



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

## **REDE DE PROTEÇÃO E SANEAMENTO DO SISTEMA BANCÁRIO<sup>(1)</sup>**

Eduardo Lundberg <sup>(2)</sup>

### SUMÁRIO

[I - Introdução](#)

[II - A Intervenção Governamental – Justificativas](#)

[III - A Rede de Segurança Bancária](#)

[IV - Insolvências Bancárias](#)

[V - Bibliografia](#)

### I – INTRODUÇÃO

Não é uma tarefa fácil justificar e administrar a intervenção e liquidação de um grande banco. Afetando milhares de pessoas, envolvendo grandes montantes, este tipo de processo gera sempre muitas críticas e incompreensões. No Brasil ainda mais, já que a Lei 6.024/74 determina a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, ao contrário do que ocorre com outras empresas e até na maior parte de outros países. Ou seja, a liquidação dessas instituições não só é decidida, mas também administrada no âmbito do Banco Central do Brasil (BCB), o órgão do Poder Executivo responsável pela fiscalização e supervisão do sistema financeiro nacional (SFN).

Porque os bancos e instituições financeiras são diferentes das demais empresas, justificando uma supervisão governamental e um processo falimentar diferenciado? O desafio proposto para este texto é o de tentar responder esta questão não tão simples. Do ponto de vista da eficiência econômica o ideal seria que estas instituições funcionassem em mercados desregulamentados, a exemplo de qualquer outra empresa, com a livre concorrência se encarregando de sanear o mercado, sobrevivendo apenas aquelas empresas capazes de melhor atender os consumidores.

---

(1) Publicado às páginas 29/51 em SADDI, Jairo (Org.) – Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6.024/74, Textonovo, São Paulo, 1999. Reprodução autorizada.

(2) Eduardo Luis Lundberg, 49 anos, economista pela FEA/USP, é funcionário de carreira do Banco Central do Brasil desde 1973, exercendo atualmente a função de Consultor no Departamento de Estudos e Pesquisas (DEPEP) em São Paulo. A visão e as opiniões expressas neste artigo são de exclusiva responsabilidade do autor, não representando as do órgão a que esta vinculado.

Infelizmente, entretanto, em mercados mais complexos, onde a credibilidade é um ingrediente importante, a natureza do ser humano é um forte obstáculo à ausência de regulamentação. Nessa situação, podem ocorrer diversas situações de prejuízos aos consumidores e empresas, como manipulações, fraudes e quebras de contrato, com reflexos negativos para a credibilidade e estabilidade do mercado como um todo.

No caso do sistema bancário e financeiro, esta preocupação da regulamentação governamental é historicamente mais acentuada, originalmente com seu foco voltado para a proteção da economia popular. Com o crescimento da importância das transações financeiras em todo o mundo, o controle governamental sobre os bancos e instituições financeiras está mais voltado para a preservação do sistema de pagamentos do país e o controle da solvência e estabilidade do sistema financeiro. A preocupação principal é com eventuais impactos negativos de insolvências bancárias sobre o lado real da economia e sobre a política econômica.

O objetivo deste texto é trazer uma visão econômica mais abrangente da proteção governamental ao setor financeiro, que inclui o problema das intervenções e liquidações de bancos e instituições financeiras. Para tanto, primeiro se apresentam as principais justificativas para a intervenção governamental na regulamentação e fiscalização bancária (parte II). A seguir, procuramos fazer uma descrição dos principais mecanismos da “rede de proteção” governamental (parte III), finalizando (parte IV) com uma descrição de alguns aspectos específicos envolvidos com insolvências bancárias (intervenção e liquidação).

## II – A INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL - JUSTIFICATIVAS

De acordo com a teoria econômica clássica, a satisfação do consumidor é sempre maximizada no mundo da concorrência perfeita, sem a intervenção de regulamentações governamentais. Assim, em princípio, cabe a quem defenda a regulamentação intervencionista por parte do governo em alguma atividade econômica o ônus de provar que ela é necessária.

Instituições financeiras tem características distintas das demais empresas. A primeira e mais óbvia diferença é de que trabalham com uma mercadoria singular: dinheiro, ou seja, a moeda e a poupança dos indivíduos e das empresas. Mas não é exatamente esta característica que justifica a necessidade da intervenção governamental, mas sim o necessário atributo de credibilidade a ela associada. Evidentemente, todas as empresas precisam algum grau de credibilidade junto aos seus clientes e fornecedores para operar. Entretanto, para as instituições financeiras, este atributo é essencial. Ninguém confia seu dinheiro a um banco se não houver a segurança de que ele será devolvido nas condições pactuadas.

O consumidor, notadamente o pequeno depositante, é incapaz de avaliar corretamente o futuro desempenho de um banco ou de uma instituição financeira, a exemplo da avaliação que faz quando compra outros bens e serviços. Ao contrário do cidadão que consome um sanduíche numa lanchonete, que vê e degusta no ato o bem que compra, o cliente do banco, quando faz um depósito, está comprando uma promessa de pagamento futuro. Assim, a preservação do direito do consumidor/depositante ter seu depósito honrado tem sido historicamente a principal justificativa da intervenção governamental no setor. É o tradicional argumento da proteção da poupança popular.

Na mesma linha protecionista, outras características das atividades desenvolvidas pelas instituições financeiras são também apontadas para justificar a regulação governamental:

a) a eliminação pelo mercado das empresas ineficientes, um dos pressupostos de um mercado competitivo, pode ensejar o pânico entre os clientes das demais empresas, podendo levar às chamadas "corridas bancárias". Assim, a liquidez e solvência das instituições financeiras é básica para a confiança do público e tem sido historicamente umas das motivações básicas da regulação;

b) a completa (e desregulamentada) liberdade de ingresso de novas firmas no mercado não é desejável, pois a natureza fiduciária dos ativos financeiros permite oportunidades de fraude e especulação por parte de intermediários financeiros não regulados;

c) uma ferrenha competição não regulamentada no mercado financeiro pode levar a práticas predatórias, e a eventuais monopólios, que são reconhecidamente contrários ao interesse público.

Reconhecemos, entretanto, que o argumento protecionista não é razão suficiente para justificar o atual nível de interferência da regulamentação governamental nas instituições financeiras. Para essa proteção, bastaria um pouco mais que um “código de ética” para a atividade. Com o agravante de que a proteção pode ter efeitos perversos, como a perda da eficiência ou a indução de comportamentos inadequados. É evidente que um excesso de zelo regulatório gera burocracia inútil, com reflexos negativos sobre a eficiência e produtividade das instituições financeiras. Ademais, é comum observar regulamentos destinados a proteger a indústria terem o efeito inverso, como o extinto “regulation K” norte-americano, que limitava os juros dos depósitos bancários, que prejudicou os bancos aumentando o poder de competição das instituições financeiras não-bancárias.

