

Os dilemas da supervisão bancária*

*Gentil Corazza***

Desde meados dos anos 70, podem ser observados dois movimentos paralelos e entrelaçados nos mercados financeiros: de um lado, uma sucessão contínua de crises bancárias em muitos países do mundo e, de outro, um esforço dos Bancos Centrais e dos organismos internacionais no sentido de socorrer bancos em crise e, ao mesmo tempo, de aperfeiçoar a regulação bancária e os instrumentos de supervisão preventiva com vistas a fortalecer o sistema financeiro no mundo todo.

No entanto, todo esse esforço das autoridades não conseguiu impedir a ocorrência de crises bancárias. Face a isso, é imperioso perguntar: se o objetivo da regulação bancária é criar uma rede de proteção contra crises e se a supervisão visa monitorar os comportamentos dos bancos de modo a permitir ações preventivas por parte das autoridades, por que essas ações públicas não conseguem garantir a solidez, a estabilidade e a solvência dos bancos e evitar as crises periódicas? Para que servem a regulação, os seguros de depósito, a garantia de empréstimo de última instância, os constantes aperfeiçoamentos legais de supervisão, se não conseguem evitar as crises e as falências bancárias? Como podem os Bancos Centrais ser constantemente surpreendidos por novas crises bancárias? São eles despreparados, impotentes por natureza ou omissos?

São essas questões que constituem os dilemas da supervisão bancária. Ao procurar responder a essas perguntas cruciais, este artigo analisa a evolução recente dos princípios e das práticas da supervisão bancária em nível internacional e sua aplicação no Brasil, com o objetivo de explicitar os dilemas inerentes a essa função dos Bancos Centrais.

Nesse sentido, depois desta introdução, o texto compreende ainda os seguintes tópicos: no item 1, discute-se o significado da "dialética" da regulação

* Este texto faz parte do Projeto Banco Central e Sistema Financeiro --- Um Estudo sobre Crise e Supervisão Bancária no Brasil, financiado pelo CNPq.

** Professor do Departamento de Economia da UFRGS.

O autor agradece ao Bolsista da FAPERGS, Martinho Lázzari, que contribuiu para a realização deste trabalho.

bancária; no item 2, analisa-se a evolução histórica recente dos princípios da supervisão bancária; a terceira seção trata da forma organizacional da supervisão, e, na quarta, apresenta-se a supervisão no Brasil; finalmente, a seção 5 apresenta as principais conclusões do artigo.

1 - A dialética da regulação bancária

Na literatura sobre a história dos Bancos Centrais, aponta-se que a origem e a razão maior da existência dessas instituições foram as recorrentes crises bancárias. A função maior que define os Bancos Centrais é a de ser o banco dos bancos ou o prestador de última instância (*lender of last resort*). A essa função está associado o risco moral (*moral hazard*), ou seja, a garantia oferecida pelos Bancos Centrais de socorrer bancos em dificuldade pode servir de incentivo a comportamentos arriscados e mesmo irresponsáveis, geradores de crises, por parte dos bancos privados, uma vez que se sentem protegidos pelo socorro de última instância dos Bancos Centrais. Para coibir tais práticas e impedir que os Bancos Centrais sejam forçados a intervir como emprestadores de último recurso, os mesmos passaram a regular e a supervisionar as ações dos bancos privados.

Dessa forma, se o objetivo da função de *lender of last resort* é garantir a confiança do público nos bancos, a razão para que os mesmos sejam constantemente supervisionados é uma decorrência natural daquela primeira função. Por isso, as instituições financeiras e especialmente os bancos, no mundo todo, são objeto de forte e permanente regulação e supervisão por parte dos Bancos Centrais.

No entanto, apesar da regulação e do aperfeiçoamento dos instrumentos e das técnicas de supervisão, a experiência histórica mostra que os Bancos Centrais falharam em prevenir crises bancárias. As últimas três décadas foram sacudidas por crises bancárias, apesar dos esforços que vêm sendo feitos, desde 1975, pelos organismos internacionais e pelo Grupo dos 10 (G-10) maiores países do mundo. As autoridades não aprenderam como prevenir crises, nestes últimos 25 anos, como, por exemplo, as crises recentes dos mercados financeiros asiáticos e a do Long Term Capital Management, nos Estados Unidos? Qual a razão desse constante fracasso?

