



Análise de Impacto Regulatório

Requerimentos individuais (*solo basis*) para conglomerados prudenciais

BANCO CENTRAL DO BRASIL

DEPARTAMENTO DE REGULAÇÃO PRUDENCIAL E CAMBIAL - Dereg

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

REQUERIMENTOS INDIVIDUAIS (*SOLO BASIS*) PARA CONGLOMERADOS PRUDENCIAIS

Coordenação

(Assinado digitalmente)
Kathleen Krause
Chefe adjunta
Departamento de Regulação
Prudencial e Cambial - Dereg

(Assinado digitalmente)
Ricardo Franco Moura
Chefe
Departamento de Regulação
Prudencial e Cambial - Dereg

Equipe Técnica Responsável pela Elaboração

Danniel Lafetá Machado
Analista
Consultoria de Acompanhamento e Assessoria
em Regulação Financeira Internacional - COINT

David Salles de Barros Valente
Chefe de Subunidade
Consultoria de Acompanhamento e Assessoria
em Regulação Financeira Internacional - COINT

Fernanda Martins Bandeira
Assessora Plena
Assessoria Especializada da Regulação - ASEP

Fabiana Ladvoat Cintra Amaral Carvalho
Assessora Senior
Assessoria Especializada da Regulação - ASEP

Contribuições Técnicas

Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro - Desig

BRASÍLIA – DF
2023

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1. CONTEXTUALIZAÇÃO	5
2. IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS, SUAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS	7
3. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES AFETADOS	11
4. DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS	12
5. IDENTIFICAÇÃO E IDEAÇÃO DE OPÇÕES DE AÇÃO	12
5.1. Mapeamento da experiência internacional	12
5.2. Recomendações do FSAP	15
5.3. Opções de ações	17
5.4. Controle dos custos na implementação das ações	19
6. COMPOSIÇÃO DAS AÇÕES E ANÁLISE DOS IMPACTOS	21
6.1. Combinação das ações	21
6.2. Efetividade e relevância das ações – análise de atratividade	22
6.3. Identificação dos critérios utilizados na análise	24
6.3.1. Custo de observação	25
6.3.2. Custo de observância	26
7. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO	32
7.1. Implementação	32
7.2. Planejamento da fiscalização	33
7.3. Planejamento do monitoramento das alterações normativas e de fiscalização	33
8. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	34

SUMÁRIO EXECUTIVO

A motivação desta análise de impacto regulatório (AIR solo basis) veio das recomendações da avaliação de risco do Sistema Financeiro Nacional (SFN) conduzida pelo *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) em 2018. O relatório do FSAP/2018 apontou a necessidade de a regulação e as práticas de supervisão de conglomerados prudenciais adotarem uma visão individualizada para os integrantes dos grupos bancários¹. O padrão de supervisão adotado pelo FSAP determina que os conglomerados prudenciais sejam fiscalizados de forma consolidada e individual. No Brasil, os procedimentos estão voltados apenas para o consolidado.

Este relatório mostra como alterações na regulação prudencial que incluam limites prudenciais individuais podem impactar as práticas de supervisão e a gestão de risco dos conglomerados prudenciais. A análise foi conduzida pelo Departamento de Regulação Prudencial e Cambial (De-reg), com assistência de consultores da escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A seção 1 contextualiza a AIR, destacando as recomendações do relatório FSAP de 2018. A seção 2 descreve o problema regulatório central, dada a lacuna regulatória. A seção 3 identifica os agentes afetados. A seção 4 expõe os objetivos que devem ser considerados no tratamento da lacuna regulatória. A seção 5 mostra o elenco de ações propostas, tendo em vista os benefícios para a supervisão do Banco Central do Brasil, o controle dos custos de implementação, os padrões adotados em outras jurisdições e as recomendações do FSAP. A seção 6 apresenta a análise de impacto propriamente dita, prioriza as ações propostas e avalia os custos de implementação. A seção 7 descreve as estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento das alterações normativas propostas. A seção 8 traz as conclusões e considerações finais.

¹ O conglomerado prudencial é um conceito de agregação que espelha a consolidação contábil de um grupo financeiro. A consolidação contábil para fins de formação do conglomerado prudencial é disciplinada na Resolução CMN nº 4.950, de 30 de setembro de 2021, do Conselho Monetário Nacional.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O *Financial Sector Assessment Program* (FSAP), exercício conduzido em 2017 e 2018 pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, avaliou a conformidade do arcabouço regulatório brasileiro e da supervisão do SFN ao documento “**Core Principles for Effective Banking Supervision**”, publicado em 2012 pelo Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (BCBS). Ao final desse exercício, o Brasil recebeu a nota “**materially non compliant**” (MNC) para três princípios do referido documento, a nota “**largely compliant**” (LC) para outros nove princípios e a nota “**compliant**” (C), a mais elevada, para os demais dezessete princípios.

O princípio que trata da supervisão prudencial consolidada (CP12) foi um dos que recebeu nota LC. No entendimento dos avaliadores, o regramento prudencial e os processos de supervisão do Banco Central do Brasil (BCB) estão essencialmente voltados à visão consolidada do conglomerado prudencial e, por isso, não seriam suficientes para abordar individualmente as entidades que o constituam. O sétimo critério essencial (EC7)² do CP12 ressalta a importância da supervisão individual de cada entidade integrante de um conglomerado prudencial e da compreensão, pelo supervisor, da relação de cada instituição com os demais membros do conglomerado³. Conforme apontado no relatório final do FSAP, é recomendado que o BCB dê atenção aos componentes individuais dos conglomerados prudenciais: “*it is appropriate for the BCB to make its expectations clear that prudential standards should be met and monitored at all times on a solo basis for any individual bank within a prudential conglomerate*”.

Embora a lacuna tenha sido apontada e considerada apenas para a nota atribuída ao CP12, a aplicação de recomendações em bases individuais para instituições integrantes de conglomerados prudenciais está presente também em outros princípios do documento:

- i. CP5, que trata do processo de autorização (nota de avaliação C);
- ii. CP10, que trata da remessa de informações ao supervisor (nota C);

² Cada um dos 29 Core Principles é dividido em diversos critérios essenciais que cobrem tópicos específicos do tema abordado. Alguns Core Principles trazem também critérios adicionais cuja observância é facultativa.

³ In addition to supervising on a consolidated basis, the responsible supervisor supervises individual banks in the group. The responsible supervisor supervises each bank on a stand-alone basis and understands its relationship with other members of the group. *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Principle 12 (consolidated supervision): EC7, BCBS (2012).

- iii. CP16, que trata da adequação de capital (nota C);
- iv. CP19, relativo ao risco de concentração e à limitação da exposição a um mesmo cliente (nota LC); e
- v. CP28, referente à divulgação pública de informações e à transparência (nota C).

As recomendações do FSAP relativas a esses princípios, sobretudo ao CP12, motivaram a formação de um grupo de trabalho (GT) interdepartamental no BCB, que reuniu servidores das áreas de regulação, de supervisão, de resolução, de organização do sistema financeiro e da secretaria executiva da Diretoria Colegiada, com vistas a debater a adaptação do arcabouço regulatório e de supervisão ao escopo recomendado pelo BCBS. A coordenação dos trabalhos ficou a cargo do Departamento de Regulação Prudencial e Cambial (Dereg).

As reflexões do GT e as dinâmicas realizadas neste relatório de AIR identificaram três problemas com potencial de risco para os conglomerados prudenciais decorrentes do fato de a regulação e a prática de supervisão estabelecerem o cumprimento de requerimentos apenas em nível consolidado e cuja verificação baseia-se somente em indicadores consolidados. Os problemas foram separados considerando o estado das operações dos conglomerados, se livres (nas condições de mercado) ou sob alguma intervenção do BCB. O primeiro problema, considerando operações livres, é o aumento da possibilidade de ocorrência de perdas decorrentes da concentração de recursos e de riscos, entre as instituições integrantes, combinada com dificuldades na transferência de recursos entre elas.