O excesso de proteção também pode levar a decisões ineficientes ou induzir comportamentos inadequados, seja por negligência, seja por má fé. É o problema do risco moral (“moral hazard”). Os investimentos financeiros envolvem uma análise entre as opções entre liquidez, retorno e risco. Se dermos uma proteção indevida à atividade financeira, podemos eliminar o risco envolvido nessas transações. Isto poderia estimular, na melhor das hipóteses, os agentes econômicos a serem descuidados com esse fator, gerando ineficiência e má alocação de recursos. Na pior hipótese, a proteção pode servir de estímulo a algumas pessoas agirem levianamente, visando auferir algum tipo de ganho amparado na proteção. Por exemplo, altos executivos de um banco, em conluio com clientes, podem forjar operações para subtrair recursos da instituição “protegida”.

Esta preocupação com os excessos da regulamentação nos sistemas financeiros tem levado a desregulamentação e à revisão de conceitos desde os anos 70. A maior ênfase com a proteção da poupança popular tem sido substituída pela ênfase na estabilidade e solvência do sistema bancário. Tem se tornado cada mais evidente a importância dos bancos nos sistemas econômicos dos diversos países, bem como os efeitos negativos perversos da eventual fragilidade dos bancos sobre a economia e a política econômica.

“A vulnerabilidade dos bancos é uma preocupação legítima das políticas públicas em função das externalidades negativas causadas por falências bancárias. Estes efeitos negativos ocorrem quando falências bancárias atingem outros bancos e agentes

econômicos. Corridas bancárias, quebras em efeito dominó e prejuízos ao sistema de pagamentos são algumas das principais externalidades negativas associadas com fragilidade bancária. Corridas para a qualidade, isto é, de bancos ilíquidos para portos mais seguros, podem até ser racionais, mas podem causar severos danos ao sistema financeiro.”<sup>3</sup>

Pelo fato dos bancos fazerem parte do sistema de pagamentos do País, bem como pelo fato dos bancos e instituições financeiras intermediarem a moeda e crédito do sistema econômico, onde se formam as taxas de juros, existe uma elevada correlação entre a estabilidade macroeconômica e a saúde dos sistemas financeiros. Os problemas macroeconômicos de um país afetam a estabilidade e o bom funcionamento do sistema financeiro, assim como sistemas bancários insolventes tem conseqüências negativas sobre a economia e a política econômica do governo.

Evidentemente todos sabemos que bancos podem se tornar insolventes. Aqui é importante fazer uma distinção entre a insolvência e a iliquidez. A insolvência é uma situação onde as obrigações da instituição são maiores que os haveres, ou seja, quando os prejuízos acumulados já consumiram todos os recursos próprios. Já a iliquidez se caracteriza quando a instituição não tem caixa para fazer face aos compromissos mais imediatos, independentemente de sua situação de solvência.

Não é incomum observar bancos insolventes, mas líquidos, bem como bancos ilíquidos, mas solventes. Iliquidez é um problema para a própria instituição, pois ela não pode operar sem caixa. Insolvência é uma preocupação para os supervisores, pois a instituição eventualmente pode continuar funcionando, colocando em risco a estabilidade e a eficiência do sistema financeiro.

As principais causas de insolvências bancárias estão associadas ao mau gerenciamento, a riscos excessivos assumidos, a fraudes e alterações inesperadas na conjuntura econômica que afetem negativamente o retorno de seus empréstimos e aplicações. Por conta deste último, podemos dizer que o sistema financeiro é um termômetro bastante sensível da economia de um País, na medida que quaisquer mudanças na conjuntura ou no lado real afetam suas solvência, notadamente através das operações com seus clientes e, conseqüentemente, da qualidade de seus empréstimos.

Bancos insolventes tendem a ter um comportamento bastante diferente de um banco normal. Não tendo mais recursos próprios no negócio, já que acumulam prejuízos em valor igual ou superior ao próprio capital, tais banqueiros não tem mais nada a perder, exceto suas credibilidades e o dinheiro de seus clientes. Nessas circunstâncias,

---

<sup>3</sup> Lindgren, Garcia & Saal (1996), p. 7

tendem a fazer literalmente qualquer coisa para tentar manter sua imagem e recuperar seus prejuízos. Substituem a postura conservadora tradicional de banco por um comportamento típico de jogador irresponsável, rejeitando operações ativas mais seguras em favor das operações mais lucrativas e arriscadas. Um banco insolvente costuma ser também refém de maus pagadores pois, não podendo reconhecer prejuízos com empréstimos a clientes inadimplentes, tende a refinarçar tais créditos, quando não conceder novos. Quando a situação torna-se irreversível e sem perspectivas de recuperação, não é incomum verificar transações criminosas por parte dos próprios banqueiros e altos executivos do banco insolvente, “saqueando” o que resta do banco.

Uma das funções mais nobres de um sistema financeiro é a de mobilizar poupanças e canalizá-las para as atividades mais promissoras, contribuindo para aumentar o crescimento e a eficiência do sistema econômico. Evidentemente um sistema financeiro frágil ou debilitado, com a presença de bancos insolventes, não cumpre eficientemente esse papel. Um banco insolvente não responde mais aos estímulos normais de mercado, nem é um conselheiro confiável das melhores opções de investimento. Refém de seus prejuízos e de seus clientes problema, captam recursos para aplicar em operações de duvidoso retorno ou para prolongar a sobrevivência de empresas e atividades ineficientes. Assim, afora o risco que representam ao sistema de pagamentos do país e à poupança popular, bancos insolventes também não cumprem sua função social, prejudicando o crescimento econômico e a eficiência no uso de recursos da sociedade.

Um sistema financeiro frágil e debilitado é também prejudicial à condução da política econômica, isto sem falar nos óbvios impactos fiscais e monetários causados pela quebra dos bancos. Bancos insolventes não respondem coerentemente aos estímulos do mercado e da política econômica, em especial da política monetária. A fragilidade do sistema bancário também é um obstáculo a uma política monetária contracionista, impedindo a elevação dos juros. Bancos insolventes também tem impactos negativos sobre a política fiscal, como os juros mais altos provocados por sua atuação no mercado, aumentando o pagamento de juros sobre a dívida do governo.

Um sistema financeiro frágil também afeta a política cambial e de relacionamento econômico financeiro com o exterior. Os bancos são os mais ativos e importantes corretores das empresas nacionais nas suas operações internacionais, promovendo a liquidação das operações realizadas e obtendo empréstimos e financiamentos junto ao exterior. Assim, afora poderem ser o estopim de crises de confiança na moeda do país, bancos insolventes não são os mais indicados para garantir taxas e condições mais favoráveis a seus clientes nas suas operações internacionais, podendo afetar negativamente as taxas de câmbio e a captação de recursos do país no exterior.