Deane e Pringle (1994) sintetizam a complexidade e as dificuldades da atividade supervisora dos Bancos Centrais como o “pesadelo da supervisão”. Para esses autores, os mercados fazem a corrida, e os Bancos Centrais são sempre pegos de surpresa. Por que isso acontece? São eles submissos? Não

é possível prever e se antecipar antes que as crises ocorram? A política e as regras de supervisão, historicamente, sempre evoluíram como consequência e como resposta às crises, voltadas sempre para trás, para ontem, raramente para hoje e nunca para o futuro. Quanto maior a crise, maior o esforço para melhorar os procedimentos e as salvaguardas para evitar uma nova crise. Embora, em teoria, os reguladores se empenhassem em melhorar as regras e os supervisores procurassem aperfeiçoar o monitoramento, a experiência histórica mostra que os Bancos Centrais falham em evitar crises financeiras, concluem esses autores.

Ao abordar a mesma problemática, Minsky (1986) define as relações entre Bancos Centrais e bancos como um jogo viciado, em que os bancos privados sempre tomam a dianteira, e os reguladores são colocados contra a parede e forçados a agir em reação às ações dos primeiros.

Para Portes e Swoboda (1987, p.4), existem dois problemas fundamentais na regulação de bancos e instituições financeiras: primeiro, as medidas regulatórias destinadas a limitar o risco podem afetar a eficiência das instituições financeiras, e, segundo, as medidas de segurança produzem os bem-conhecidos problemas do risco moral, uma vez que as instituições financeiras se sentem estimuladas a práticas mais arriscadas do que fariam na ausência de tais medidas de proteção.

Tais problemas não são fáceis de resolver, pois, se, por um lado, a história tem mostrado que a livre concorrência bancária inevitavelmente gera crises, por outro, a forte regulação e a supervisão podem afetar a eficiência e a rentabilidade, além de engendrar o risco moral.

Kane (1987, p.114), por sua vez, utiliza a expressão “dialética da regulação” para expressar a complexidade e os dilemas dessa função dos Bancos Centrais. Para ele, os processos nacional e internacional de inovações financeiras resultam da interação dinâmica entre as mudanças tecnológicas e as mudanças regulatórias e faz apelo à dialética hegeliana para explicar a relação regulador-regulado. Nesse sentido, uma ação regulatória (tese) das autoridades gera uma reação (antítese) dos agentes financeiros, através de inovações financeiras que anulam a regulação inicial e dão início ao novo processo de re-regulação, o qual deve ser entendido como uma nova síntese. Nas suas palavras:

“A dialética regulatória vê as ações de regulação e reação (inovação) como forças indissociáveis, como os pedais de uma bicicleta. (...) A dialética regulatória descreve a regulação financeira como um jogo sem fim de uma estratégia em que dois times de jogadores (reguladores e regulados) fazem movimentos alternativos. Mudanças no ambiente econômico e tecnológico e no sistema competitivo da

regulação alteram o potencial de movimento de ambos os times a cada turno. A liberdade e velocidade com que os diferentes jogadores formulam e executam seus movimentos constituem sua eficiência adaptativa. A eficiência adaptativa média dos jogadores pode ser ordenada como segue: 1) jogadores menos regulados se movem mais rapidamente e mais livremente que outros mais regulados; 2) jogadores privados se movem mais rápida e livremente do que os jogadores governamentais; 3) jogadores regulados se movem mais rápida e livremente do que seus reguladores; 4) agências regulatórias internacionais se movem menos rápida e livremente do que outros participantes" (KANE, 1987, p.114).

Kane conclui no mesmo sentido de Minsky, afirmando que, como a defasagem da reação dos agentes financeiros é, em geral, menor do que a defasagem entre a reação e a re-regulação, os reguladores agem sempre como reação aos desafios colocados pelas instituições privadas, ou seja, os reguladores participam de um jogo de cartas marcadas, em que os regulados têm a iniciativa, as informações e o poder de forças à mão das autoridades.

2 - Evolução histórica recente da supervisão bancária

As mudanças ocorridas nos mercados financeiros nos anos 70 e 80 entram em choque com o aparato regulatório e de supervisão vigente no pós-guerra. A reação do mercado resultou numa onda de inovações financeiras no sentido de contornar aquelas restrições legais. A seqüência foi o processo de liberalização financeira que marcou os anos 70. A maior liberdade operacional dos bancos, tanto nos mercados domésticos quanto nos internacionais, aumentou os riscos de suas operações, provocando crises bancárias sucessivas. As primeiras e mais importantes levaram à falência e à liquidação do Herstatt Bank da Alemanha e do Franklin National dos Estados Unidos, em 1974, e criaram os motivos e as condições para um novo processo de re-regulamentação, principalmente dos bancos internacionais.

Essa reação no sentido de criar um novo aparato regulatório materializou-se no Acordo de Basiléia, de 1975, em que se estabeleceram novos princípios normativos, especialmente em relação à supervisão das atividades dos bancos estrangeiros, a qual foi definida como tarefa conjunta do país hospedeiro e do país de origem dos bancos internacionais (FERREIRA, 1990).

