetária. O setor que se habituara com as transferências inflacionárias, que lhe rendera boas receitas no passado, ressentia-se da sua queda definitiva, o que determinou o retorno das instituições às suas origens, isto é, à intermediação financeira, via incremento das operações de crédito.

Com a mudança de orientação das operações bancárias, no período pós-estabilização da economia, passa a ocorrer uma forte concentração no mercado bancário. Como consequência, somente as instituições mais sólidas resistiriam a esse novo cenário, em que as suas receitas são basicamente resultantes da intermediação financeira e da cobrança de tarifas por serviços prestados.

Em 1995, os efeitos da crise mexicana aliados aos altos índices de inadimplência registrados nas carteiras de crédito do sistema bancário brasileiro, determinaram a inviabilização de três grandes bancos nacionais⁷⁸. Como medida para evitar a contaminação do mercado bancário nacional como um todo, foi lançado o PROER, em 1995, voltado ao mercado privado. Mais tarde, em 1997, o governo federal lança o PROES, voltado ao setor bancário público estadual.

O aumento da participação das instituições financeiras estrangeiras no mercado bancário nacional, a partir de 1997, é outro ponto a destacar, haja vista a restrição à entrada daquelas até então. Essa mudança se deve aos programas de auxílio aos bancos em dificuldades, o PROER e mais tarde o PROES, que acabaram por estimular o ingresso no país, de instituições estrangeiras, mediante a aquisição de bancos nacionais em dificuldades.

Outro ponto a destacar é a redução do *spread*, que de 1994 para 1999, caiu a quase metade do cobrado no primeiro ano. Dentre os fatores dessa redução, o principal é atribuído a entrada dos bancos estrangeiros no mercado bancário nacional, os quais, na busca

⁷⁸ Trata-se dos bancos Nacional, Econômico e Bamerindus.

da conquista de maior participação de mercado, teriam reduzido sensivelmente suas taxas e, por extensão, o *spread*.

No contexto internacional, verificou-se, a partir da década de 1960, o crescimento das operações interbancárias, entretanto, a preocupação com as operações dessa natureza passou a existir tão somente em meados da década de 1970, com a falência do *Herstatt bank* da Alemanha e a do *Franklin National* dos Estados Unidos.

Em 1975, em decorrência do acima exposto, foi constituído o *Basle Committee*, formado pelos países que compõem o G-10. Este comitê estabeleceu princípios especialmente direcionados à supervisão das atividades dos bancos estrangeiros, com a preocupação da supervisão conjunta entre a autoridade do país hospedeiro e a do país de origem. Por ocasião da falência do Banco Ambrosiano, em 1982, que possuía filial em outro país (Luxemburgo), ficou comprovada a ineficácia dos princípios estabelecidos, já que os passivos existentes fora do seu país de origem (Itália) não foram honrados.

Diante disso, houve a revisão do acordo, em 1983, com a adoção da supervisão consolidada das atividades domésticas e internacionais dos bancos, mas que também não se mostrou adequada.

Em 1988, tem-se o Acordo de Basiléia, que buscou o enfrentamento do risco por meio da capitalização dos bancos, elegendo, assim, como prioridade a solvência das instituições. Anteriormente, a ênfase era concentrada na liquidez, o que acabava estimulando as instituições à captação de depósitos.

Pelo acordo de 1988, as instituições bancárias precisam manter uma capitalização, isto é, capital próprio, de acordo com o nível de risco envolvido em suas operações. Para tanto, foi instituído o modelo proprietário (do supervisor), em que foram definidos cinco níveis de ponderação do risco a serem observados na definição do capital mínimo necessário⁷⁹.

Essa mudança buscou dar maior solidez às instituições bancárias, além de torná-las menos dependentes do prestador de última instância, que passa a atuar mais efetivamente no papel de regulação e supervisão do mercado. Apesar do avanço, o Acordo de

⁷⁹ São eles: 0, 10%, 20%, 50% e 100%.