O segundo problema, considerando operações sob intervenção do BCB quando a instituição está sob regime de recuperação, ocorre quando há concentração de capital no conglomerado, em um ou mais integrantes, e as transferências de recursos (capital e liquidez) necessários para a recuperação não ocorrem por barreiras não previstas ou não observadas. Isso pode dificultar ou impedir a recuperação e o retorno da instituição às suas operações nas condições de mercado. Ainda nessas condições, surge um terceiro problema, a assimetria no reembolso de credores (depositantes e investidores) de conglomerados prudenciais quando colocados sob o regime de liquidação.

O processo de AIR, no entanto, considerou que ações empregadas para corrigir o primeiro problema, ou seja, para eliminar eventuais barreiras a transferências de recursos em conglomerados

que operam em condições de mercado, teriam amplo alcance e seriam suficientes para lidar com os casos de instituições sob o regime de recuperação, além de propiciar um processo de resolução mais ordenado, com condições mais equilibradas para o reembolso dos credores de instituições sob o regime de liquidação.

A recomendação é que o arcabouço regulatório e as práticas de supervisão sejam alteradas, para incluir a visão individual, além da visão subconsolidada, em casos específicos e de forma simplificada. A construção das propostas priorizou os benefícios que a nova sistemática trará aos processos de supervisão e de resolução conduzidos pelo BCB, muito embora tenham considerado também as recomendações do FSAP e a aproximação a práticas de outras jurisdições.

2. IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS, SUAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

Há razões para manter a prática de supervisão como está. O uso exclusivo da visão consolidada tem sido eficiente até aqui. Não há evidências de que conglomerados enfrentaram problemas de solvência decorrentes da livre alocação de riscos e recursos. Além disso, a adoção da visão individualizada poderia elevar consideravelmente os custos de observação e de observância, dado o grande número de instituições que integram os conglomerados, especialmente aqueles enquadrados nos segmentos 1 e 2 (segmentos S1 e S2).

No entanto, as áreas do BCB envolvidas com a estabilidade do sistema financeiro concluíram que a prática atual deixa a supervisão exposta a pontos cegos, aumentando a probabilidade de perdas localizadas contaminarem o conglomerado como um todo e reduz a eficiência de ações preventivas, acentuando eventuais perdas para depositantes e investidores.

Os dados consolidados encaminhados à supervisão do BCB por meio dos documentos prudenciais não abarcam as exposições individuais e as concentrações de capital e de liquidez. Tampouco incluem informações sobre o papel de cada entidade dentro dos conglomerados e sobre o cumprimento contínuo dos requisitos exigidos no momento da autorização. Além disso, a supervisão não considera, nos seus processos de monitoramento, a capacidade de o conglomerado transferir recursos dentro do grupo quando necessário.

O diagrama abaixo (Causas e consequências associadas aos problemas decorrentes da ausência de tratamento individual na regulação e na supervisão de conglomerados prudenciais) explicita os principais problemas causados pela ausência de tratamento individual na regulação e supervisão prudenciais e as possíveis consequências para o sistema financeiro e para o BCB.

As perdas ocorridas em integrantes de conglomerados prudenciais são vistas pela supervisão de forma consolidada, embora sejam contabilizadas de forma individual. As ações de reparação e mitigação também são enxergadas de forma consolidada. Não há comandos individualizados no arcabouço prudencial que parametrizem a prática de supervisão nem tampouco o gerenciamento de riscos dos conglomerados.

Essa condição estimula a complexidade das estruturas organizacionais dos conglomerados, bem como de seus modelos de negócios, num ambiente dinâmico, de grande diversificação dos serviços financeiros, constantes introduções de novos produtos e novas formas de relacionamento com depositantes e investidores. O sistema como um todo tende a se concentrar em torno de instituições complexas, mais difíceis de supervisionar.

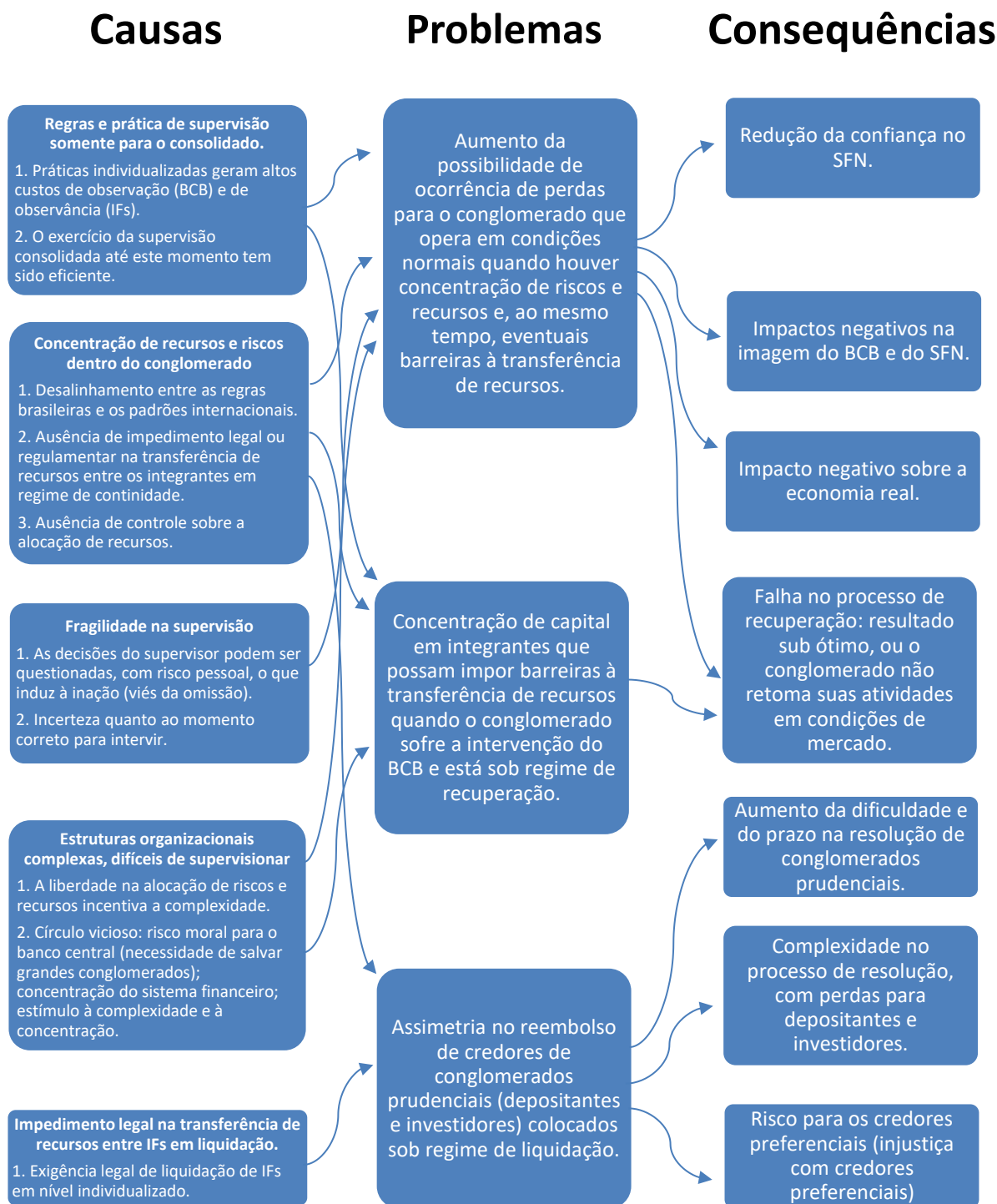
Embora haja uma instituição integrante responsável pelas estruturas de gerenciamento de riscos e de capital, que monitora e controla os riscos consolidados, não há um monitoramento regular, por parte da supervisão, sobre o tratamento de perdas quando há necessidade de transferência de recursos, ou seja, não se conhece qual é o papel de cada instituição em relação às demais, a definição de responsabilidades e atribuições, se há pontos de atenção individualizados e se há integrantes mais expostos e candidatos a receber recursos do conglomerado. E ainda, não há um acompanhamento regular em relação à concentração desses recursos, quem detém o capital e a liquidez do conglomerado, se os recursos disponíveis para a cobertura de perdas (contabilizadas individualmente) estão livres de barreiras para transferência tempestiva entre as instituições. É possível que nem mesmo os conglomerados façam o gerenciamento adequado da alocação dos recursos e riscos, das transferências de recursos e o do tratamento de perdas individuais.