No entanto, a falta de maior consenso sobre o papel do prestador internacional de última instância e a relutância de muitos países em socorrer bancos pouco controlados, especialmente os oriundos dos paraísos fiscais, evidenciaram muito cedo os limites desse primeiro acordo internacional sobre supervisão bancária, depois do colapso das normas do Acordo de Bretton Woods. Conforme salientam Carvalho e Studart (1995, p.72), “Tendo em vista a onda liberalizante que ascendia na época, o máximo a que tal comitê se permitiu foi delimitar a distribuição das responsabilidades dos bancos internacionais entre os países de origem e receptores”.

Na prática, a insuficiência do Acordo de Basiléia, de 1975, ficou patente quando da falência do Banco Ambrosiano, em 1982, a partir da insolvência de sua filial em Luxemburgo, onde nem o país hospedeiro (Luxemburgo), nem o de origem (Itália) assumiram o ônus de honrar os passivos do banco falido. Em consequência disso, em junho de 1983, houve uma revisão do Acordo de 1975, onde se estabeleceu o princípio da supervisão consolidada das atividades domésticas e internacionais dos bancos; como era de se esperar, tal revisão foi insuficiente não só para definir a questão crucial da responsabilidade de um prestador internacional de última instância, mas, principalmente, para uniformizar as diversas normas nacionais e especialmente a uniformização das práticas contábeis, de modo a facilitar a supervisão consolidada.

A crescente preocupação com a vulnerabilidade dos bancos e o risco sistêmico face a uma reduzida capacidade regulatória do sistema globalizado ajudaram a vencer a resistência e abriram o caminho para uma maior regulamentação, que redundou no Acordo de Basiléia, de 1988. Nele foi estabelecido o princípio fundamental de que os bancos devem garantir seus compromissos com seu próprio capital, pois é sobre essa capacidade de cada banco que repousa a solidez do sistema, ou seja, um sistema bancário seguro é aquele em que os bancos-membros são capazes de garantir suas obrigações, se for preciso, até com seu capital próprio.

Como afirmam Carvalho e Studart, o que o novo Acordo consagra é uma condição de solvência como base da regulação prudencial do sistema bancário, em contraste com a preocupação mais tradicional dos reguladores com a condição de liquidez dos bancos. O que a condição de liquidez estabelecia era a possibilidade de acesso a fontes de liquidez, como reservas adicionais criadas pelas autoridades monetárias ou por empréstimos interbancários. A regulação antiga dava-se através da imposição de reservas compulsórias e também de reservas em títulos negociáveis em mercados secundários, que garantissem aos bancos transformar seus ativos líquidos em moeda para atender a demandas inesperadas. A formação de redes de segurança, como os seguros de depósito, era um complemento natural dessa linha de defesa.

Agora, a nova regulação oriunda do Acordo de 1988 cria um novo conceito de segurança, alicerçado no próprio patrimônio dos bancos; em outras palavras, a segurança do sistema é vista como responsabilidade das próprias instituições participantes, ou seja, quanto maior o risco assumido pelos bancos, maior deve ser o capital para garantir os compromissos. Em termos efetivos, o Acordo propõe que o capital dos bancos atinja pelo menos 8% do valor dos ativos detidos pelos bancos, ponderado pelo risco de cada classe de ativo¹.

Como se sabe, apesar do aperfeiçoamento que significou para as regras de supervisão bancária, o Acordo de Basileia, de 1988, foi alvo de muitas críticas, especialmente no que diz respeito à arbitrariedade da classificação de ativos de risco e à estreiteza da noção de risco adotada. Acontece que há muitas classes de risco além do risco de crédito, como o risco de iliquidez associado a cada classe de ativo, o risco com derivativos e, talvez o mais importante, o risco cambial, de suma importância nos mercados globalizados que lidam com taxas de câmbio flutuante. Por exemplo, segundo esses critérios, um empréstimo ao governo da Turquia ou da Guiné tem risco zero, enquanto aquele concedido à General Motors é classificado com risco de 100%, ou seja, uma forma simplista e mecanicista de classificar riscos.