1988 mostrou-se bastante restrito em relação aos diversos riscos envolvidos na atividade bancária, limitando-se, basicamente, ao risco de crédito. Em 1993, o Comitê de Basileia, em um processo de constante aperfeiçoamento, introduziu modificações no modelo de 1988, de forma a capacitá-lo a prevenir outros riscos, como o de mercado.

Na revisão do Acordo de 1995, a ênfase da supervisão internacional passou a ser a da auto-regulação de riscos pelas próprias instituições, contrastando com o modelo vigente até então. Esta nova postura justifica-se dada a grande dinâmica do mercado bancário, que tem a iniciativa quanto à criação e à colocação no mercado de novos produtos e serviços.

Em 1997, após a crise no sudeste asiático, há novamente o consenso de que as regras do Acordo de Basileia necessitavam de uma revisão, sendo editados então os Princípios Essenciais de Basileia, em número de vinte e cinco, que entraram em vigor a partir de janeiro de 1998.

A revisão do Acordo de Basileia, como já foi dito anteriormente, se constitui em um processo permanente, e dentro dessa concepção, em 1999, foi realizada nova etapa, intitulada *A New Capital Adequacy Framework*, baseada em três pilares disciplinares: requerimento de capital mínimo, a supervisão da adequação de capital e o fortalecimento da disciplina de mercado. Uma das principais ênfases dessa revisão é a da mensuração do risco através das agências de *rating*, como forma de adequar as taxas de juros praticadas ao risco efetivo representado por cada operação.

Várias rodadas têm sido realizadas desde 1999 pelo Comitê de Basileia, que pretende a adoção das novas regras a partir de 2006, por mais de cem países. Na última rodada, realizada neste ano de 2002, por influência da Alemanha foram estabelecidas algumas regras mais favoráveis às pequenas e médias empresas, o que também poderá beneficiar países como o Brasil, em que também não é comum a prática de estabelecimento de *rating* para empresas, como no caso das empresas alemãs.

No mercado brasileiro, observa-se que a adaptação do Sistema Financeiro Nacional às regras do Acordo de Basileia iniciaram-se somente em 1994⁸⁰. Os níveis de ponderação de risco brasileiro também foram distintos ao do Acordo, restringindo-se a quatro

⁸⁰ Através da resolução CMN n. ° 2.099/1994.

faixas⁸¹. Registra-se, também, que a capitalização sugerida internacionalmente, de 8% sobre os ativos ponderados, foi adotada inicialmente, mas ampliada para 11%⁸², em 1997.

Aos poucos a regulamentação brasileira vem se adequando ao modelo internacional, promovendo avanços nos mecanismos prudenciais de forma a incorporar outros riscos aos inicialmente previstos, tais como: o de crédito de derivativos (*swaps*), risco de mercado de taxa de câmbio/ ouro, taxa de juros (prefixadas).

Em termos de regulação bancária brasileira destacam-se ainda, por sua importância, a instituição do Fundo Garantidor de Crédito, da Central de Risco do Banco Central, e a reestruturação do Sistema de Pagamentos Brasileiro. Houve também a preocupação por parte do supervisor bancário brasileiro quanto ao novo regramento para o provisionamento de créditos de liquidação duvidosa, assim como a normatização relativa à lavagem de dinheiro e à exigência da manutenção de sistema de controles internos pelas instituições financeiras, dentre os mais relevantes, em termos de regulação bancária, a destacar.

Pode-se afirmar que o mercado bancário brasileiro sofreu grandes ajustes a partir de 1994, mas que, ao mesmo tempo, saiu fortalecido. As várias crises e dificuldades atravessadas, os programas de socorro aos bancos e o ingresso de instituições estrangeiras, contribuíram para a sua maior eficiência e solidez.

Em termos de comportamento das autoridades monetárias brasileiras, também foi visível a adaptação ao modelo internacional, em que procuram deixar de lado seu papel eminentemente de prestador de última instância para assumir a supervisão bancária. A própria supervisão bancária sofre ajustes de orientação, revertendo às próprias instituições financeiras sua auto-regulação, por meio da manutenção de sistema de controles internos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

⁸¹ São elas 0, 20%, 50% e 100%.