O problema central desdobra-se entre a neutralidade na prática de supervisão e a insuficiência no gerenciamento de riscos e de capital, causado pela ausência de comandos individualizados na regulação prudencial para conglomerados prudenciais.

O tratamento deve considerar as particularidades do SFN, mas sem perder de vista o padrão internacional, de supervisão híbrida para conglomerados prudenciais, consolidada e individualizada. O uso conjunto dessas abordagens aprimora a fiscalização e intensifica a integração entre as áreas de supervisão e de resolução, em consonância com o gerenciamento integrado de riscos e com o gerenciamento contínuo do capital.

Como ponto de partida, o tratamento deve considerar a necessidade de os conglomerados definirem a alocação de riscos, as condições para a distribuição de recursos entre as entidades que os integram e os limites de referência que podem ser usados como alertas tanto para o próprio gerenciamento quanto para a supervisão do BCB. Além disso, a supervisão deve atuar para que os conglomerados mantenham as condições de transferência de recursos livres de barreiras, com atenção especial para os recursos alocados em outras jurisdições. A supervisão proativa fortalecerá a execução dos planos de recuperação em momentos de estresse e contribuirá para que eventuais processos de resolução transcorram de forma ordenada.

Causas e consequências associadas aos problemas decorrentes da ausência de tratamento individual na regulação e na supervisão de conglomerados prudenciais



3. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES AFETADOS

As alterações e adaptações na regulação prudencial e nas práticas de supervisão de conglomerados prudenciais terão impacto principalmente sobre o SFN. No BCB, a regulação e a supervisão são as áreas diretamente afetadas. A área de regulação é a responsável pelas alterações propostas para a regulação, mas conta com o apoio das áreas de supervisão e resolução, que serão impactadas após o início da vigência do novo arcabouço normativo. A área de supervisão é a responsável pelas mudanças nas práticas de supervisão direta e indireta. Os processos de resolução, que compreendem desde as intervenções mais brandas, como o regime de recuperação, até as intervenções definitivas, como o regime de liquidação, serão afetados pelas alterações propostas. No restante do SFN, o impacto recairá sobre os conglomerados prudenciais, que deverão adaptar-se às novas regras.

As alterações propostas têm como objetivo central a redução dos riscos para os conglomerados prudenciais, o que gera benefícios diretos para os depositantes, investidores e credores que se relacionam com essas instituições. Dados o porte e a relevância dos conglomerados dentro do SFN, a redução dos riscos individuais afeta o sistema como um todo, melhorando a sua solidez e estabilidade. Assim, os benefícios podem ser extrapolados para toda a economia, afetando indiretamente um largo espectro de agentes. Por fim, tais alterações são do interesse dos avaliadores que se dedicam aos processos de regulação e supervisão bancária do país e dos avaliadores que monitoram o risco país.

Com relação aos impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte⁴, cabe destacar que as medidas propostas na presente AIR não trarão impactos diversos daqueles que recairão sobre os demais afetados.

⁴ A avaliação dos impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte no relatório de AIR é prevista no art. 6º, inciso VII-A e § 2º, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

4. DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS

Dados os problemas, suas causas e suas consequências, foram identificados objetivos fundamentais e secundários em relação ao atendimento das recomendações do FSAP. A seguir, estão descritos os objetivos fundamentais:

- i. aumentar a aderência às recomendações do BCBS no regramento e nas práticas de supervisão de conglomerados prudenciais;
- ii. reduzir a possibilidade de perdas em conglomerados prudenciais associadas à indisponibilidade de recursos em integrantes com perdas localizadas, em decorrência de possíveis desequilíbrios individuais na alocação de riscos e de capital e de impedimentos à transferência de recursos;
- iii. reduzir custos de observação para o BCB em seus processos de supervisão, recuperação e resolução; e
- iv. reduzir custos de observância da regulação prudencial para as instituições reguladas.

5. IDENTIFICAÇÃO E IDEAÇÃO DE OPÇÕES DE AÇÃO

5.1. Mapeamento da experiência internacional

Os relatórios de exercícios de FSAP mais recentes, específicos para os **Basel Core Principles (BCP)**, estão disponíveis para as 25 jurisdições membros do **Financial Stability Board**. Os relatórios específicos para a última versão do documento BCP, de setembro de 2012, preparados para dezessete jurisdições, mostram que todas elas aplicam alguma exigência em nível individual, com exceção do Brasil. No CP 12, as notas abaixo de C foram quase todas devido a falhas na supervisão consolidada, como, por exemplo, a pouca atenção dada às entidades sediadas no exterior e dificuldades para verificar as exposições dentro dos grupos. Aparentemente, apenas o Brasil foi avaliado com nota LC em razão da ausência de supervisão em bases individuais.

Em geral, as jurisdições comprometidas com as orientações de Basileia têm em seu regramento prudencial comandos claros para a execução da supervisão individual. Na prática, vários comandos em diversas jurisdições são flexibilizados no sentido de atenuar os requerimentos **solo basis**, ou de permitir que a supervisão seja feita em nível subconsolidado⁵, uma opção intermediária.

No Reino Unido, a prioridade na supervisão é dada às instituições financeiras individuais, que devem observar requisitos mínimos de capital, de alavancagem e de liquidez. Mas há mecanismos que flexibilizam os requerimentos individuais, tornando a supervisão **solo basis** menos prescritiva. Isso ocorre quando algumas subsidiárias atuam no mesmo nicho de atividade (**standalone business**), como se fossem agências, e são consolidadas como uma única instituição (**solo consolidation**), o que na prática é um exemplo de subconsolidação. Nesse caso, a flexibilização para o **solo basis** é concedida somente se a autoridade supervisora receber garantias de que não há barreiras à transferência de fundos entre as subsidiárias e a instituição líder. A autoridade de supervisão do Reino Unido permite, ainda, que o adicional de capital, que vale para o grupo consolidado, seja dispensado para o **solo basis**, desde que o grupo demonstre por meio do **Internal Capital Adequacy Assessment Process (Icaap)** que o capital está adequadamente alocado entre as partes, conforme os riscos ocorridos.

Nos Estados Unidos, o foco não é o **solo basis**, mas sim o nível consolidado e eventuais subconsolidados. O rigor da supervisão subconsolidada depende da estrutura de controle do grupo financeiro, considerando a quantidade de níveis dentro do grupo que têm bancos sujeitos ao tratamento subconsolidado e, também, o número de subsidiárias não bancárias. Adicionalmente, as autoridades de supervisão nos Estados Unidos dispõem de ferramentas que asseguram que cada banco pertencente a consolidado e a subconsolidado esteja adequadamente capitalizado, como exigências para a divulgação de dados em bases individuais e, em alguns casos, a aplicação de requerimentos prudenciais também em bases individuais. Em geral, os requisitos mínimos de capital são exigidos em dois níveis, para os bancos (é o subconsolidado, que inclui as subsidiárias) e para as **holdings** (consolidado que engloba todas as subsidiárias abaixo das **holdings companies**).

⁵ A subconsolidação, para os fins da estrutura de capital recomendada pelo Comitê de Basileia, consiste na identificação de um ou mais grupos de entidades dentro de um conglomerado financeiro que têm atividade internacional autônoma.

No caso da União Europeia (UE), o Banco Central Europeu usa uma estrutura normativa aplicável ao conjunto de bancos europeus (CRD-IV/CRR)⁶, com foco na supervisão consolidada e individual de grandes grupos financeiros. No entanto, existe a possibilidade, descrita no Artigo 7 do CRR, da dispensa de requerimentos individuais, substituídos pela aplicação de requerimentos no nível dos subconsolidados. Os bancos candidatos à aplicação da ótica subconsolidada, tanto subsidiários quanto controladores, devem observar critérios rígidos em relação à fluidez de recursos intragrupo, devendo o controlador garantir compromissos das subsidiárias⁷.