“Desse modo, critica-se a possível atenção dada a um tipo de instituição cada vez menos representativa das tendências modernas de evolução da atividade bancária: focaliza-se o banco que transforma ativos de curta em ativos de longa duração, captando depósitos e fazendo aplicações, em mercados relativamente limitados. As modernas instituições, que desconhecem fronteiras de unidades monetárias e que enveredam pelos caminhos da securitização e da

¹ Para esse fim, os ativos foram classificados em quatro grupos: (a) ativos de risco zero - além dos encaixes, são os diversos tipos de crédito para administrações centrais, ou Bancos Centrais, ou créditos garantidos pela caução de CDs emitidos pelo próprio banco emprestador; (b) ativos de risco ponderado por peso 20% - são créditos para municípios ou estados de países da OCDE, créditos para instituições multilaterais de desenvolvimento e para instituições de crédito em países da OCDE e debêntures garantidos por banco de país da OCDE; (c) ativos com risco ponderado por peso 50% - são empréstimos hipotecários e operações análogas; (d) ativos com risco ponderado por peso 100% - são créditos a clientes em geral, para companhias de seguros, *leasing* de bens móveis, descontos de promissórias, duplicatas, créditos em liquidação, créditos a bancos fora da OCDE, de prazos superiores a um ano, créditos a governos e Bancos Centrais fora da OCDE, que não sejam em moeda local; dessa forma, o capital dos bancos deve atingir 8% da soma do valor dos seus ativos de risco em cada classe, ponderados pelos respectivos pesos.

aplicação em derivativos, são deixadas, de certo modo, a seu próprio arbítrio no que tange à segurança.” (CARVALHO, STUDART, 1995, p.77).

Na verdade, as novas regras de proteção traçadas no Acordo de 1988 significaram apenas um primeiro passo na direção de um processo de permanente aperfeiçoamento de regulação bancária em escala global, em consonância com as constantes transformações e inovações financeiras. Com efeito, face a tais mudanças e críticas, o Comitê de Basileia evoluiu, apresentando novas modificações ainda em 1993, incorporando outros riscos, como os de mercado, além dos riscos de crédito, ou seja, reconhecendo e incorporando integração funcional numa base consolidada dos conglomerados financeiros no universo da supervisão.

Além disso, conforme acentuam Canuto e Lima (1999), entre as novas emendas propostas pelo Comitê a partir de 1995 estão a aceitação de mecanismos de auto-regulação de riscos pelas próprias instituições do mercado, ou seja, em vez de tentarem supervisionar diretamente as complexas e mutantes posições de risco dos bancos, as autoridades passaram a admitir ser mais eficaz se os reguladores e os supervisores monitorassem os procedimentos adotados pelas próprias instituições em seus cálculos, estimativas e métodos de gestão de riscos e requisitos de capital. Dessa forma, além dos incentivos via mercado para aprimorar práticas internas de medida e gestão de risco, haveria ganhos de eficiência e redução de custos de supervisão.

A adoção da supervisão baseada nos próprios procedimentos das instituições financeiras em detrimento da supervisão direta dos riscos significa uma mudança profunda de orientação. Esta parece ser a nova tendência internacional, conforme acentuam Canuto e Lima (1999, p.15):

“A julgar pela evolução da regulação financeira norte-americana, conforme delineada por Greenspan, bem como pelas alterações nas Diretrizes do Comitê de Basileia, a tendência predominante parece ser a aceitação de que, diante de tal conglomerado bancário/não bancário, global e fluido mediante as inovações financeiras, não haveria como basear-se simplesmente em requisitos de relatórios e em exames dos bancos, ambos realizados com alguma mínima periodicidade. Relatórios diários de posições dos bancos, por seu turno, apenas tenderiam a criar sobrecarga para todos, gerando mais dados do que poderiam processar os supervisores públicos”.

Qual o significado dessa nova orientação dos reguladores apontada por Canuto e Lima? Seria ela um novo aperfeiçoamento desse longo processo de supervisão que vem desde 1975, mais eficiente e menos oneroso, ou o reconhecimento das limitações inerentes a toda regulação e supervisão face às inovações do mercado para evadir-se do controle?

3 - Agências independentes de supervisão?

Como está organizada a supervisão bancária nos diferentes países? Como um departamento de supervisão no âmbito dos Bancos Centrais, ou como agências autônomas?

O Comitê de Basileia, nos seus 25 princípios de supervisão, recomenda expressamente que as agências de supervisão sejam operacionalmente independentes e que possuam os recursos e os poderes adequados para o efetivo exercício de suas funções. Embora muitos possam deduzir que essa recomendação signifique criar agências formalmente separadas dos Bancos Centrais, na verdade não é isso que está escrito. Para ser operacionalmente independente, a agência encarregada da supervisão não precisa estar organizacionalmente separada do Banco Central. Um departamento de supervisão pode operar de forma independente, desde que seu estatuto o preveja.

Na verdade, como sintetizam Ferreira e Freitas (s.d.), as funções de fiscalização e de supervisão do sistema bancário estão organizadas de formas diferentes em muitos países.