⁸² Através da Circular n.º 2.784, de 27/11/1997.

- ALMEIDA, Ilton dos Santos. **Avaliação e Desempenho dos Sistema Bancário Brasileiro**. Rio de Janeiro: I. dos S. Almeida, 1998.
- ANDIMA. **O Novo Perfil do Sistema Financeiro**. Rio de Janeiro: ANDIMA, 2001.
- ANDREZO, Andrea Fernandes e LIMA, Iran Siqueira. **Mercado Financeiro**: aspectos históricos e conceituais. São Paulo: Pioneira, 1999.
- AUSTIN ASIS. Website: www.austinet.com.br
- BALANÇO Anual 1999. São Paulo: Gazeta Mercantil. n. 23, 1999.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Website: www.bcb.gov.br
- BODIE, Zvi e MERTON, Robert C. **Finanças**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.
- BRANDÃO, Lázaro de Melo. O Plano Real e o Sistema Financeiro. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. n.2, 1998.
- CARVALHO, F. C. et al. **Economia Monetária e Financeira**. São Paulo: Campus, 2000.
- COLLI, José Alexandre e FONTANA, Marino. **Contabilidade Bancária**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- CORAZZA, Gentil. Os Dilemas da Supervisão Bancária. **Indicadores Econômicos FEE**: desempenho da economia RS. Porto Alegre, v.28, n 1, 2000.
- _____ Crise e Reestruturação Bancária no Brasil. **Análise**. Porto Alegre, Edipucrs, v. 12, n. 2, 2001/2.
- FORTUNA, Eduardo. **Mercado Financeiro**: produtos e serviços. Rio de Janeiro: Qualitymark, 14. ed., 2000.
- FREITAS, Maria Cristina Penido e PRATES, Daniela Magalhães. As novas regras do Comitê de Basileia e seus efeitos sobre o acesso dos países periféricos ao mercado internacional de crédito bancário. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. SÃO PAULO, FGV, de 12 a 15 de junho de 2001. **Anais...**
- GREMAUD, Amaury P. et alii. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.
- HILLBRECHT, Ronald. **Economia Monetária**. São Paulo: Atlas, 1999.
- HULL, John. **Introdução aos Mercados Futuros e de Opções**. São Paulo: BM&F, 1996.
- KRUGMAN, Paul R. e MAURICE, Obstfeld. **Economia Internacional**: teoria e política. 5. ed. São Paulo: MAKRON Books, 2001.
- LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LOPES, João do Carmo e ROSSETTI, José Paschoal. **Economia Monetária**. São Paulo: Atlas, 1998.
- MEIRELLES, Antonio Chagas. **Fórum de Líderes**. São Paulo, Gazeta Mercantil, n.1, 1999.

NIYAMA, Jorge Katsumi e GOMES, Amaro L. Oliveira. **Contabilidade de Instituições Financeiras**. São Paulo: Atlas, 2000.

PARENTE, Guilherme Gonzalez Cronemberger. **As Novas Normas de Classificação de Crédito e o Disclosure das Provisões**: uma abordagem introdutória. Trabalho apresentado na 9ª Semana de Contabilidade do Banco Central do Brasil - 9 e 10 de novembro de 2000. Site www.bcb.gov.br.

PURIFICAÇÃO, Carlos Alberto. **Contabilidade Bancária**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

REIS, Carlos Nelson dos. Economia Brasileira. Mudanças, definições e reformulações no contexto da estabilização dos preços. **Análise**. Porto Alegre, Edipucrs, v. 9, n. 1, 1998.

RIBAS, Ricardo Leonidas. Bancos: o preço do ajuste. **Indicadores Econômicos FEE**: desempenho da economia RS. Porto Alegre, v. 24, n.1, 1996.

ROSS, STEPHEN A. , WESTERFIELD, Randolph W. e JORDAN, Bradford D. **Princípios de Administração Financeira**. São Paulo: Atlas, 1998.

SACHS, Jeffrey D. e LARRAIN, Felipe. **Macroeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1998.