No Reino Unido e na Alemanha, o supervisor aplica a dispensa dos requerimentos de capital em base individual, com aplicação em base subconsolidada, seguindo os critérios do Artigo 7 da CRR. Na Itália, os requisitos mínimos de capital para o **solo basis** devem ser aplicados para todas as instituições, mas há uma redução para instituições de estados membros da UE que pertencem a grupos bancários que cumprem plenamente os requerimentos (**own funds requirements**) em bases consolidadas.

Na UE, a opção de supervisão limitada aos níveis consolidado e subconsolidado é um grande atrativo para os grupos bancários, que ganham liberdade para a alocação de recursos e riscos nas instituições individuais em cada jurisdição integrante do bloco. Para ter direito à essa opção, no entanto, os grupos precisam eliminar quaisquer barreiras às transferências de recursos intragrupo, o que induz à simplificação da composição acionária e da estrutura de controle e, como consequência, simplifica os processos de supervisão, de recuperação e de resolução.

No Canadá, os principais pontos de atenção na supervisão de conglomerados são: entidades que operam no exterior; alterações na estrutura de governança dos entes controladores; e relatórios que descrevem as relações entre os membros do grupo. A ênfase para a adequação de capital recai sobre o consolidado e o subconsolidado, devendo a instituição líder de cada uma dessas estruturas atender a requisitos de capital específicos.

⁶ *Capital Requirements Directive (CRD) IV e Capital Requirements Regulation (CRR)*.

⁷ "(...) in order to ensure that own funds are distributed adequately between the parent undertaking and the subsidiary: (a) there is no current or foreseen material practical or legal impediment to the prompt transfer of own funds or repayment of liabilities by its parent undertaking; (b) either the parent undertaking (...) has declared (...) that it guarantees the commitments entered into by the subsidiary, or the risks in the subsidiary are of negligible interest (...)". CRR, Artigo 7.

No Japão, em relação ao capital, a supervisão verifica se as **holdings** alocam adequadamente seu capital dentro do grupo.

Na Suíça, os requisitos de capital são exigidos para o consolidado, subconsolidado e individual, para assegurar que pelo menos o capital mínimo seja distribuído para as subsidiárias mais importantes (como os bancos).

Na África do Sul, embora a prioridade da supervisão seja o **solo basis**, o supervisor deixa a entidade **holding** livre para fazer a alocação de recursos dentro do grupo.

No Brasil, a estrutura de supervisão está apta para fazer o monitoramento individual, para avaliar, por exemplo, a exposição a riscos, eventuais desequilíbrios de capital e liquidez e o risco de contágio. No entanto, os limites operacionais regulamentares, notadamente aqueles referenciados no Patrimônio de Referência, são aplicados apenas ao consolidado prudencial.⁸ Dentro do arcabouço prudencial, há normativos que tratam de aspectos individuais, mas de forma ampla, sem definir limites, como é o caso do gerenciamento de riscos, das medidas preventivas e dos planos de recuperação.⁹ Há outros normativos que também tratam de questões individuais, mas fora do espectro prudencial, vinculado ao processo de autorização das instituições reguladas, como o requerimento de capital regulamentar, que se distingue do requerimento de capital prudencial por não considerar a avaliação de riscos.¹⁰ A situação do Brasil, portanto, contrasta com o posicionamento das demais jurisdições, onde, em geral, os supervisores contam com regulamentos que impõem requerimentos prudenciais em nível individual ou em nível do subconsolidado.

5.2. Recomendações do FSAP

Uma das recomendações dadas ao BCB pelo FSAP foi a de compatibilizar o arcabouço prudencial e as práticas atuais de supervisão de conglomerados prudenciais aos padrões descritos nos prin-

⁸ As regras de consolidação estão definidas na Resolução CMN nº 4.950, de 2021.

⁹ Gerenciamento integrado de riscos e de capital - Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017; medidas prudenciais preventivas - Resolução nº 4.019, de 29 de setembro de 2011; e plano de recuperação - Resolução nº 4.502, de 30 de junho de 2016.

¹⁰ Limites para o requerimento de capital regulamentar - Resolução nº 2.607, de 27 de maio de 1999.

cípios fundamentais para a efetiva supervisão estabelecidos nos “**Core Principles**”. Outra recomendação foi de incrementar a integração e a coordenação entre as áreas de supervisão (foco no consolidado) e de resolução (foco no consolidado e individual).

As duas recomendações implicam adoção de critérios individuais no gerenciamento de riscos, nos requerimentos de capital e de liquidez e no cumprimento de limites prudenciais, em complemento à já estabelecida abordagem por consolidado. Ligados aos processos de resolução, os planos de recuperação consideram as duas abordagens e os processos de liquidação consideram a abordagem individual. Espera-se que a supervisão de dupla abordagem minimize situações de estresse, fortalecendo a execução dos planos de recuperação e contribuindo para que os eventuais processos de liquidação transcorram de forma ordenada.

Há incertezas em relação à capacidade de os conglomerados evitarem o surgimento de barreiras à transferência de recursos em situações de estresse e impedirem que perdas individuais se multipliquem e comprometam todo o grupo. Hoje, os integrantes de um mesmo conglomerado prudencial não estão sujeitos individualmente aos limites operacionais (níveis mínimos de capital e liquidez, limites para a razão de alavancagem e para exposições concentradas). A alocação de recursos entre eles pode gerar desequilíbrios, isto é, alocação insuficiente de capital e de liquidez em integrantes que, individualmente, concentram mais riscos. O arcabouço prudencial em vigor para conglomerados não trata desses desequilíbrios na gestão de riscos. Não há controle por parte da supervisão sobre os critérios utilizados na alocação dos recursos e nem sobre a sua distribuição quando perdas individuais que precisam ser cobertas são contabilizadas. Também não são conhecidas as funções de cada integrante no gerenciamento de riscos e de capital. Não há informações suficientes sobre a forma de operacionalização das transferências de recursos e seus responsáveis.

A princípio, essas incertezas não seriam fonte de preocupação para o supervisor, pois, de fato, não há impedimento legal ou regulamentar à transferência de recursos entre as partes de um mesmo conglomerado que atuam dentro do País, em situação de curso normal de atividades, dada a ausência de empecilhos à fluidez de recursos. Perdas ocasionais poderiam ser cobertas de imediato, como se o conglomerado fosse um único ente. No entanto, considerando a hipótese de haver impedimentos voluntários à livre movimentação, de natureza operacional (de gestão)

ou estrutural (estatutária), e de haver barreiras à transferência transfronteiriça de liquidez, perdas individuais podem se alastrar, comprometendo parte relevante do capital e da liquidez do conglomerado como um todo. Não existem controles, nem na prática de mercado nem na prática de supervisão, que mitiguem ou previnam perdas associadas à possibilidade de ocorrência de impedimentos ou mesmo de inoperância na movimentação de recursos.

A possibilidade de deterioração financeira de conglomerados, considerando o surgimento de barreiras à transferência de recursos, pode ser minimizada com a aplicação dos padrões estabelecidos pelo BCBS, como, por exemplo, regras de gerenciamento de riscos e de capital associadas ao estabelecimento de limites operacionais individuais, adicionalmente aos requisitos já em vigor para o conglomerado, e à melhor definição do papel de cada integrante do grupo em relação aos demais. A conformidade aos padrões do BCBS reforça não só a prática de supervisão e o gerenciamento de riscos das instituições reguladas, mas também fortalece a confiança no sistema financeiro como um todo, condição necessária para novos investimentos.

5.3. Opções de ações

Há entendimento entre as áreas do BCB envolvidas no debate consolidado/individual de que a supervisão feita exclusivamente em bases consolidadas apresenta inconformidades em relação aos processos de autorização e de resolução, que são conduzidos em bases individuais. Esse entendimento alcança também o fato de que a ausência de uma abordagem individual cria vulnerabilidades para a supervisão e para o sistema financeiro como um todo, decorrentes de eventuais desequilíbrios na alocação de riscos e de capital no conglomerado, especialmente quando associados a impedimentos à transferência de recursos. E ainda, a redução dessas vulnerabilidades passa pelo aprimoramento da regulação prudencial e das ações de supervisão. Do lado das instituições reguladas, espera-se que os conglomerados gerenciem internamente a alocação de capital e de liquidez entre seus integrantes e que observem requerimentos individualizados em circunstâncias específicas, evitando, com isso, o comprometimento da imagem, da reputação e da solvência de todo grupo.