Na Inglaterra, tradicionalmente, sempre foi o Banco Central o responsável pela fiscalização e pela supervisão bancárias, bem como pela definição dos princípios gerais a serem observados pelos bancos. No entanto, em junho de 1998, o Banco perdeu a função de supervisão, que foi incorporada pela Financial Services Authority (FSA), uma superagência com funções de controlar não só os bancos, mas também os seguros e outras instituições financeiras. Com isso, houve uma espécie de esvaziamento do Banco da Inglaterra, ou melhor, uma redefinição de suas funções, pois ele já havia perdido antes a administração da dívida mobiliária do governo — vender e comprar títulos do governo —, e a responsabilidade de fixar as taxas de juros, que ficou com o Comitê de Política Monetária. Deve-se ainda lembrar que a fixação da política cambial é atribuição do Ministro das Finanças e não do Banco da Inglaterra. A supervisão específica dos bancos é feita pelo Comitê de Supervisão Bancária, composto pelo Presidente e pelo Diretor Gerente da FSA e ainda por seis membros independentes, que possuam experiência nas atividades bancárias, em Direito e em Contabilidade.

Nos Estados Unidos, a supervisão bancária é parte constitutiva da função do Federal Reserve (FED) de garantir a saúde do sistema bancário, mas ele não é a única instituição supervisora. Como supervisor, o FED examina e monitora as instituições de modo a garantir suas operações de acordo com a legislação. Suas funções supervisoras são executadas também em bases regionais pelos demais Bancos do Sistema de Reserva. O *board* do FED inspeciona e examina

os bancos em diferentes intervalos de tempo, dependendo do seu tamanho. Além disso, compete a ele supervisionar a atividade dos bancos estrangeiros nos EUA e também as transações ultramarinas dos bancos norte-americanos.

No Japão, a entidade responsável pela supervisão bancária é o Ministério das Finanças, que dita as diretrizes ao Banco Central. Na França, acontece o mesmo caso. O Banco da Itália compartilha com o Conselho Interministerial de Crédito e Poupança (CICP) a responsabilidade pela supervisão e pelo controle do sistema bancário.

Na Alemanha, em termos legais, a supervisão e a fiscalização das atividades dos bancos é de responsabilidade da autoridade supervisora (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen). Na prática, as decisões e as recomendações sobre os problemas bancários são efetuadas pelo Bundesbank.

No Brasil, apesar das discussões em curso, observa-se a mesma tendência dominante de o Bacen continuar a supervisionar os bancos.

Apesar de alguns Bancos Centrais terem criado organismos separados para exercer a função supervisora dos bancos e de o Comitê de Basiléia ter recomendado a constituição de agências independentes de supervisão, a tendência dominante ainda parece ser a de os próprios Bancos Centrais continuarem desempenhando essa função. Na verdade, essa questão não merece maior importância, uma vez que, por si mesma, não pode melhorar a eficácia da supervisão bancária.

4 - O enfoque da supervisão global consolidada no Brasil

Neste item, procura-se fazer uma análise das atividades de supervisão bancária no Brasil, com base em alguns pontos importantes, como: avaliar em que medida o Banco Central vem procurando adequar-se aos padrões internacionais de supervisão sugeridos pelo Comitê de Basiléia e adotados pelos principais Bancos Centrais dos países desenvolvidos; apontar as mudanças legais recentes que indicam o esforço realizado pelo Brasil e analisar como essas medidas legais vêm se traduzindo nas atividades práticas de supervisão; e, finalmente, fazer uma avaliação dos resultados conseguidos pela supervisão do Banco Central sobre o sistema bancário brasileiro.

Antes de tudo, porém, é necessário lembrar que, no Brasil, como em qualquer outro país, a supervisão bancária tem por objetivo promover um contínuo aperfeiçoamento para garantir a solidez, a estabilidade, a liquidez e a solvência das instituições financeiras. Nesse sentido, da mesma forma, como qualquer

outro Banco Central, também o Bacen enfrenta os mesmos dilemas associados a essa função reguladora e supervisora, quais sejam, o de estar sempre correndo atrás das inovações financeiras e o de ser constantemente surpreendido por situações de risco e crises. Em outras palavras, por maior que seja o esforço do Banco Central no sentido de prevenir as crises bancárias, elas acabam acontecendo periodicamente.

A necessidade de serem adotados padrões internacionais mais ou menos uniformes de supervisão é uma decorrência da crescente integração dos mercados financeiros e da rápida adoção de práticas uniformes por parte das instituições financeiras. Essa situação não tem deixado outra alternativa senão a adoção conjunta de princípios gerais e medidas práticas comuns por parte das autoridades supervisoras em nível internacional.