Estes efeitos perversos eventualmente causados pelos sistemas bancário e financeiro sobre a economia tem sido uma preocupação crescente das autoridades governamentais em todos os países. Com o aumento exponencial das transações econômicas e financeiras internacionais dos últimos anos, a preocupação com a estabilidade e solvência dos sistemas financeiros passou também a ser uma questão internacional. Com a interdependência econômica e financeira dos diversos mercados e países tem aumentado o risco de efeito contágio de problemas localizados. Ademais, com a crescente participação de instituições financeiras transnacionais nos mercados financeiros de diferentes países, a preocupação com a solvência e estabilidade deixou de ser um problema isolado de cada país para ser uma preocupação internacional.

O encaminhamento de soluções para estas preocupações com o sistema bancário internacional foi iniciado em 1974, com a criação do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, formado por altos executivos dos bancos centrais e órgãos de supervisão bancária dos países do Grupo dos Dez (G-10), que incluem Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Japão e Suíça, além de Luxemburgo. Como evidentemente não é viável a criação de uma entidade supervisora internacional, os países reunidos no Comitê de Basileia propuseram mecanismos comuns e de troca de informações entre os órgãos supervisores nacionais, de forma que o controle do sistema financeiro internacional seja feito a partir do controle do sistemas bancários de cada país.

O Comitê de Basileia inicialmente procurou atingir dois objetivos principais: estabelecer mecanismos de supervisão dos bancos internacionais e uniformizar as regras de funcionamento dos sistemas financeiros<sup>4</sup>. O primeiro Acordo da Basileia (1975) já estabelecia o princípio da supervisão consolidada dos grupos financeiros internacionais, com a responsabilidade desse monitoramento conjunto das instituições do grupo sendo recomendado ao órgão supervisor do país sede do conglomerado financeiro. O principal documento produzido nessa fase foi o Acordo da Basileia para Adequação de Capital (1988), definindo as principais recomendações para a exigência de capitalização dos bancos, inclusive a que estabelece um mínimo de 8% do patrimônio líquido como proporção do ativo ponderado por risco das instituições financeiras<sup>5</sup>.

Mais recentemente, o Comitê da Basileia vem procurando impor parâmetros qualitativos a serem seguidos pelos órgãos de supervisão bancária, com a divulgação

---

<sup>4</sup> Segundo o artigo de Thompson em Effros (1992), p. 332, “dois princípios básicos davam base ao Acordo: primeiro, que nenhum estabelecimento bancário estrangeiro escapasse à supervisão; e, segundo, que a supervisão deveria ser adequada.”

<sup>5</sup> Os documentos emitidos pelo Comitê da Basileia desde março de 1982 podem ser facilmente obtidos no site do Bank of International Settlements (BIS): [www.bis.org/publ](http://www.bis.org/publ).

dos “Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária Eficaz”, de setembro de 1997, contendo 25 princípios gerais. As recomendações dos Acordos da Basileia vem sendo crescentemente seguidos, inclusive por parte de países não signatários. Todos os países do planeta estão também sendo estimulados a adotar publicamente os princípios básicos postulados em 1997, que tem servido como uma espécie de padrão de qualidade para a supervisão bancária.

Assim, nos dias de hoje, já não existem só argumentos econômicos domésticos (defender a integridade do sistema de pagamentos do país, zelar pela estabilidade e solvência do sistema financeiro e proteger a poupança popular) para justificar a regulação e interveniência governamental no sistema financeiro. Existe também a obrigação internacional de fazê-lo, como parte de um esforço comum de todos os países em zelar pela estabilidade do sistema financeiro internacional.

### III – A REDE DE SEGURANÇA BANCÁRIA

Normalmente se associa a intervenção governamental na atividade bancária às atividades de supervisão do sistema financeiro. Entretanto, sabe-se que a proteção governamental ao setor bancário não se restringe às atividades típicas de um órgão de supervisão bancária. Elas incluem algumas atividades típicas de um banco central, como a janela de redesconto e a atividade de seguro depósito, nem sempre exercida pelo órgão supervisor ou pelo banco central.

As atividades de supervisão e fiscalização das instituições financeiras bancárias surgiram originalmente com os bancos centrais, já no século passado, pois estes precisavam acompanhar e monitorar seus clientes (bancos comerciais), como forma de se resguardar com relação aos créditos que concediam na qualidade de emprestadores de última instância. A rigor, esta função de zelar pela estabilidade do sistema bancário e de pagamentos de um país foi a primeira função a justificar a existência de um banco central, antes mesmo da função de zelar pela própria estabilidade da moeda.

Hoje, a função de manter a estabilidade do sistema financeiro bancário não é mais considerada uma função típica um banco central e em muitos países tais atividades são exercidas por uma instituição especializada. Entretanto, por essa sua origem histórica, diversos bancos centrais mantêm até hoje, no elenco de suas atribuições, as de supervisão e fiscalização dos bancos. E mesmo em países onde há uma instituição especializada em supervisão e fiscalização, o banco central sempre tem razões para continuar envolvido com a questão da estabilidade do sistema bancário. Primeiro, porque o banco central será sempre o responsável pela assistência financeira de última instância aos bancos, através do redesconto. Segundo, porque a política monetária depende também do acompanhamento e controle dos próprios bancos, que são importantes criadores de moeda (ou, dito de outra forma, gestores de uma parte do sistema de pagamentos do país).

Todo governo tem como uma de suas missões proteger a poupança popular e garantir a estabilidade e integridade do sistema financeiro. Para essa missão, o governo brasileiro, através do Conselho Monetário Nacional (CMN) e Banco Central do Brasil (BCB), dispõe de todo o arsenal das funções de supervisor do SFN, inclusive o poder de decretar a intervenção e liquidação de instituições, o poder de “emprestador de última instância” e a competência de regular ou administrar mecanismos de fundo ou seguro de depósito. Estes instrumentos e mecanismos constituem o conjunto de instrumentos que caracterizam nossa “rede de segurança bancária”, envolvendo:

a) licenciamento para o funcionamento das instituições financeiras, com a imposição de critérios mínimos para o ingresso nesse mercado, como capital mínimo, idoneidade e requisitos para o exercício de cargos de direção, como forma de 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, limitações a operações com controladores e empresas ligadas, objetivando a redução dos riscos incorridos pelas instituições financeiras;

c) supervisão e fiscalização das instituições financeiras, com poder de polícia para fazer valer as regras de funcionamento das instituições;

d) assistência financeira de liquidez (janela de redesconto), normalmente provida pelo banco central, cujo objetivo é evitar a "quebra" de instituições financeiras por dificuldades transitórias de caixa;

e) mecanismos de intervenção e liquidação de instituições financeiras, como forma de sanear instituições e obrigar a saída organizada de empresas descapitalizadas do mercado; e

f) mecanismos de seguro depósito, como forma de proteger os pequenos depositantes no caso de "quebra" de instituições financeiras e minimizar corridas bancárias.