O aprimoramento da regulação prudencial e da supervisão, com a aplicação de regras e procedimentos individualizados que visem reduzir as possibilidades de perdas para os conglomerados,

pode recorrer a ações que atuam em duas frentes complementares: a eliminação ou redução de eventuais desequilíbrios individuais na alocação de riscos e de capital; e a eliminação ou redução de impedimentos à transferência de recursos.

Para atender ambas as frentes, o BCB pode determinar que o gerenciamento de riscos e de capital e a divulgação de informações incluam:

1) Ações para a redução dos desequilíbrios individuais:

- avaliação de indicadores prudenciais individuais, como o capital requerido individual (ponderado pelos riscos) e a liquidez de curto prazo;
- controle da alocação de riscos e de recursos entre seus integrantes;
- monitoramento das concentrações individuais;
- descrição dos meios, procedimentos e mecanismos de controle sobre as transferências de recursos para integrantes que não disponham de capital suficiente para cobrir perdas contabilizadas;
- descrição da relação das instituições responsáveis pelas transferências de fundos (recursos);
- indicação de que os recursos estão livres de barreiras ao seu fluxo; e
- descrição, caso o conglomerado atue em outras jurisdições, do status da alocação de capital e liquidez do subconsolidado no país (conjunto interno de integrantes).

e

2) Ações para a redução dos impedimentos à transferência de recursos:

- monitoramento e controle das condições de transferências de recursos; e
- formulação de compromisso, assumido perante o supervisor e depositantes, de que as transferências de recursos para cobrir perdas de integrantes sem fundos permanecerão livres de barreiras.

Essas ações ativariam a gestão interna dos conglomerados e a disciplina de mercado nos moldes do Pilar 3 do BCBS.

Faltariam, ainda, ações para ativar o monitoramento do BCB, dando à supervisão condições para monitorar os desequilíbrios individuais, detectar situações de atenção e antecipar correções. Nesse sentido, os conglomerados passariam a:

- cumprir limites operacionais simplificados para casos específicos; e

- enviar para o BCB informações granuladas e fragmentadas, com dados sobre a alocação de riscos, capital e liquidez, individualizados e subconsolidados por jurisdição.

As ações acima poderiam, no limite, ser substituídas por uma ação mais contundente, no sentido de eliminar, e não só reduzir, os desequilíbrios individuais e os impedimentos à transferência de recursos. Para isso, os conglomerados prudenciais precisariam cumprir de forma estrita todos os limites operacionais em nível individualizado, no mesmo formato do que é cobrado em nível consolidado. No entanto, isso traria custos elevados de observação e observância, além de parecer uma solução excessiva para um problema que, embora relevante, tem histórico de baixa ocorrência.

5.4. Controle dos custos na implementação das ações

As opções sugeridas são suficientes e necessárias para contornar os problemas decorrentes de desequilíbrios individuais e de barreiras à transferência de recursos. Em ocorrendo, esses problemas causariam graves danos a conglomerados de porte sistêmico, com impactos severos sobre intermediação financeira no País. Mas o uso de regras individualizadas deve ser calibrado, para evitar custos excessivos de observação para o BCB e de observância para as instituições reguladas.

Os principais conglomerados prudenciais no Brasil mantêm estruturas muito ramificadas, sendo comum a presença de várias instituições desempenhando a mesma função dentro de um mesmo grupo. A aplicação exhaustiva dos padrões do BCBS numa abordagem individualizada tornaria a supervisão extremamente complexa, cara e pouco eficiente. Além disso, não há evidências recentes de que os conglomerados tenham contabilizado perdas por desequilíbrios individuais e por dificuldades na transferência de recursos. A livre alocação de recursos e riscos não mostrou ser um problema ao longo das três últimas décadas. Enfim, a adoção de ações prudenciais de caráter individualizado pode seguir uma abordagem simplificada.¹¹

¹¹ Uma alternativa às regras individualizadas seria criar incentivos à simplificação das estruturas dos conglomerados prudenciais. Com menos integrantes e todos respondendo a uma única instituição líder, haveria menos riscos para o surgimento de barreiras à transferência de recursos. Mas seria necessário interferir no modelo de negócios das instituições reguladas, o que não se adequa aos padrões prudenciais.

Novos custos, entretanto, serão inevitáveis. A partir do momento em que a abordagem individualizada passar a integrar o conjunto de regras prudenciais, o custo de observação tende a aumentar, pois a supervisão direta examinará mais documentos e um número maior de instituições, e o monitoramento terá uma quantidade maior de informações para processar e analisar. Mas, com o tempo, espera-se que a abordagem individualizada aprimore o gerenciamento de riscos e de capital, melhore os indicadores de risco das instituições reguladas e reduza o número de camadas a serem verificadas pelo supervisor e, também, o número de intervenções conduzidas pelas áreas de fiscalização e de resolução do BCB, tudo isso contribuindo para a redução do custo de observação no longo prazo.

Os custos de observância para as instituições reguladas também tenderiam a subir. O impacto inicial pode ser amortecido com uma adoção escalonada da abordagem individualizada, primeiro com a incorporação dos aspectos individuais no gerenciamento de riscos e de capital e depois com a aplicação dos limites operacionais individuais, com prazos adequados para a implementação. A segunda etapa tende a gerar maiores impactos sobre o custo de observância, mas que podem ser atenuados com uma aplicação simplificada dos critérios individualizados, em relação aos limites empregados para o consolidado, ou mesmo com a liberação do cumprimento dos limites, restringindo-se à prestação de informações ao Banco Central, sobre os critérios prudenciais individualizados, e à divulgação dos indicadores prudenciais individualizados em atenção ao princípio da disciplina de mercado. Mas o caminho da liberação do cumprimento dos limites, se for adotado, deve ser condicionado ao desempenho do gerenciamento de riscos e à garantia de livre disponibilidade de recursos dentro do grupo.

A aplicação de regras prudenciais individualizadas, ajustada para gerar baixo impacto sobre os custos de observação e de observância, reduzirá os riscos associados a possíveis impedimentos à transferência de recursos dentro de um conglomerado prudencial, aprimorando não só as condições de funcionamento das instituições reguladas, mas também eventuais processos de recuperação. Mesmo nos casos extremos, quando instituições são liquidadas, a abordagem individualizada tem o potencial de reduzir perdas, ao permitir que os credores passem pelo processo de liquidação em condições menos desfavoráveis, com uma menor dispersão de recursos, uma distribuição de ativos de liquidação mais equânime, tornando o processo como um todo mais ordenado e menos custoso.

Assim, a regulação prudencial para conglomerados prudenciais em bases individualizadas, ao considerar atributos como a alocação e a distribuição de recursos e riscos, permitirá que a prática de supervisão ganhe mais segurança e rigor no desempenho de suas atividades, desde a autorização, passando pelo funcionamento normal e por eventuais processos de recuperação e, se for o caso, pela liquidação da instituição regulada. Isso tem como benefício último o aumento da confiança na atuação do BCB e no sistema financeiro como um todo.

6. COMPOSIÇÃO DAS AÇÕES E ANÁLISE DOS IMPACTOS

6.1. Combinação das ações

Para fins da análise de impacto e escolha da melhor estratégia para o aprimoramento regulatório, as ações descritas na seção anterior serão apresentadas da seguinte forma:

- i. aprimoramento do gerenciamento de riscos e de capital com a introdução de indicadores prudenciais individuais, para o monitoramento da alocação e da transferência de recursos entre os integrantes de um mesmo conglomerado prudencial;
- ii. aplicação de um requerimento individual de capital, em casos específicos e de forma simplificada, com o envio ao BCB das informações individuais;
- iii. aplicação de um indicador de liquidez de curto prazo para o subconsolidado Brasil (subgrupo que reúne os integrantes que operam no País - jurisdicionados no Brasil), para mitigar o risco de a liquidez disponível em outras jurisdições não estar disponível para transferência;
- iv. divulgação dos indicadores prudenciais individuais e subconsolidados, nos moldes do Pilar 3 do BCBS, em atenção aos princípios da transparência e da disciplina de mercado; e
- v. combinação das ações (i) a (iv).