Desse modo, o Brasil vem procurando ajustar-se a esses padrões internacionais de supervisão através de novos instrumentos legais e de atividades práticas. Esse esforço do Bacen para aperfeiçoar sua legislação interna e adequar-se aos princípios do Comitê de Basileia pode ser resumido no conceito de supervisão global consolidada adotado pelo nosso Banco Central como guia de suas atividades de supervisão. Através desse conceito, o Bacen procura incorporar nas atividades de supervisão a complexidade das instituições modernas, traduzida nas ações dos conglomerados financeiros. As atividades bancárias, hoje em dia, estão inseridas e articuladas com outras atividades não bancárias dentro dos modernos conglomerados financeiros, de tal modo que não podem ser analisadas em separado.

As profundas alterações ocorridas no sistema financeiro provocaram modificações nos conceitos e nas práticas de supervisão, tornando-os mais abrangentes e permitindo a avaliação em bases consolidadas. A consolidação inclui todas as agências e subsidiárias existentes no Exterior, em relação às quais se exige total abertura e transparência de informações, sob pena de os ativos mantidos no Exterior, nas situações onde não é permitido amplo acesso por parte da fiscalização do Banco Central, serem deduzidos do patrimônio líquido das instituições para efeito de cumprimento dos limites mínimos de capital.

Além disso, a Supervisão Global Consolidada busca obter, ainda, informações sobre a política operacional e outros negócios relacionados que podem implicar riscos de contaminação, com o objetivo de avaliar adequadamente a situação econômico-financeira e o risco global de todo o grupo econômico.

No Brasil, a supervisão bancária sempre foi uma atribuição formal do próprio Bacen, desde a Lei nº 4.595, que o criou em 1964. Embora essa legislação tenha dado ao Bacen os instrumentos básicos para o desempenho da função supervisora de maneira adequada para sua época, a mesma ficou defasada,

especialmente em relação à omissão quanto à fiscalização das empresas controladoras, à intervenção preventiva e à liquidação extrajudicial das instituições financeiras.

Depois da legislação original de 1964, ocorreram outros aperfeiçoamentos, como a Lei nº 6.024/74, que trata dos regimes de intervenção e de liquidação extrajudicial, e o Decreto-Lei nº 2.321/87, que instituiu o Regime de Administração Especial Temporária (RAET) para os casos onde é identificada má administração. No entanto, a maior mudança nesse assunto foi provocada pela Resolução nº 2.099 do CMN, de 17.08.94, que procura adaptar as normas do Comitê de Basileia ao sistema financeiro brasileiro, especialmente em relação às regras para funcionamento, transferência e reorganização das instituições financeiras em relação aos limites mínimos de capital e patrimônio líquido e à instalação e ao funcionamento das dependências das instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Bacen.

Outro marco importante nessa evolução foi a Resolução nº 2.208/95, que criou o Proer e conferiu ao Banco Central os instrumentos legais de atuação preventiva e de liquidação das instituições insolventes. Na verdade, o Proer representou um mecanismo de estímulo à reorganização das instituições financeiras mediante fusões, incorporações, cisões, desmobilizações ou qualquer outra forma de reestruturação que lhes possibilite alcançar padrões de eficiência e competitividade. Por sua vez, a Resolução nº 2.197/95 estabelece o Fundo Garantidor de Créditos, que tem por objetivo proteger os depósitos do público. Na seqüência, tem-se a Medida Provisória nº 1.702/96, que trata do saneamento das instituições financeiras controladas pelos governos estaduais.

Já a Lei nº 9.447/97 permitiu ao Banco Central tomar medidas preventivas, como exigências de capitalização, e aplicar o princípio da responsabilidade solidária aos controladores das instituições financeiras, possibilidade de reorganização das instituições sob regime especial e sua transferência para outra instituição, bem como conferiu poderes ao Bacen para determinar a capitalização, a fusão ou a incorporação de uma instituição financeira por outra. Antes desta última lei, o Bacen tinha dificuldade em reestruturar e dar continuidade às empresas sob regime especial.

A partir dessa legislação básica e atualizada de acordo com os princípios internacionais, o Banco Central do Brasil dispõe dos instrumentos necessários para garantir essa maior estabilidade do sistema financeiro. Em síntese, tais instrumentos envolvem: (a) licenciamento para o funcionamento das instituições financeiras, com a imposição de critérios para o ingresso nesse mercado, como capital mínimo, idoneidade e requisitos para o exercício de cargos de direção, procedimentos que visam minimizar os problemas associados com empresas