As atividades de um órgão de supervisão bancária são fundamentais no contexto da uma "rede de segurança" bancária. Somente um monitoramento mais próximo da atuação das instituições financeiras no mercado pode antecipar e evitar o agravamento de potenciais problemas. Uma fiscalização adequada também permite o aperfeiçoamento da própria regulamentação prudencial, evita que uma instituição mal gerenciada aumente seu campo de atuação no mercado, evita que o banco central opere e empreste recursos para instituições insolventes, bem como reduz as perdas potenciais para um fundo ou seguro depósito nos casos de insolvência de instituições financeiras, pela intervenção e liquidação das mesmas, antes que os prejuízos se avolumem.

#### **- licenciamento de instituições financeiras**

O objetivo principal de uma política de licenciamento levada a cabo por um órgão de supervisão bancária é evitar o ingresso no mercado de aventureiros, bandidos e

pessoas incompetentes. No Brasil, assim como em outros países, basta ter CIC para abrir um banco: capital, idoneidade e competência. No quesito capital não basta o pretendente a banqueiro aportar os recursos necessários. É preciso também comprovar ter um patrimônio pessoal compatível com o empreendimento, evitando que nova instituição seja refém da frágil situação de seus donos. Se exige também reputação ilibada por parte dos controladores e principais executivos, bem como competência e experiência profissional para a alta administração do banco.

Evidentemente, as exigências prévias associadas ao processo de licenciamento são meramente preventivas. Mas não impedem um banco de se tornar insolvente, mesmo que comece bem capitalizado, não evita que um banqueiro com passado limpo cometa fraudes em determinadas situações e circunstâncias, nem é garantia que um bom e eficiente bancário seja um executivo de sucesso como administrador.

É competência privativa do Banco Central do Brasil autorizar o funcionamento das instituições financeiras, segundo a Lei 4595/64 e as diretrizes do Conselho Monetário Nacional. Associado a esse poder concedente, cumpre ao BCB autorizar também quaisquer transferências de controle acionário, fusões, transformações, encampações e incorporações. Cabe igualmente ao BCB autorizar a instalação ou transferência de sedes ou dependências, inclusive no exterior, bem como estabelecer as condições para a posse e exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras.

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição do País, foi reforçada a necessidade de uma política de licenciamento prévio das instituições financeiras. Entre outros dispositivos importantes para o sistema financeiro nacional, o artigo 192 da nova Carta Magna, em seu parágrafo primeiro, estabeleceu de que a autorização para o funcionamento das instituições financeiras seria *"inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento"*.

#### **- regras prudenciais de funcionamento das instituições financeiras**

As normas do sistema financeiro, a exemplo das legislação de qualquer setor de atividade, não existem apenas para definir suas instituições e área de atuação, nem só para definir os mecanismos de competição no mercado, mas principalmente para proteger a integridade, estabilidade e solvência do sistema. Sua base estrutural, que trata das instituições, mercados e instrumentos, deve ser o mais genérica e flexível possível

no trato da variedade de produtos transacionados no mercado financeiro, bem como permitir a adaptação do sistema às mudanças normais que ocorrem no mundo de hoje.

A busca de maior eficiência competitiva da indústria de intermediação financeira é o objetivo concorrencial da regulamentação. É preciso que as regras que presidem tais transações sejam respeitadas e que os participantes e aplicadores do mercado financeiro e de capitais tenham informações confiáveis sobre as instituições e produtos que vão transacionar. Esta é ênfase regulatória típica da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), por exemplo. Mas ela também está presente na regulamentação bancária, pois a maior transparência das transações e demonstrativos financeiros dos bancos garantem uma maior fiscalização destas instituições por parte do próprio mercado.

Mas o principal aspecto da regulamentação do sistema financeiro é o prudencial, procurando garantir um melhor controle e administração dos riscos das instituições financeiras. Nesse sentido, com a globalização e internacionalização dos mercados financeiros, a responsabilidade dos órgãos reguladores e fiscalizadores tem aumentado, inclusive com a maior sofisticação e o surgimento de novos produtos, principalmente na área de derivativos. O desafio dessa maior liberalização e internacionalização dos mercados financeiros é o de coordenar e aperfeiçoar os mecanismos da regulamentação prudencial, visando manter a estabilidade dos sistemas financeiros não só a nível local, mas também a nível mundial.

Consciente da necessidade de adaptar as exigências regulamentares do SFN o governo brasileiro aderiu aos Acordos e Princípios propostos pelo comitê da Basiléia, em linha com os padrões internacionais. Até a adoção das exigências de capital e patrimônio dos Acordos de Basiléia (Resolução 2099/94), o BCB exigia das instituições financeiras outros requisitos prudenciais, como capital e patrimônio líquido mínimos, limite de diversificação de riscos, limite de imobilizações (90% do patrimônio líquido) e limite de endividamento (até 15 vezes o P.L.).

A adaptação aos Acordos de Basiléia significaram três alterações principais. A primeira foi o aumento da exigência de capital e patrimônio líquido mínimos para o funcionamento das instituições financeiras. A segunda alteração foi com a forma de acompanhamento dos limites de alavancagem operacional. Nosso tradicional limite de endividamento foi substituído, na prática, por uma limitação às operações ativas, ponderadas por risco. Atualmente, as instituições financeiras devem manter um patrimônio líquido ajustado (PLA) no valor equivalente a 11% (onze por cento) de seu ativo ponderado por risco. Para efeito de cálculo das operações ativas, são consideradas as seguintes ponderações:

a) risco nulo, onde são consideradas basicamente as disponibilidades de caixa, depósitos no BC, aplicações em títulos públicos federais, o que significa que não há exigência de PLA para que a instituição financeira mantenha liquidez;

b) risco reduzido (20%), onde são somados basicamente depósitos bancários, ouro e disponibilidades em moeda estrangeira;

c) risco reduzido (50%), que considera, entre outras, aplicações em moeda estrangeira no exterior, títulos estaduais e municipais, títulos de outras instituições financeiras e créditos habitacionais em situação normal; e

d) risco normal (100%), que agrega as demais operações, como empréstimos e financiamentos, debêntures, operações de arrendamento mercantil, câmbio, ações e investimentos, bem como todas as operações de avais e garantias prestadas.

Finalmente, a terceira alteração relativa aos Acordos de Basiléia refere-se à exigência de demonstrações financeiras consolidadas dos conglomerados financeiros, inclusive de suas subsidiárias e dependências no exterior. O acompanhamento das instituições financeiras pelo BCB, já de há muitos anos, exceto pela fiscalização de subsidiárias no exterior, já era feita com base na supervisão conjunta dos conglomerados, estando em acordo com as recomendações dos Acordos de Basiléia.

### **- Fiscalização**

A fiscalização dos órgãos de supervisão bancária envolve dois aspectos principais: a verificação quanto ao cumprimento das leis e regulamentos e o acompanhamento da saúde financeira dessas instituições financeiras. Evidentemente, a verificação quanto ao cumprimento das leis e regulamentos é importante, até mesmo para acompanhar o cumprimento das próprias regras prudenciais ditadas pelo órgão supervisor e certificar-se de que as instituições não façam transações ilegais, como a de servir de “lavanderia” de recursos financeiros ilícitos. Mas o principal aspecto da fiscalização bancária é o de monitorar a saúde e os riscos assumidos pelas instituições fiscalizadas.