SAUNDERS, Anthony. **Administração de Instituições Financeiras**. São Paulo: Atlas, 2000.

SECURATO, José Roberto. **Decisões Financeiras em Condições de Risco**. São Paulo: Atlas, 1996.

TAVARES, M. da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TOLEDO FILHO, Jorge Ribeiro de. **Introdução ao Mercado de Capitais Brasileiro**. Campinas, SP: Editora Lucre, 1997.

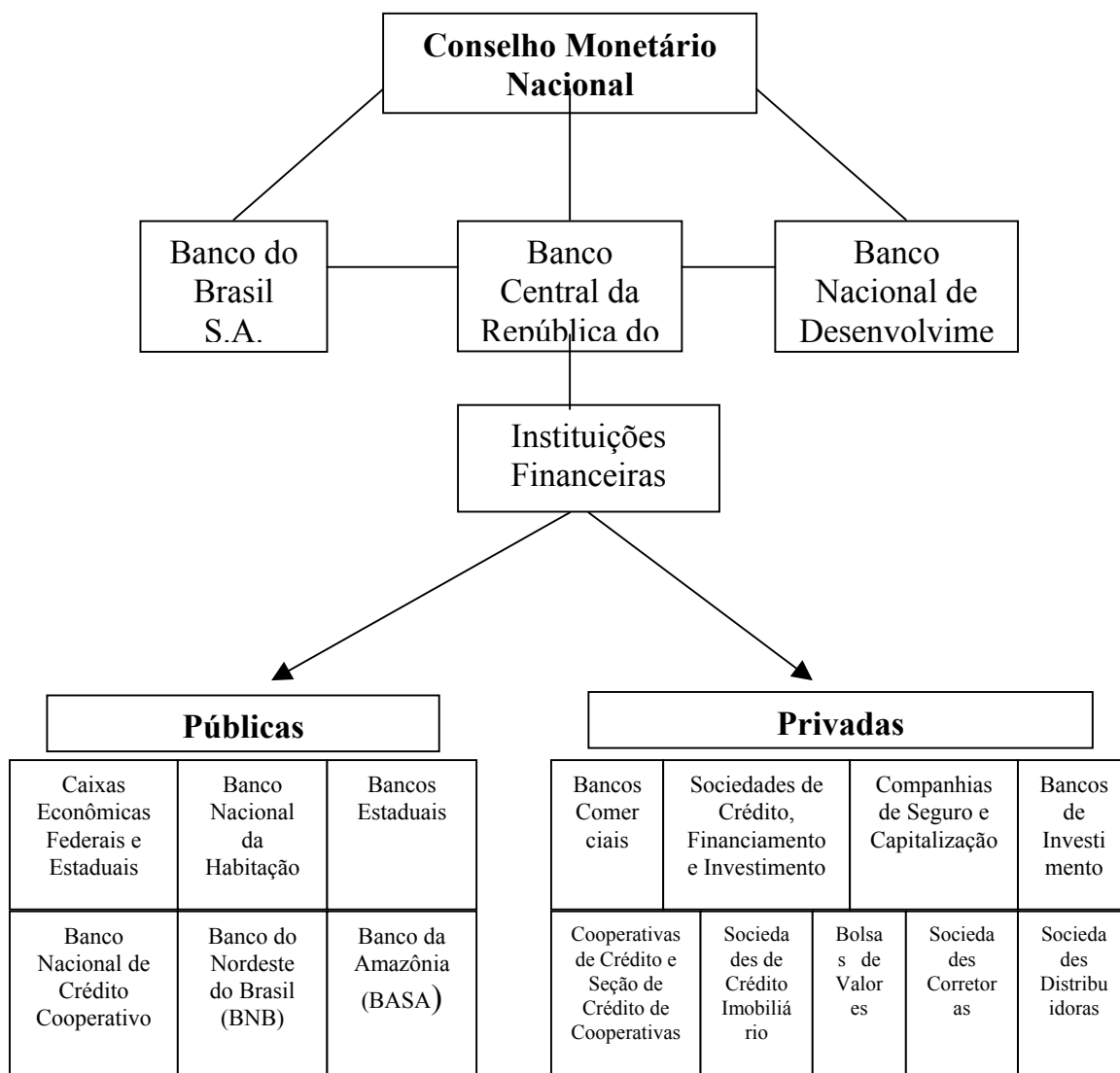
ANEXOS

Anexo A: ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (1964/65),
p. 131.