descapitalizadas, inidôneas ou administrações incompetentes; (b) regras prudenciais para o funcionamento das instituições financeiras, como as de diversificação das aplicações, limites de alavancagem operacional, limites de operações com controladores e empresas coligadas; (c) mecanismos de intervenção e de liquidação de instituições financeiras, como forma de saneá-las e obrigar a saída organizada de empresas insolventes do mercado; (d) mecanismos de seguro-depósito, com vistas a proteger os pequenos depositantes no caso de insolvência de instituições financeiras e a minimizar corridas bancárias; (e) exigência de informações, através das quais o Banco Central dispõe de amplo conhecimento interno das instituições financeiras. As informações consideradas essenciais ao acompanhamento do mercado são exigidas com periodicidade — que pode ser até diária — e disponibilizadas pelo Sistema de Informações do Banco Central. Tais informações, existentes tanto na forma individual como na consolidada, estão contidas em diversos documentos, sendo os principais: balanço semestral e balancete mensal, estatísticas bancárias e econômico-financeiras, informações cambiais, reservas bancárias, depósitos compulsórios, central de risco de crédito, dentre outros. No caso dos conglomerados financeiros, é exigida a consolidação dos balanços. Em relação aos auditores independentes, a legislação prescreve maior responsabilidade relativamente às informações prestadas e aos relatórios produzidos, destacando-se a necessidade de comunicar ao Banco Central todos os fatos que impliquem risco de descontinuidade da instituição.

Na prática, para cumprir sua função de supervisor do sistema financeiro, o Bacen utiliza tanto a supervisão direta como a supervisão indireta. A primeira é feita em equipe, que pode chegar a 30 inspetores, dependendo do tamanho da instituição fiscalizada. As informações mais relevantes e as conclusões obtidas pela fiscalização direta são consideradas em conjunto com o resultado da análise baseada no acompanhamento indireto.

O uso da supervisão indireta é uma decorrência do crescimento da quantidade de instituições financeiras sob supervisão, aliado ao constante processo de especialização das operações realizadas no mercado financeiro e à necessidade de decisões cada vez mais rápidas. O acompanhamento indireto está baseado em informações contábeis mensais prestadas pelas instituições financeiras e armazenadas em banco de dados administrado pelo Banco Central².

² O Bacen pratica a supervisão indireta através de um conjunto de indicadores, com base nos quais pode colocar um banco “em evidência”, de forma a sofrer um acompanhamento mais detalhado por parte da fiscalização. Alguns desses indicadores mais importantes são: (a)

Esse banco de dados constitui uma base histórica padronizada de informações que permite a análise de desempenho de empresas individualmente e por segmento. O conjunto de informações contábeis e avaliações realizadas pela equipe de supervisão responsável pela instituição mostra situações que podem significar risco para a instituição financeira e possibilita o direcionamento da fiscalização para aspectos que evidenciam anormalidade.

Finalmente, o Bacen tem estabelecido convênios de cooperação com órgãos de supervisão de países de economia mais avançada com vistas a viabilizar a participação de servidores do Banco Central em treinamento junto àquelas instituições, permitindo a transferência de tecnologia e métodos de supervisão, o que vem propiciando ganhos de produtividade e eficiência.

Depois da exposição do esforço do Bacen para adaptar seus instrumentos legais de supervisão de acordo com as regras e as tendências internacionais, que avaliação pode ser feita da supervisão bancária no Brasil?

Aparentemente, os problemas não estão na falta de instrumentos legais, nem na falta de uma agência independente de supervisão, mas num quadro de pessoal insuficiente e na falta de rigor na aplicação da legislação. O próprio Banco Central informa que mudanças institucionais forçaram a aposentadoria de 40% do quadro de supervisores, embora informe sobre a realização de concurso para a contratação de outros 230 técnicos para a função.

Por outro lado, de pouco vale possuir as melhores leis do mundo, quando sua aplicação é deficiente. As penalidades previstas em lei para punir os crimes financeiros são muito brandas e, em geral, pouco aplicadas. Investigações realizadas recentemente pela **Folha de São Paulo** demonstram que o sistema financeiro é mal fiscalizado e sofre punições irrisórias quando viola a lei. Infrações à legislação que regula os bancos — como maquiagem de balanços e concessão de empréstimos vedados por lei — têm resultado em multas de, no máximo, R\$ 3.253,00 (ou 27 salários mínimos). Os vícios de uma fiscalização ineficiente, apuração lenta e punições inócuas estão na raiz dos fatos que provocaram a quebra de bancos importantes, como o Econômico e o Nacional.

Patrimônio Líquido (PL) negativo; (b) PL ajustado negativo = PL + contas credoras - contas de resultado devedoras; (c) PL decrescente nos últimos seis meses indexados pela UFIR; (d) resultado negativo (prejuízo); (e) capital de giro negativo = ativo permanente (AP) > PL; (f) capital de giro < 10% PL ou AP > 90% PL; (g) créditos em atraso > 10% PL; (h) a infração da norma legal ou regulamentar do Bacen está sujeita aos procedimentos de advertência formal, multa pecuniária, suspensão do exercício de cargos, desabilitação temporária ou permanente, cassação da autorização para funcionamento de forma global ou parcial.