No Brasil, as instituições financeiras são obrigadas a seguir uma contabilidade padronizada instituída pelo BCB - Plano Contábil Consolidado de Sistema Financeiro Nacional (COSIF). Nesse sentido, o BCB consegue ter informações a nível micro e macro, remetidas mensalmente pelas instituições financeiras, objeto dos trabalhos de supervisão bancária. Esta fiscalização compreende um acompanhamento indireto ("off

site supervision"), como base em informações regulares encaminhadas pelas instituições, e o trabalho de verificação direta ou fiscalização de campo ("on site supervision").

#### **- janela de redesconto**

O tradicional mecanismo do redesconto do Banco Central, a rigor, cumpre duas funções básicas. A primeira, tradicional, é a de efetivamente socorrer bancos em dificuldades financeiras, contribuindo para a estabilidade do sistema financeiro. A segunda, mais conhecida dos economistas, é a de funcionar como instrumento de política monetária, sinalizando ao mercado as taxas de juros básicas e as condições de liquidez da economia. Quando o Banco Central deseja restringir (ou aumentar) a oferta monetária, pode elevar (diminuir) as taxas de juros do redesconto, tornando mais (menos) oneroso o acesso ao crédito da autoridade monetária.

A assistência financeira do Banco Central às instituições financeiras deve ser vista como uma coisa normal. Entretanto, o redesconto não pode ser visto como um "direito" da instituição financeira, mas como uma facilidade que a autoridade monetária pode eventualmente negar. Nesse sentido, o Banco Central deve funcionar como qualquer outro banco, examinando as condições do requerente e revestindo-se das necessárias garantias. Afinal, um banco central só deveria emprestar para instituições com problemas transitórios de liquidez e não para instituições insolventes. Nestes casos, a solução deveria ser a liquidação e não o socorro financeiro.

Esta regra de bom senso, entretanto, não é de fácil aplicação quando se trata da insolvência de grandes bancos, que ponham em risco a estabilidade do próprio sistema financeiro. É o problema enfrentado também em outros países com relação à insolvência de grandes bancos ("too big to fail"). Nestes casos, em função das repercussões econômicas de um eventual fechamento da instituição (e até por pressões políticas), procura-se encontrar uma solução de mercado, onde normalmente o Governo ou o Banco Central acabam por financiar a venda da instituição, inclusive mediante a absorção de eventuais prejuízos.

#### **- saneamento do SFN (intervenções e liquidações)**

Não obstante a preocupação prudencial dos órgãos reguladores, instituições financeiras podem ficar insolventes e devem ser fechadas. Constatada a iminência ou a inevitabilidade da insolvência de alguma instituição financeira, cabe ao banco central ou ao órgão de supervisão bancária adotar as medidas necessárias, seja através de uma intervenção saneadora ou através do encerramento das atividades da instituição (liquidação).

No Brasil, são três as modalidades de regimes especiais aplicáveis a estes casos - intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária. Os dois primeiros são disciplinados pela Lei nº 6024, de 13.03.74, e o último pelo Decreto-lei nº 2321, de 25.02.87.

#### **- seguro depósito**

Na experiência internacional, em geral após severas crises bancárias, muitos países optaram criar instrumentos de garantia de depósitos. Apesar de sua destinação primeira ser a de proteger a economia popular (de pequenos depositantes), ressarcindo os prejuízos eventualmente causados por quebras de instituições financeiras, tais mecanismos têm por finalidade principal dar maior estabilidade ao sistema financeiro, à medida em que minimizam "corridas" contra instituições financeiras, independentemente dessa "corrida" ser procedente ou não.

É importante salientar, todavia, que a garantia de depósitos, na experiência internacional, costuma ser limitada, pois o mecanismo não é recomendando para proteger grandes depositantes. Não só pelo aspecto sócio-econômico, mas porque, por serem grandes e normalmente mais bem informados, funcionam melhor como fiscais da administração das instituições financeiras do que qualquer regulamentação ou supervisão governamental. Além disso a proteção ilimitada tende a estimular comportamentos irresponsáveis ou até fraudulentos (*moral hazard*) por parte de dirigentes de instituições financeiras, dada a própria existência do mecanismo de garantia.

No Brasil, tivemos duas experiências importantes com mecanismos de garantia de depósitos: o Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliária - FGDLI e da Reserva Monetária. Criado à época do extinto BNH, depois administrado pelo BCB, o FGDLI destinava-se a garantir os depósitos em cadernetas de poupança, com recursos de contribuições das próprias instituições de crédito imobiliário. Já a Reserva Monetária, originalmente com recursos do imposto sobre operações financeiras (IOF), não só cumpria a função de garantir depósitos do sistema financeiro, mas também a de financiar eventuais ações de saneamento, de que são exemplo os programas de recuperação de bancos oficiais estaduais em meados da década de 1980.

Após a Constituição de 1988, com a transferência do IOF para o Tesouro Nacional, a Reserva Monetária deixou de contar com essa arrecadação, e os recursos remanescentes praticamente se esgotaram, sendo insuficientes para garantir os depósitos de futuras liquidações de instituições financeiras. Não sem razão, o BCB e o Governo

procuram mobilizar as próprias instituições financeiras para a criação de uma nova sistemática de garantia de depósitos, bem como o aumento do limite de garantia, pois o que prevalecia (R\$ 5.000,00) já era evidentemente insuficiente.

Assim, em 1995 foi criado um novo mecanismo destinado a proteger os titulares de créditos perante as instituições financeiras, sob a forma de Fundo Garantidor de Créditos -FGC, cuja instituição foi autorizada pela Resolução nº 2127, de 31.08.95, seguindo-se a aprovação de seus estatuto e regulamento por meio da Resolução nº 2211, de 16.11.95, ambas do Conselho Monetário Nacional.

O FGC é uma associação civil sem fins lucrativos, com prazo indeterminado de duração e constituído sob a forma de sociedade de direito privado, tendo por objetivo dar cobertura, de até R\$ 20 mil por titular, a depósitos e aplicações nas hipóteses de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de instituição que participe do referido fundo, ou, ainda, de reconhecimento pelo BCB, de estado de insolvência da instituição que, nos termos da legislação vigente, não esteja sujeita aos regimes acima mencionados. A proteção de até R\$ 20 mil foi retroativa às instituições intervindas e liquidadas após o Plano Real.

São objeto da garantia proporcionada pelo FGC os seguintes créditos: depósitos à vista, depósitos de poupança, letras de câmbio, letras imobiliárias e letras hipotecárias, de emissão ou aceite de instituição financeira ou associação de poupança e empréstimo em funcionamento no país. Participam do FGC todas as instituições financeiras, exceto as cooperativas de crédito e as seções de crédito das cooperativas. As instituições participantes contribuem com 0,025% do montante mensalmente escriturado relativamente aos saldos das contas correspondentes às obrigações objeto de garantia.