Anexo B: ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL – ATUAL,
p. 132.

Anexo C: PRINCÍPIOS ESSENCIAIS PARA UMA SUPERVISÃO BANCÁRIA
EFICAZ, p. 133.

ANEXO A - ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (1964/65)



Fonte: ANDREZO e LIMA (1999, p. 49), com a inclusão das Sociedades Corretoras e Sociedades Distribuidoras, em virtude da Lei n.º 4.728/65, não ter sido contemplada.

Notas: 1) O Banco Central da República do Brasil é o atual Banco Central do Brasil, a partir da edição do Decreto-Lei n.º 278/67.

2) o BNDE foi criado pela Lei n.º 1.628, de 20/06/1952, posteriormente recebeu o "S" de social, transformando-se em BNDES.

3) O Decreto-Lei n.º 759/69 extinguiu as Caixas Econômicas federais e criou a Caixa Econômica Federal. Atualmente não existe nenhuma Caixa Econômica Estadual em funcionamento no país, a última remanescente fora a do estado do Rio Grande do Sul, fechada em decorrência do acordo do PROES, quando o Estado optou pela manutenção do Banco do estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL.

4) o Banco Nacional da Habitação foi extinto em 1986, através do Decreto-Lei n.º 2.291, de 21/11/1986, quando suas funções foram incorporadas à Caixa Econômica Federal.

ANEXO B – ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL – ATUAL

O quadro a seguir permite uma visão bastante ampla do SFN atual, com seus componentes, classificados de acordo com a concepção apresentada pelo Banco Central :

Órgãos de Regulação e Fiscalização		
CMN Conselho Monetário Nacional	BCB Banco Central do Brasil	Instituições Financeiras Captadoras de Depósitos à Vista
		Bancos Múltiplos com Carteira Comercial
		Bancos Comerciais
		Caixas Econômicas
	CVM Comissão de Valores Mobiliários	Demais Instituições Financeiras
		Bancos Múltiplos sem Carteira Comercial
		Bancos de Investimento (BCB e CVM)
		Bancos de Desenvolvimento
		Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento
		Sociedades de Crédito Imobiliário
		Companhias Hipotecárias
	SUSEP Superintendência de Seguros Privados	Outros Intermediários ou Auxiliares Financeiros
		Associações de Poupança e Empréstimo
		Bolsas de Mercadorias e de Futuros (BCB e CVM)
		Bolsas de Valores (CVM)
		Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários (BCB e CVM)
		Sociedades Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (BCB e CVM)
		Sociedades de Arrendamento Mercantil
		Sociedades Corretoras de Câmbio
	SPC Secretaria de Previdência Complementar	Entidades Ligadas aos Sistemas de Previdência e Seguros
Agentes Autônomos de Investimento (BCB e CVM)		
Entidades Fechadas de Previdência Privada (SPC)		
Entidades Abertas de Previdência Privada (SUSEP)		
Sociedades Seguradoras (SUSEP)		
Entidades Administradoras de Recursos de Terceiros	Sociedades de Capitalização (SUSEP)	
	Sociedades Administradoras de Seguro Saúde (SUSEP)	
	Fundos Mútuos (BCB e CVM)	
	Clubes de Investimentos (CVM)	
Sistemas de Liquidação e Custódia	Carteiras de Investidores Estrangeiros (BCB e CVM)	
	Administradoras de Consórcio	
	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC	
		Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos - CETIP

Fonte: Banco Central do Brasil

Observação: as siglas entre parênteses se referem ao(s) órgão(s) responsável(is) pela regulamentação/fiscalização; nada constando, o vínculo é exclusivamente ao Banco Central do Brasil.