Além desses itens, a análise de impacto deve considerar também a opção de manter a regulação como está, dentro da abordagem do conglomerado.

Em relação à opção (ii), uma possibilidade de simplificação seria aplicar o requerimento mínimo de capital apenas para os integrantes com perfil de risco relevante, especialmente aqueles que detêm depósitos e operações de crédito, e que atuam no País, uma vez que a ação (iii) já trata

do risco de transferência intragrupo e entre jurisdições. Outra possibilidade seria isentar os integrantes da aplicação do requerimento de capital, sob a condição de o conglomerado cumprir as demais ações, incluindo a formulação do compromisso de que as transferências de recursos para cobrir perdas de integrantes sem fundos permanecerão livres de barreiras.

6.2. Efetividade e relevância das ações – análise de atratividade

O quadro abaixo resume as opções de ação e suas combinações, com a análise dos impactos de cada uma delas sobre os riscos associados à alocação de recursos, sobre os riscos associados à transferência de recursos, sobre os custos, englobando os custos de observação e observância, e o impacto geral. Os impactos são qualitativos e variam entre nulo e baixo/médio/alto, com variações para mais impacto (+) e para menos impacto (-). O impacto geral pode ser positivo, médio ou negativo.

Impacto das ações

Alternativas	Descrição	Impactos				Indicativo de adoção
		Reduzir os riscos associados à alocação e à transferência de recursos Peso: 41	Aderência às recomendações do BCBS Peso: 8	Reduzir os custos de observação e observância Peso: 51	Geral Peso: 100	
A1	Status quo	nulo	nulo	alto (+)	médio	6º
A2	Gerenciamento de riscos e de capital com indicadores individuais	médio	médio	médio (+)	médio (+)	3º
A3	Requerimento de capital individual	alto	alto	baixo (-)	médio (+)	5º
A4	Requerimento de liquidez subconsolidado Brasil	médio (-)	médio(-)	médio (+)	médio (+)	4º
A5	Divulgação de indicadores prudenciais individuais	baixo	baixo (-)	médio	baixo (+)	8º
A6	Combinação de A1 a A5	alto	alto	baixo (-)	baixo (+)	7º
A7	Combinação de A1 a A5, com liberação condicionada de A3	alto (-)	médio(+)	médio	alto	2º
A8	Combinação de A1 a A5, com tratamento subconsolidado para A2, A3 e A5 e liberação condicionada de A3	médio (+)	alto (-)	médio (+)	alto (+)	1º

O ponto de partida para estabelecer essa escala de atratividade entre as oito ações foram os quatro objetivos fundamentais estabelecidos após a definição do problema central. Lembrando os objetivos: (i) aumentar a aderência às recomendações do BCBS; (ii) reduzir a possibilidade de perdas em decorrência de possíveis desequilíbrios individuais e de impedimentos à transferência de recursos; (iii) reduzir custos de observação para o BCB; e (iv) reduzir custos de observância para as instituições reguladas. Com o uso da ferramenta *Analytical Hierarchy Process* (AHP), dentro da metodologia de análise multicritério, foi possível atribuir um nível de impacto a cada uma

das ações e estabelecer uma ordem de preferência indicativa para a sua adoção. A ferramenta cria cenários com os indicadores associados a cada um dos quatro objetivos e, a partir do julgamento dos integrantes do grupo de AIR, dá pesos a eles.

O quadro apresenta oito opções de ações, começando pela opção de não alterar o arcabouço regulatório atual (A1 - status quo), seguindo com cada uma das propostas considerada de forma isolada (A2 a A5) e com suas combinações (A6 a A8). O quadro é ilustrativo e representa uma síntese da aplicação da ferramenta AHP. As medidas de impacto de cada ação (nulo, baixo [±], médio [±] e alto [±]) tiveram como parâmetro os impactos extremos do status quo (A1), que são nulos em relação à redução dos riscos e à aderência às recomendações do BCBS e altos (ou máximos) em relação à redução de custos. A partir desses mínimos e máximos, avaliou-se os impactos de cada uma das demais ações frente a cada um dos objetivos.

O impacto geral para cada ação foi estimado a partir da combinação dos impactos sobre os objetivos, obedecendo a seguinte distribuição de pesos: 41% para redução de riscos; 8% para aderência; 30% para custos de observância; e 21% para custo de observação. Nota-se que há um equilíbrio entre os impactos positivos da redução de riscos e da aderência às recomendações, somando 49%, e os impactos negativos advindos dos custos, somando 51%. O impacto geral mais expressivo, da ação A8, uma combinação adaptada e condicionada das ações A1 a A5, foi classificado com alto (+). A partir desse máximo, os impactos das demais ações foram normalizados e classificados como baixo, médio e alto.

A combinação A7, que trata o requerimento mínimo de capital de forma individualizada, tem um alto impacto sobre a redução de riscos, com vantagem sobre a combinação A8, que trata o requerimento de forma subconsolidada. No entanto, A8 tem impacto mais favorável sobre os custos que A7. Lembrando que ambas liberam os conglomerados do cumprimento de A3, de forma condicionada.

A combinação A6, com cumprimento do requerimento mínimo de capital individual, embora com alto impacto sobre a redução dos riscos, apresenta impacto muito desfavorável sobre os custos, sendo classificada como de baixo impacto. A análise revela que o impacto sobre os custos poderia ser tão forte que inviabilizaria a adoção das medidas em conjunto, sendo preferível o status quo.

As medidas isoladas mostraram-se de baixo e médio impacto, em desvantagem em relação às combinações A7 e A8, mas com ganhos em relação ao status quo.

Enfim, o quadro mostra que o caminho mais adequado é a escolha da combinação das opções de A1 a A5, ou seja, acrescentar a visão individualizada à visão consolidada presente na regulação atual para os conglomerados prudenciais: acrescentar aspectos individualizados no gerenciamento de riscos e capital, estabelecer o requerimento mínimo de capital individual (com envio de informações ao BCB), estabelecer o requerimento de liquidez para o subconsolidado Brasil e definir a divulgação de indicadores prudenciais individuais. As combinações mais atraentes (A7 e A8) consideram a liberação do cumprimento do requerimento mínimo de capital individual (A3), mas sem renunciar ao envio das informações ao BCB. Esse relaxamento isenta os conglomerados dos custos de observância decorrentes do enquadramento aos novos limites operacionais, caso tenham que redistribuir capital e liquidez entre as entidades integrantes, e preserva a flexibilidade para que os conglomerados distribuam capital e liquidez internamente de acordo com modelos próprios de negócios. Isso coloca as alternativas A7 e A8 em vantagem em relação à A6.

Embora a ação A8 tenha recebido a melhor classificação, sua avaliação ficou muito próxima da avaliação para A7. As duas ações ficaram muito próximas em termos de impacto final. No entanto, a ação A7 tem impacto mais favorável sobre o objetivo de reduzir a possibilidade de perdas em decorrência de possíveis desequilíbrios individuais e de impedimentos à transferência de recursos. Isso fez com que o grupo da AIR, num julgamento final, escolhesse a ação A7 como proposta de alteração da regulação prudencial e das práticas de supervisão.

A ação A7 é a opção a ser encaminhada ao grupo que de fato estabelecerá o desenho para o aprimoramento regulatório. O resultado pode, portanto, ser distinto daquele sugerido pelo grupo da AIR Solobasis.

6.3. Identificação dos critérios utilizados na análise

A alteração normativa trará custos extras que decorrerão basicamente do aumento das horas necessárias para o cumprimento das tarefas de supervisão, no caso do BCB (custo de observação), e das tarefas de gerenciamento, no caso dos conglomerados (custo de observância), além da capacidade adicional para o processamento das informações e documentos acrescidos pela

nova regulação. Os impactos dependerão do número de instituições que passarão a seguir o novo arcabouço e da necessidade de adequação.

6.3.1. Custo de observação

As alterações propostas ampliam o escopo da regulação, do consolidado para o individual, com impactos no objeto da supervisão e no número de instituições a serem supervisionadas. O quadro a seguir mostra o número de conglomerados prudenciais liderados por bancos e que integram os segmentos de 1 a 4 (S1, S2, S3 e S4), todos sob supervisão do BCB, um total de 139 entidades supervisionadas (ES), considerando a regulação vigente. Com as alterações, o número de ES poderia saltar vigorosamente, de 139 para 563, o que demandaria mais tempo para as inspeções e maior uso da força de trabalho, extrapolando a capacidade atual da estrutura da Área de Fiscalização.