#### IV – INSOLVÊNCIAS BANCÁRIAS

A existência de um órgão de supervisão e fiscalização bancária não é garantia contra insolvências no setor. Instituições financeiras que operam numa economia de mercado podem ficar insolventes e, nessas circunstâncias, a penalidade prevista no regime capitalista é a eliminação da empresa ineficiente do mercado. Diversas são as causas que podem levar à inadimplência de uma instituição financeira, em grande parte associadas aos riscos que assumem por intermediar recursos de terceiros.

Tais riscos são apresentados a seguir, conforme a classificação adotada pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia<sup>6</sup>, assim como as providências que usualmente são usadas pelos órgãos reguladores para minimizá-los:

a) riscos de crédito - vinculados a perda de qualidade dos ativos das instituições, ou seja, a possibilidade de ser comprometido o recebimento do principal e encargos de seus créditos; exigência de uma adequada provisão para devedores duvidosos, limites a operações com ativos e/ou clientes individuais e limites de alavancagem operacional são as formas tradicionais de lidar com possíveis inadimplências de clientes;

b) riscos operacionais – ligados à eficiência administrativa ou a deficiência dos controles internos, ou seja, associados a perdas que possam ocorrer por erros, fraudes ou deficiências no funcionamento da instituição; a exigência de requisitos de probidade e competência dos dirigentes de instituições financeiras, de controles internos e de auditoria interna e externa procura minimizar esse importante fator de inadimplência;

c) riscos de mercado - referentes à flutuação no valor das posições dos investimentos realizados, como a queda no preço de ações, câmbio ou “commodities”; o risco associado ao descasamento é particularmente importante no caso do carregamento de posições abertas em moedas estrangeiras; flutuações pronunciadas do câmbio podem gerar grandes lucros para algumas instituições, mas também podem provocar grandes prejuízos; regras de diversificação de ativos e limites operacionais são as formas tradicionais de minimizar o efeito de tais riscos; com o desenvolvimento recente de modelos mais sofisticados de controle de riscos, os supervisores bancários tem procurado se assegurar de que os bancos implementem e mantenham tais sistemas;

d) risco de taxa de juros - associados à exposição da situação financeira da instituição a movimentos adversos nas taxas de juros; uma elevação dos juros de

---

<sup>6</sup> A classificação dos riscos aqui apresentada segue a nomenclatura adotada no item A (riscos da atividade bancária) da Seção IV do documento explicativo dos 25 princípios básicos de supervisão bancária (Basle Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, september 1997).

mercado pode significar grandes prejuízos a um banco, por exemplo, caso seus empréstimos sejam mais longos e a juros fixos, enquanto a captação mais curta ou a juros variáveis; um descasamento operacional na estrutura de captação e aplicação de recursos da instituição é sempre preocupante, daí a importância do monitoramento pelos supervisores da forma com que os bancos controlam tais riscos;

e) riscos de liquidez - associados à possibilidade de ter que se desfazer de ativos com prejuízo para honrar saques de depósitos de seus clientes; em geral os bancos são mais sujeitos a tais riscos, em função da característica de pronta disponibilidade dos depósitos à vista; um ativo mercado de depósitos interbancários e a janela de desconto do Banco Central procuram reduzir tais riscos;

f) riscos de país e de transferência – pouco importante no caso brasileiro, refere-se à eventuais dificuldades em receber créditos contra credores de outros países, ou em transformar a moeda recebida em moeda conversível;

g) riscos legais ou jurídicos - referem-se ao risco de desvalorização de ativos ou valorização de passivos em intensidade inesperada face a mudanças na legislação, rumos de um processo, parecer ou documento legal inadequado ou incorreto; bancos podem ser bastante afetados por tais riscos quando adotam novos tipos de transação ou quando os direitos legais de uma contraparte numa transação não estão estabelecidos;

h) riscos de reputação – originários de falhas operacionais e de deficiências no cumprimento de leis que afetem a credibilidade da instituição; tais riscos podem ser particularmente danosos a um banco, pois a manutenção da confiança de depositantes e do mercado são importantes para sua sobrevivência.

Riscos fora de balanço ("*off-balance sheet*"), riscos políticos e catastróficos não são citados entre os riscos relevantes pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia<sup>7</sup>. Os riscos fora de balanço são aqueles decorrentes de avais, fianças ou outras garantias concedidas pelas instituições financeiras, que por vezes nem são contabilizados em contas de compensação. Com o crescente mercado de commercial papers e derivativos, esse risco vinha crescendo no portfólio das instituições financeiras. Em função das alterações resultantes da implementação dos Acordos de Basileia no Brasil (Res. 1366/94), avais e garantias foram explicitamente incluídos nos limites operacionais das instituições financeiras brasileiras.

---

<sup>7</sup> Os riscos fora de balanço não são citados no documento relativo aos 25 princípios básicos, mas são considerados num documento do Comitê da Basileia de 1986 (Basle Committee on Banking Supervision, The Management of Bank's off-balance-sheet exposures: a Supervisory Perspective, march 1986)

Os riscos políticos são aqueles associados a prejuízos que podem ser causados por guerras, revoluções e mudanças políticas abruptas, enquanto os catastróficos são aqueles decorrentes de fenômenos da natureza, como terremotos, secas, etc.. Desconhecemos recomendações específicas da regulamentação prudencial para lidar com esses tipos de risco, exceto pela tradicional exigência de diversificação da carteira de ativos. Existem modalidades de seguro de crédito que protegem os investidores contra tais riscos, como nos seguros de crédito à exportação e seguro agrícola. Em geral as cias. seguradoras recusam-se a assumir riscos políticos e/ou catastróficos, razão pela qual estes riscos costumam ser bancados pelos Governos interessados em garantir a realização de determinadas operações.

Por todos esses riscos, os órgãos reguladores exigem capital e/ou patrimônio mínimo para a constituição e funcionamento de instituições financeiras, bem como estabelecer limites/tetos para suas operações ativas como proporção de seus recursos próprios. Tais exigências prudenciais são praticamente universais e estão em processo de uniformização por parte dos órgãos reguladores nacionais.

A propósito, é preciso ressaltar que a missão dos órgãos supervisores não é proteger a instituição financeira, mas o sistema como um todo. Dessa forma, quando detectadas situações de insolvência, a obrigação dos supervisores é proteger o sistema e fechar tais instituições.

Num certo sentido, é até saudável observar que numa particular economia os bancos também são fechados, cumprindo-se a sorte inevitável das instituições ineficientes. Entretanto, nem sempre é pacífica a reação da opinião pública a insolvências no setor bancário e financeiro, principalmente quando se trata de grandes bancos. Nesses casos, não é incomum culpar os órgãos supervisores pelos prejuízos apurados por ocasião do fechamento de instituições insolventes. Obviamente, dirigentes e supervisores desses órgãos não são as pessoas que administram ou tomam as decisões nas instituições financeiras e, portanto, não podem ser diretamente responsabilizados pelos prejuízos causados pelas insolvências no segmento que supervisionam.