ANEXO C - PRINCÍPIOS ESSENCIAIS PARA UMA SUPERVISÃO BANCÁRIA EFICAZ⁸³

Precondições para uma Supervisão Bancária Eficaz

1. Um sistema eficaz de supervisão bancária terá claramente definidas as responsabilidades e os objetivos de cada agência envolvida na supervisão de organizações bancárias. Cada uma dessas agências deve ter independência operacional e recursos adequados. Um ordenamento legal apropriado à supervisão bancária também é necessário, incluindo dispositivos relacionados com as autorizações às organizações bancárias e sua supervisão contínua; poderes voltados para a verificação de conformidade legal, bem como para interesses de segurança e solidez; e proteção legal para os supervisores. Também devem ser contemplados dispositivos referentes à troca de informações entre supervisores e à proteção da confidencialidade de tais informações.

Autorizações e Estrutura

2. As atividades permitidas às instituições autorizadas a operar como bancos, sujeitas à supervisão, devem ser claramente definidas e o uso da palavra “banco” nos nomes das instituições deve ser controlado na medida do possível.

3. O órgão autorizador deve ter o direito de estabelecer critérios e de rejeitar pedidos de autorização para operação que não atendam aos padrões exigidos. O processo de autorização deve consistir, no mínimo, de uma avaliação da estrutura de propriedade da organização bancária, seus diretores e principais administradores, seu plano operacional e seus controles internos, e suas condições financeiras projetadas, inclusive a estrutura de capital. Quando o proprietário ou controlador da instituição proponente for um banco estrangeiro, deve-se condicionar a autorização a uma prévia anuência do órgão supervisor do país de origem.

4. Os supervisores bancários devem ter autoridade para examinar e rejeitar qualquer proposta de transferência significativa, para terceiros, do controle ou da propriedade de bancos existentes.

⁸³ Fonte: site www.bcb.gov.br. Tradução feita a partir do título original: Core Principles for Effective Banking Supervision, contida no website do BIS: www.bis.org, pelo Analista do Banco Central do Brasil, Jorge R. Carvalheira.

5. Os supervisores bancários devem ter autoridade para estabelecer critérios para exame das aquisições e dos investimentos mais relevantes de um banco, assegurando que as estruturas e ramificações corporativas não exponham o banco a riscos indevidos, nem impeçam uma supervisão eficaz.

Regulamentos e requisitos prudenciais

6. Os supervisores bancários devem estabelecer, para todos os bancos, requisitos mínimos, prudentes e apropriados, de adequação de capital. Tais requisitos devem refletir os riscos a que os bancos se submetem e devem definir os componentes de capital, levando em conta a capacidade de absorção de perdas de cada um. Pelo menos para os bancos com atuação internacional, esses requisitos não devem ser menos rigorosos do que os estabelecidos no Acordo de Capital da Basileia.

7. Um elemento essencial de qualquer sistema de supervisão é a avaliação das políticas, práticas e dos procedimentos de um banco, relacionados com a concessão de empréstimos e com as decisões de investimento, bem como com as rotinas de administração de suas carteiras de crédito e de investimento.

8. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos estabelecem e cumprem políticas, práticas e procedimentos adequados à avaliação da qualidade de seus ativos e para adequação de suas provisões e de suas reservas para perdas em operações de crédito.

9. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos adotam sistemas de informações gerenciais que possibilitem a identificação, pelos administradores, de concentrações dentro de suas carteiras. Os supervisores devem estabelecer limites que restrinjam a exposição dos bancos a tomadores individuais de crédito ou a grupos de tomadores inter-relacionados.

10. Visando prevenir abusos decorrentes de concessão de crédito a empresas e/ou indivíduos ligados ao banco concedente, os supervisores bancários devem estabelecer critérios que assegurem um rígido controle de tais operações, para que sejam efetivamente monitoradas. Outras medidas apropriadas devem ser adotadas para controlar ou reduzir os riscos inerentes a tais operações.

11. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos adotam políticas e procedimentos adequados para identificar, monitorar e controlar riscos de país e riscos de

transferência em suas atividades de empréstimo e de investimento internacionais, e para manter reservas apropriadas contra tais riscos.

12. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos mantêm sistemas que avaliam com precisão, monitoram e controlam adequadamente os riscos de mercado; os supervisores devem ter poderes para impor limites específicos e/ou um encargo específico de capital sobre exposições a riscos de mercado, se necessário.

13. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos adotam um processo abrangente de administração de risco (incluindo a supervisão adequada pelo conselho de diretores e pela administração sênior), para identificar, medir, monitorar e controlar todos os demais riscos materiais e, quando necessário, para manter capital contra tais riscos.

14. Os supervisores bancários devem determinar que os bancos mantenham controles internos adequados para a natureza e para a escala de seus negócios. Os instrumentos de controle devem incluir disposições claras para a delegação de competência e responsabilidade; a separação de funções que envolvem a assunção de compromissos pelo banco, a utilização de seus recursos financeiros e a responsabilidade por seus ativos e passivos; a reconciliação de tais processos; a proteção de seus ativos; e as funções apropriadas de auditoria e de conformidade independentes, internas ou externas, para verificar a adesão a tais controles, assim como às leis e regulamentos aplicáveis.

15. Os supervisores bancários devem determinar que os bancos adotem políticas, práticas e procedimentos, incluindo regras rígidas do tipo “conheça-seu-cliente”, que promovam elevados padrões éticos e profissionais no setor financeiro e previnam a utilização dos bancos, intencionalmente ou não, por elementos criminosos.

Métodos de Supervisão Bancária Contínua

16. Um sistema de supervisão bancária eficaz deve consistir da combinação de atividades de supervisão direta (*in loco*) e indireta.

17. Os supervisores bancários devem manter contato regular com as administrações dos bancos e conhecer profundamente todas as operações das instituições bancárias.

18. Os supervisores bancários devem dispor de meios para coletar, examinar e analisar relatórios prudenciais e estatísticos dos bancos, em bases individuais e consolidadas.

19. Os supervisores bancários devem dispor de meios para validação independente das informações pertinentes à supervisão, seja por intermédio de inspeções diretas, seja pelo uso de auditores externos.

20. Um elemento essencial da supervisão bancária é a capacidade de supervisionar grupos ou conglomerados bancários em bases consolidadas.

Requisitos de Informação

21. Os supervisores bancários devem se assegurar de que cada banco mantém registros adequados, definidos de acordo com políticas e práticas contábeis consistentes, que possibilitem uma avaliação precisa da real condição financeira do banco e da lucratividade de seu negócio, e de que os bancos publicam regularmente relatórios financeiros que reflitam com fidelidade suas condições.

Poderes Formais dos Supervisores

22. Os supervisores bancários devem dispor de meios para adotar ações corretivas oportunas quando os bancos deixarem de cumprir requisitos prudenciais (como índices mínimos de adequação de capital), quando houver violação de regulamentos ou quando, de alguma outra forma, houver ameaça para os depositantes. Para circunstâncias extremas, deve-se incluir a competência para revogar a autorização de funcionamento da instituição, ou para recomendar sua revogação.

Atividades Bancárias Internacionais

23. Os supervisores bancários devem realizar supervisão global consolidada nas instituições que atuam internacionalmente, monitorando adequadamente e aplicando normas prudenciais adequadas em todos os seus negócios de alcance mundial, principalmente suas filiais estrangeiras, *joint-ventures* e subsidiárias.

24. Um elemento chave da supervisão consolidada é o estabelecimento de contatos e o intercâmbio de informações com os vários outros supervisores envolvidos, principalmente as autoridades supervisoras do país hospedeiro.

25. Os supervisores bancários devem requerer que as operações locais de bancos estrangeiros sejam conduzidas com o mesmo padrão de exigência requerido das instituições locais e

devem ter poderes para fornecer informações requeridas por autoridades supervisoras do país de origem, visando possibilitar-lhes a supervisão consolidada.