Custo de observação (conglomerados prudenciais do S1-S4) - entidades supervisionadas, volume de depósitos e de operações de crédito por segmento de atuação (posição de julho de 2022)

Seg.	# conglomerados	# entidades		depósitos (R\$ bi)			créditos (R\$ bi)		
		#	p/cong.	total	part.	p/ cong.	total	part.	p/ cong.
S1	6	243	41	5.506	77,8%	918	4.046	76,7%	674
S2	6	28	5	640	9,0%	107	572	10,9%	95
S1-S2	12	271	45	6.146	86,9%	512	4.619	87,6%	385
S3	46	143	3	761	10,7%	17	519	9,8%	11
S4	81	149	2	169	2,4%	2	136	2,6%	2
S1-S4	139	563							
S1-S2	398								

O aumento do número de ES é inevitável, mas há caminhos para que o impacto seja minimizado. Um deles é reduzir o número de conglomerados a serem abarcados pela nova regulação, usando os critérios do tamanho e da relevância, já definidos pela segmentação, e o critério da complexidade, todos contemplados em inúmeras normas prudenciais. As instituições do S1, que concentram 78% dos depósitos e 77% das operações de crédito, são as maiores e mais relevantes, e as

mais complexas, com a média de 41 integrantes por conglomerado. Embora bem menores e menos complexas, as instituições do S2 têm relevância pelo volume médio de depósitos e operações de crédito. Ambos os segmentos deveriam ser incluídos no escopo das alterações propostas.

As instituições do S3 e S4, ao contrário, poderiam ser excluídas ou incluídas parcialmente no escopo da regulação individual, principalmente por serem conglomerados pequenos, com poucos integrantes sob a regulação do BCB.

Considerando somente os conglomerados do S1 e S2, o número de ES ainda subiria bastante, de 271 para 398. Mas a simplificação sugerida para os critérios das normas de capital individual mínimo e de divulgação de informações pode reduzir esse número, minimizando os impactos, sem prejuízo importante para o cumprimento dos objetivos fundamentais. Como o problema central é o de alocação de recursos e riscos, a aplicação do requerimento individual de capital incidirá somente sobre as instituições que operam no País e estão expostas aos riscos de crédito, mercado, operacional e liquidez. Dessa forma, o número de ES cairia, como será demonstrado nos exercícios sobre os custos de observância.

6.3.2. Custo de observância

Os custos de observância considerados na AIR podem ser separados em duas categorias:

- (A) custos decorrentes do enquadramento aos novos limites operacionais, ou seja, ao requerimento individual de capital e ao limite mínimo de liquidez de curto prazo para o subconsolidado País, e que implicarão possíveis realocações de capital e liquidez dentro do conglomerado; e
- (B) custos decorrentes do levantamento, processamento, análise e divulgação dos indicadores prudenciais individuais e subconsolidados, e que estarão atrelados ao processo de gerenciamento integrado de riscos e capital.

Os impactos quantitativos sobre os custos de observância serão avaliados somente para as ações de requerimento de capital individual e de limite mínimo de liquidez para o subconsolidado Brasil, que se enquadram na categoria (A).

Custo de observância - requerimento individual de capital

No caso do capital individual, o indicador utilizado foi o número de instituições integrantes de um mesmo conglomerado que precisariam se enquadrar à nova regra, o que equivale ao número de instituições cuja margem de capital é negativa, ou seja, cujo capital principal (ou capital patrimonial) é menor que o capital requerido (ou capital prudencial). Os cálculos do capital patrimonial e do capital prudencial seguiram as metodologias estabelecidas para as instituições do S5, que são instituições de menor porte e estão submetidas a um arcabouço prudencial simplificado. O capital patrimonial individual (*PRi*) será calculado a partir das informações contábeis¹² que compõem a metodologia de cálculo do patrimônio de referência das instituições do S5 (PRS5) e contemplam ativos de maior tangibilidade, como o capital social, reservas de capital, lucros acumulados, contas credoras. O *PRi* distingue-se do PRS5 por não excluir o excesso do limite de imobilização, uma vez que esse limite não será criado em nível individual.¹³ O *PRi* distingue-se também do PR consolidado dos conglomerados prudenciais, que é mais abrangente e, como o PRS5, exclui o excesso do limite de imobilização.

O capital prudencial individual simplificado (*Ci*), que corresponde ao montante de capital que uma instituição regulada deve dispor para cobrir seus riscos estimados, será calculado a partir da metodologia aplicada às instituições do S5, que considera os riscos de crédito, operacional e cambial. O cálculo final do *Ci* (equações 1 e 2) considerou um fator de capital F de 4,5%, o mesmo aplicado para o capital principal de nível 1, parcela do PR consolidado que se assemelha ao *PRi*.¹⁴

$$(1) \quad Ci = F \times \sum_j RWA_{ij}$$

onde

$$(2) \quad \sum_j RWA_{ij} = \sum_j \sum_k E_{ikj} \times FPR_{kj}$$

A equação (1) expressa o cálculo do capital prudencial individual simplificado (*Ci*), considerando o fator de capital F=4,5% e a estimativa do risco total a que a instituição *i* está exposta, resultado

¹² As informações contábeis estão reunidas no sistema do Padrão Contábil das Instituições Reguladas pelo Banco Central do Brasil (COSIF).

¹³ As instituições reguladas detêm ativos permanentes, como imóveis, por exemplo, mas os recursos aplicados devem obedecer a um limite que seja compatível com a atividade precípua dos bancos, intermediação financeira e pagamentos. O que exceder a esse limite, o chamado limite de imobilização, deve ser abatido do capital. Para detalhes sobre o limite de imobilização, ver Resolução CMN nº 4.957, de 21 de outubro de 2021, que estabelece limite máximo para a aplicação de recursos no Ativo Permanente.

¹⁴ Detalhes sobre a estrutura de capital e a definição do Patrimônio de Referência (PR), ver a Resolução CMN nº 4.955, de 21 de outubro de 2021, que dispõe sobre a metodologia para apuração do PR.

do somatório dos ativos ponderados pelo risco, RWA_j . Os riscos j considerados são o de crédito, operacional e cambial $\rightarrow j = RWACsimp_aj, RWAOSimp$ e $RWACAMsimp$. Cada risco j , por sua vez, é calculado por meio da soma das exposições k (E_k) do ativo j multiplicadas pelo fator ponderador de risco (FPR_j) específico para E_k (ver equação 2).¹⁵ Os $FPRs$ para o $RWACsimp$ das instituições do S5 são, em alguns casos, mais elevados dos que os considerados para as instituições de S1-S4. Assim, para esses casos, os ponderadores foram ajustados.¹⁶

Calculados o capital patrimonial individual e o capital prudencial individual simplificado, pode-se calcular a margem de cobertura de capital para cada instituição (Mi):

$$(3) \quad Mi = PRi - Ci$$

Quando $Mi \geq 0$, a instituição tem recursos para cobrir a materialização de seus riscos. Quando $Mi < 0$, há carência de recursos e desenquadramento caso a norma de requerimento de capital individual esteja em vigor. Os casos de carência e desenquadramento precisariam ser ajustados, implicando custos para os conglomerados prudenciais. Quanto maiores as margens negativas e quanto maior o número de instituições com $Mi < 0$, maior o custo de observância. Além disso, a margem negativa coloca o integrante em situação de dependência em relação às demais instituições do conglomerado prudencial, com impactos sobre as atividades de gerenciamento de risco dos bancos e sobre as práticas de supervisão.