Evidentemente, um órgão de supervisão ineficiente pode sempre ser responsabilizado por tornar mais freqüentes os casos de insolvência e aumentar a extensão dos prejuízos causados, não intervindo tempestivamente quando detectados os primeiros sinais dos problemas. O pior que pode ocorrer para um órgão de supervisão, seja por incapacidade econômica ou legal de enfrentar adequadamente a situação, seja por medo de enfrentar as críticas inevitáveis, é não intervir e afastar as instituições financeiras insolventes do mercado.

“São dois os principais objetivos do “saneamento”: obter um sistema mais saudável e evitar prejuízos maiores.

- “A principal meta a ser alcançada é construir, ao menor custo possível para a sociedade, um sistema bancário solvente, competitivo e bem administrado, onde operem apenas bancos viáveis e bons banqueiros.
- “Os principais prejuízos a serem evitados são:
  - danos ao sistema de pagamentos;
  - crise geral de confiança, como resultado das perdas de depositantes e credores;
  - desperdício de recursos alocados em favor dos piores clientes ou segmentos da economia em detrimento daqueles mais promissores;
  - aumento dos prejuízos à política monetária e fiscal;
  - instabilidade macroeconômica.”<sup>8</sup>

Na prática, o que ocorre na maior parte dos países, inclusive no Brasil, é que apenas pequenos bancos e instituições financeiras é que são liquidados quando apresentam problemas de insolvência. De fato, não há grandes problemas políticos ou econômicos em fechar pequenas instituições financeiras. O problema se coloca quando a insolvência afeta um grande banco. Nesse caso, o impacto econômico de sua liquidação é mais importante, afetando mais pessoas, afetando de forma mais importante o sistema de pagamentos e a confiança no sistema e, por consequência, um alvo de maior atenção da opinião pública e dos políticos.

Trata-se do problema do banco ser muito grande para ser liquidado (“too big to fail”). É um problema que afeta a essência da obrigação do órgão supervisor. Ele sabe que deve agir para tirar a instituição do mercado, ou ao menos sua parte “podre”, mas sem causar prejuízos ao sistema de pagamentos, nem criar pânico no mercado, ou seja, sem criar uma situação de crise bancária. Esta é sempre a mais desafiadora situação, envolvendo sempre uma decisão discricionária e a perguntas sem resposta satisfatória. Porque o tratamento dado aos grandes bancos e a seus clientes é diferente daquele dispensado aos pequenos bancos? Qual o tamanho do banco que merece ser interpretado como muito grande para ser liquidado? Qual o tamanho do banco que sua quebra põe em risco o sistema bancário como um todo?

Fechar um grande banco é sempre uma tarefa difícil, até porque o próprio órgão supervisor pode ter fortes limitações a levar a cabo tal empreitada. A primeira limitação óbvia é de ordem política. Grandes e tradicionais bancos formam fortes laços econômicos junto às regiões e atividades em que prestam serviços e, na presença do risco de serem fechados, naturalmente fazem pressão política pela defesa dessas

---

<sup>8</sup> Aristóbulo de Juan (1998), p. 18

instituições. Um órgão supervisor pode simplesmente não ter o necessário respaldo político para levar a cabo a liquidação. Em certa medida, inclui-se nessa situação a interpretação de que a insolvência não está suficientemente caracterizada para justificar a intervenção. Isso explica porque muitas vezes grandes bancos só são efetivamente liquidados quando os prejuízos acumulados são imensos e não há outra alternativa.

Nesse sub-grupo de grandes e tradicionais bancos com forte limitação política podemos incluir também os grandes bancos governamentais. Nesses casos, a insolvência pode ser grande e o órgão supervisor pouco ou nada pode fazer, inclusive por falta de amparo legal. A legislação brasileira, por exemplo, não contempla a possibilidade do Banco Central promover a intervenção ou liquidação de bancos federais. Apesar da liquidação de bancos estaduais estar amparada na lei, há quem discorde, havendo um quase consenso de que é uma impossibilidade política. Não sem razão, o fechamento de bancos estaduais está sendo feito com base num programa governamental específico, mutuamente negociado entre o Governo Federal e os Estados, envolvendo a renegociação das dívidas dos Estados com a União.

Sobre o aspecto legal das intervenções e liquidações de instituições financeiras, é preciso que a lei defina a participação do órgão supervisor, inclusive para dar agilidade aos processos falimentares, pois é preciso minimizar ao máximo os prejuízos, incertezas e angústias com a natural lentidão desses processos. Por isso, na maior parte dos países, a falência de bancos tem tratamento diferenciado, com algum tipo de rito sumário e participação do órgão supervisor. Eventuais prejuízos com a celeridade do processo são tratados com base na responsabilidade civil ou criminal das partes. No Brasil, visando maior rapidez do processo falimentar de instituições financeiras e do mercado segurador, a liquidação é extrajudicial, conduzida pelos respectivos órgãos de supervisão, o que não é muito comum em outros países.

Outra razão invocada para o não fechamento de bancos insolventes é a incompetência, desaparecimento e até o “moral hazard” do órgão supervisor. Um órgão de supervisão, por incompetência de seus quadros ou falta de uma estrutura adequada de fiscalização, pode não detectar situações de insolvência das instituições sob sua supervisão. Não é preciso dizer que se queremos um sistema financeiro saudável, é preciso que tenhamos um órgão supervisor bem aparelhado e motivado. Também não basta que o órgão seja tecnicamente competente e aparelhado para detectar tais situações e agir. É preciso tomar a decisão, evitando o problema do “moral hazard” do órgão supervisor. Ele não pode deixar de cumprir seu papel legal, nem para preservar sua reputação, escondendo o fato de que “deixou” um banco tornar-se insolvente, nem muito menos se deixar envolver por “favores” dos controladores e administradores dos bancos envolvidos.

Por vezes também, existem limitações orçamentárias para levar a cabo as intervenções e liquidações. Tais operações podem ser custosas a curto prazo, pois significam o reconhecimento tempestivo de perdas junto a depositantes, o não recebimento de tributos recolhidos com base nos lucros fictícios dos envolvidos, etc. O dilema orçamentário quando se intervêm num grande banco insolvente, é que os prejuízos podem ser bem menores que deixar o problema evoluir, mas eles são visíveis e imediatos.

Por essa razão, é importante a existência de um fundo ou seguro de depósito bem capitalizado, que disponha de recursos para enfrentar tais situações. Evidentemente, quando os prejuízos de insolvências bancárias são muito elevados, comprometendo o sistema bancário e pondo em risco a economia do país, quem tem a obrigação de intervir e aportar os recursos necessários é o Governo. Normalmente, nessas situações, é o banco central que intervêm, usando seu poder de prestador de última instância. Mas o ideal é que tais prejuízos sejam assumidos de forma não inflacionária pelo Tesouro Nacional, com a adequada cobertura de impostos.