5 - Conclusão: a propósito da “supervisão procedimental” ou da auto-regulação

Como se observou ao longo deste texto, logo após as primeiras crises bancárias ocorridas em 1974, houve um esforço coletivo internacional, iniciado em 1975, com o primeiro Acordo de Basileia, no sentido de aperfeiçoar e padronizar os instrumentos de supervisão bancária, com o objetivo de permitir atuações preventivas contra crises bancárias por parte dos Bancos Centrais.

No entanto, apesar desse esforço e do contínuo aperfeiçoamento legal e institucional expresso nas mudanças mais recentes dos princípios oriundos do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, as crises bancárias não foram contidas, mas continuaram a pipocar em todo o mundo, atingindo não só países desenvolvidos, como o Japão, e países emergentes e prósperos, como a Coreia do Sul, mas, inclusive, instituições sólidas e seguras, como o Long Term Capital Management, em 1988, nos Estados Unidos.

Como se essa constatação não fosse suficiente para um questionamento mais forte sobre a eficácia da supervisão bancária para conter crises, a tendência mais recente à mudança de orientação no enfoque, passando-se da supervisão direta dos riscos para os mecanismos de autogestão pelas instituições financeiras, apontada por Canuto e Lima, reforça o questionamento e a dúvida sobre o alcance e os limites da regulação e da supervisão bancárias.

Tudo isso realça os dilemas da supervisão bancária: para que serve tanto esforço regulatório, se não consegue estabilizar o sistema financeiro e impedir o surgimento de crises? Qual o sentido mais profundo do novo enfoque da “supervisão procedimental” ou da “autogestão de riscos pelas instituições financeiras”, apontado por Canuto e Lima (1999, p.2), senão o reconhecimento dos dilemas e dos limites enfrentados pela supervisão direta exercida pelos Bancos Centrais? A auto-regulação bancária seria uma forma de superar tais dilemas?

Sugestões nesse sentido não faltam. Os grandes bancos, por exemplo, propõem criar um comitê próprio, com poderes de fixar normas para avaliar os controles internos e a administração de riscos. Paul Bydalek (1997) também propõe uma fiscalização privada dos bancos, uma vez que as autoridades se mostram incapazes de acompanhar o alto grau de sofisticação, tecnologia e dispersão geográfica que atinge atualmente o mercado financeiro. Efetivamente, para ele, “os órgãos reguladores de todos os países estão começando a entregar a tarefa de fiscalizar as instituições financeiras ao próprio mercado”.

Teria o mercado financeiro adquirido, finalmente, a capacidade de disciplinar seus próprios comportamentos de risco? A história antiga e a recente mostram que não e ensinam que não há como fugir desses dilemas, pois eles

expressam a natureza complexa e ambivalente das relações entre os Bancos Centrais e os sistemas financeiros. A auto-regulação dos bancos através dos mecanismos de mercado não passa de uma solução ilusória.

Bibliografia

- BANK OF ENGLAND (1999). Banking Supervision. (Documento da Internet).
- BYDALEK, Paul L. (1997). Antifiscalização dos bancos. **Jornal do Economista**, CORECON/SP, São Paulo, mar.
- CANUTO, O., LIMA, G. T. (1999). **Desdobramentos da globalização financeira**: regulação substantiva e procedimental. Campinas : UNICAMP/IE. (Texto para discussão, n.76).
- CARVALHO, F. C. de, STUDART, R. (1995). Acordo de Basiléia. **Boletim de Conjuntura**, Rio de Janeiro : UFRJ/IE, v.15, n.1, abr.
- DEANE, M., PRINGLE, R.(1994). **The Central Banks**. New York : Penguin Books.
- FERREIRA, C. K. L. (1990). **Desregulamentação X re-regulamentação**: os desafios para um novo aparato regulatório dos sistemas financeiros; Banco Central do Brasil. São Paulo : USP/FIPE. (Relatório de pesquisa 5; mimeo).
- FERREIRA, C. K. L., FREITAS, M. C. P. de (s.d.). **Análise comparada dos Bancos Centrais e formas de gestão da política monetária**. São Paulo : FUNDAP/IESP. (Relatório n.2).
- GARCIA, M., FERNANDEZ, E. (1993). **Regulação e supervisão dos bancos comerciais no Brasil**. Rio de Janeiro : UFRJ/IE. (Texto para discussão, n.294).
- KANE, Edward (1987). Competitive financial reregulation: na international perspective. In: PORTES R., SWOBODA A. K., eds. (1987). **Threats to international financial stability**. Cambridge : Cambridge University.
- MINSKY, Hyman P. (1986). **Stabilizing an Unstable Economy**. New Haven : Yale University.
- PORTES R., SWOBODA A. K., eds. (1987). **Threats to international financial stability**. Cambridge : Cambridge University.