A proteção aos depositantes através de um seguro de depósitos é frequentemente condenada sob o argumento do “moral hazard”, principalmente no caso da proteção ser ilimitada. Mas, por outro lado, na ausência do mecanismo, o efeito negativo do “moral hazard” pode ser até maior, caso os grandes depositantes e bancos tenham a convicção de que o governo, em última instância, sempre intervêm nesses casos, “salvando a todos”<sup>9</sup>. Um bom mecanismo de seguro depósito, além de desonerar o Governo com a cobertura de depositantes, elimina muito da discricionariedade no tratamento desses casos, podendo reduzir o “moral hazard” causado pela experiência repetitiva do governo “salvar a todos”<sup>10</sup>.

Temos ressaltado até aqui, que o melhor a fazer com bancos insolventes é sua liquidação. “Grandes bancos são bichos especiais e matá-los pode ter implicações perigosas. Falando genericamente, eles não são fechados. Por isso são chamados de “too big to fail”. Na verdade, são submetidos a operações de reestruturação”<sup>11</sup>. Para que uma reestruturação bancária tenha maiores chances de sucesso o ideal é a recapitalização do banco, a mudança no controle societário e na alta administração da sociedade. “A

---

<sup>9</sup> Uma interessante análise comparativa entre um sistema de indenização aos depósitos sem seguro depósito (proteção implícita) e com o mecanismo formal pode ser encontrado em Talley & Mas (1990), p. 13/14

<sup>10</sup> Enoch, Stella & Khamis (1997), p. 10/11, defendem explicitamente a manutenção de algum grau de ambiguidade apenas na definição do que sejam os grandes bancos para efeito de uma proteção diferenciada.

<sup>11</sup> Aristóbulo de Juan (1998), p. 28

recapitalização deve resolver os problemas passados, enquanto novos controladores e administradores trazem a expectativa de evitar problemas futuros.”<sup>12</sup>

Os objetivos de uma reestruturação bancária podem ser alcançados sob diferentes arranjos. São dois os modelos básicos utilizados em reestruturações: o modelo da cisão da parte saudável (“Good Bank/Bad Bank”) e o modelo da aquisição (“Purchase and Assumption”), assumindo-se eventuais prejuízos. Em ambos os casos, se minimizam as perdas impostas ao sistema financeiro, aos clientes e empregados, permitindo também a negociação do valor intangível do negócio (“goodwill”) que seria perdido com a liquidação.

A vantagem do modelo da cisão relativamente ao modelo da aquisição, é o de não beneficiar os acionistas e administradores do banco insolvente, mediante a negociação da parte saudável, que pode continuar funcionando normalmente. Nesse modelo, as ações e quaisquer outros direitos societários não são objeto de negociação, mas apenas a parte saudável que, da mesma forma que numa liquidação ordinária, teria que ser negociada para fazer face ao pagamento dos credores e depositantes.

No modelo “good bank/bad bank”, o mais comum, é fazer a cisão e negociação da parte boa, como no PROER brasileiro, liquidando-se o banco ruim ou submetendo-o a forte programa de recuperação. Outra alternativa, é cindir a parte “ruim” do banco, como na Espanha, pela entrega aos acionistas, pelo valor contábil, dos piores ativos da instituição no valor equivalente a todos seus ativos e direitos. Como os órgãos supervisores não tem por função e especialidade administrar bancos, o ideal é que o “good bank” seja negociado rapidamente, seja para constituir um novo banco ou para ser fundido a algum outro já existente. De qualquer forma, se houver credibilidade na intervenção governamental, como na Espanha, pode-se constituir um “banco ponte” (sem capital) até que surjam interessados em sua compra através de um processo de leilão público.

O modelo da aquisição abrange diversas formas de atuação do órgão supervisor “forçando” ou incentivando a venda do controle societário para outro grupo econômico. Este modelo inclui desde uma solução de mercado imposta ou incentivada pelo órgão supervisor até a “estatização” do banco. Tais soluções podem frequentemente levar a subsídios por parte do governo ou da instituição de seguro depósito, para viabilizar a negociação. O ideal é que o órgão supervisor se antecipe, promovendo “soluções de mercado” antes de caracterizada a insolvência (patrimônio líquido negativo).

---

<sup>12</sup> Idem, p. 32/33

## V – BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DO BRASIL, Acordo de Cooperação entre o Banco Central do Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, visando a efetivação de ações para implantação do Programa de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do Banco Central junto ao SFN, 1998 (mimeo)

CALOMIRES, Charles W. - The Postmodern Bank Safety Net - Lessons from Developed and Developing Economies - The AEI Press, Washington, D.C. 1997

CAPRIO, Gerard & KEEFER, Philip – Regulation, Institutions and Country Responses to Bank Insolvency – The World Bank, Washington, DC march 1998 (mimeo)

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli – Designing a Bank Safety Net – A long Term Perspective – World Bank, december 1998 (mimeo)

DEMIRGÜÇ-KUNT, Aslt & KANE, Edward J. - Deposit Insurance: Issues of Design and Implementation - Research Proposal - World Bank and Boston College, november 1997 (mimeo)

ENOCH, Charles & GREEN, John H. (Eds.) – Banking Soundness and Monetary Policy – Issues and Experiences in the Global Economy – IMF, Washington, DC 1997

ENOCH, Charles, STELLA, Peter & KHAMIS, May - Transparency and Ambiguity in Central Bank Safety Net Operations - IMF Working Papers, WP/97/138 - International Monetary Fund, october 1997

FOLKERTS-LANDAU, David, LINDGREN, Carl-Johan & Staff Team – Towards a Framework for Financial Stability – IMF World Economic and Financial Surveys – International Monetary Fund, january 1998

GARCIA, Gillian - Depositor Protection and Banking Soundness, in ENOCH, Charles & GREEN, John H. (Eds.) - Banking Soundness and Monetary Policy - Issues and Experiences in the Global Economy - IMF, Washington, DC 1997

JUAN, Aristobulo de – Clearing the Decks: Experiences in Banking Crises Resolution – paper prepared for the Fourth Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, “Banks and Capital Markets: Sound Financial Systems for the 21<sup>st</sup>. Century,” San Salvador, El Salvador, Jun-1998 (mimeo)

LINDGREN, Carl-Johan, GARCIA, Gillian & SAAL, Matthew I. - Bank Soundness and Macroeconomic Policy – IMF, Washington, DC 1996

LUNDBERG, Eduardo L. – Supervisão e Fiscalização do Sistema Financeiro – Banco Central do Brasil, fev-98 (mimeo)

TALLEY, Samuel H. & MAS, Ignacio – Deposit Insurance in Developing Countries – IMF Working Papers, WPS 548 – International Monetary Fund, november 1990

THOMPSON, C.J. – The Basle Concordat: International Collaboration in Banking Supervision, in EFFROS, Robert C. – Current Legal Issues Affecting Central Banks, volume 1, IMF, Washington, DC 1992