A partir de um exercício de impacto do requerimento individual simplificado de capital para os conglomerados prudenciais integrantes do S1 e S2, cujos parâmetro foram as margens individuais, foi possível qualificar o custo de observância para as instituições caso o requerimento individual entre em vigor. As instituições consideradas no exercício foram as que operam no País, captam depósitos e possuem operações de crédito. Ficaram de fora as instituições de pagamentos

¹⁵ Para ilustrar, considere o caso do risco de crédito. As operações de crédito são ativos que expõem os bancos a diversos eventos de riscos, como o atraso e o não pagamento dos juros e do principal. A probabilidade de ocorrência desses eventos muda de acordo com as características da operação, o perfil do devedor, a disponibilidade de garantias, a qualidade das garantias. Assim, as operações vão receber diferentes ponderadores ($FPRs$), maiores para os casos mais arriscados e menores para os casos menos arriscados. Ver Circular nº 3.644, de 4 de março de 2013.

¹⁶ Detalhes sobre o requerimento mínimo de capital e risco de crédito, ver a Resolução CMN nº 4.958, de 21 de outubro de 2021, que dispõe sobre os requerimentos mínimos de Patrimônio de Referência (PR) para S1-S4, a Circular nº 3.644, de 4 de março de 2013, que dispõe sobre o cálculo padronizado das parcelas do montante dos ativos ponderados pelo risco (RWA) para S1-S4, e a Circular nº 3.862, de 7 de dezembro de 2017, que estabelece os procedimentos para o cálculo da parcela RWA para S5 referente às exposições ao risco de crédito.

(IPs) e as instituições assemelhadas a instituições financeiras, como consórcios, fundos, custodiantes, DTVM, FDIC.

Com base em dados contábeis de setembro de 2022, foram calculadas as margens de cobertura de capital para as entidades integrantes dos conglomerados prudenciais referenciados nos segmentos S1 e S2.

Para os seis conglomerados do S1, foram consideradas 60 entidades integrantes, inclusive as entidades líderes, das quais 48 com $Mi \geq 0$ e 12 com $Mi < 0$. Todos esses conglomerados tinham suas margens consolidadas positivas, somando, para todo S1, R\$275 bilhões. Já o total das margens individuais negativas alcançou R\$20 bilhões. Considerando os conglomerados um a um, todos apresentaram margem consolidada bem acima das margens individuais negativas verificadas. Uma eventual necessidade de enquadramento representaria um baixo impacto para o segmento S1.

Para os cinco conglomerados do S2 considerados¹⁷, a situação seria também de baixo impacto, ainda menor que para as instituições do S1. Foram avaliadas 13 instituições integrantes, das quais 12 com $Mi \geq 0$ e apenas 1 com $Mi < 0$. Todos esses conglomerados tinham suas margens consolidadas positivas, somando, para todo S2 considerado, R\$13,5 bilhões. Já o total das margens individuais negativas alcançou R\$0,6 bilhão.

Nota-se que, apesar de casos isolados, o sistema compreendido por S1 e S2 está em equilíbrio em relação à distribuição de recursos e riscos entre as instituições integrantes, e que os ajustes necessários teriam baixo impacto sobre o custo de observância.

Lembrando que as instituições consideradas no exercício, entre as que integram os conglomerados, são as que operam no País, captam depósitos e possuem operações de crédito. Assim, o número total, para S1 e S2, alcançou 74 instituições, bem abaixo das 271 entidades supervisionadas analisadas na seção anterior, o que atenua o custo de observância.

Custo de observância - limite mínimo de liquidez para o subconsolidado Brasil

Além dos impactos sobre o custo de observância decorrentes do requerimento de capital, espera-se que haja algum impacto decorrente da imposição de um limite mínimo de liquidez de

¹⁷ O exercício não considerou o BNDES, uma vez que não é uma instituição que capta depósitos.

curto prazo (*LCR*) para o subconsolidado Brasil (*LCR_Br*). A regulação corrente estabelece o $LCR = 1$ para o consolidado dos conglomerados prudenciais do S1. A ação regulatória em avaliação propõe, para os conglomerados do S1, o $LCR_{Br} = 1$ em complemento ao requerimento atual, seguindo a mesma metodologia de cálculo do *LCR*.¹⁸

O *LCR* contrapõe o saldo dos ativos de alta liquidez e as entradas de caixa de curto prazo ao saldo das saídas de curto prazo. A ideia é que o indicador exprima a capacidade da instituição em honrar seus compromissos no curto prazo (30 dias). Como os recursos de alta liquidez que estão fora do país não estão totalmente sob o controle da instituição no País, é importante que haja disponibilidade interna, pois existe a possibilidade de os recursos serem bloqueados na jurisdição de origem, ainda que por tempo determinado.

Os *LCR_Br* estimados para cinco conglomerados do S1 ficaram acima do proposto, indicando que não haverá necessidade de ajustes e que os custos de observância serão nulos.¹⁹

Papel das instituições líderes

Os exercícios para o requerimento de capital individual sugeriram que há uma concentração de capital nas instituições líderes. De fato, a grande maioria das instituições líderes concentram o capital, os riscos e os depósitos, com mais de 80% de concentração. Essa concentração pode facilitar o gerenciamento integrado de riscos e capital, ponto positivo para manter a transferência de recursos intragrupo livre de quaisquer barreiras.

Custo de observância - adoção de indicadores prudenciais individuais e subconsolidados

As ações apresentadas na seção 6.1 demandarão dos conglomerados prudenciais a preparação de indicadores individuais e subconsolidados para suprir as avaliações procedentes do gerenciamento integrado de riscos e capital, para divulgação pública e para suprir a área de fiscalização do BCB. Os indicadores básicos serão os definidos nas ações propostas para o capital individual (capital patrimonial, PR_i , e capital requerido, C_i) e para a liquidez do subconsolidado Brasil (*LCR_Br*). Os conglomerados poderão, ainda, ampliar o rol de indicadores prudenciais individuais

¹⁸ Detalhes sobre os limites mínimos do indicador LCR, ver Resolução CMN nº 4.401, de 27 de fevereiro de 2015; e sobre a metodologia de cálculo do indicador, ver Circular nº 3.749, de 5 de março de 2015.

¹⁹ A CAIXA não opera em outras jurisdições.

no gerenciamento de riscos, ao utilizar, por exemplo, indicadores que identifiquem exposições concentradas relevantes entre os integrantes do grupo.

A preparação, o processamento, a análise, a divulgação e o envio dos indicadores implicarão novos custos. No entanto, toda informação necessária para gerar os indicadores individuais tem como fonte a contabilidade. As instituições reguladas já processam essas informações para compor os indicadores prudenciais consolidados, para o gerenciamento de riscos e divulgação. Os indicadores consolidados são enviados mensalmente para a área de fiscalização do BCB na forma de documento padronizado, denominado de Demonstrativo de Limites Operacionais (DLO). Alguns indicadores individuais de conglomerados prudenciais já são enviados para o BCB por meio de documentos individuais, equivalentes ao DLO, o DLI. Há, portanto, uma estrutura de processamento e envio de informações pronta e em operação, que pode ser aproveitada para abrigar os novos indicadores prudenciais individuais.²⁰

O processo de gerenciamento de riscos é amplo e está consolidado como prática entre as instituições reguladas. As ações propostas apenas ampliam esse processo, incluindo indicadores prudenciais individuais. O processo continuaria, assim, sendo conduzido de forma unificada, e não haverá gerenciamentos de risco individuais, isolados da visão do grupo. Os custos de observância decorrerão das adequações que os conglomerados prudenciais deverão fazer aos padrões definidos pela nova regulação, tanto para o gerenciamento quanto para a divulgação. Considerando que as instituições reguladas já fazem algum acompanhamento individual, além do consolidado, e que as estruturas de envio e divulgação já estão em curso e compreendem um grande volume de dados, esses custos tendem a ser baixos.²¹

²⁰ A Resolução BCB n° 69, de 10/2/2021, disciplina a remessa de informações relativas à apuração de limites e padrões regulamentares.

²¹ As informações relativas ao *LCR_Br* já são produzidas e enviadas ao BCB pelos conglomerados prudenciais do S1.

7. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

7.1. Implementação

As recomendações deste relatório serão encaminhadas para um grupo interdepartamental, coordenado pelo Dereg, que proporá à Diretoria Colegiada um aprimoramento regulatório. Feitas as alterações na regulação, a área de regulação prudencial iniciará um ciclo de divulgações e esclarecimentos externos. As ações junto aos entes regulados devem considerar eventos com entidades de classe representantes das instituições para esclarecimentos pontuais. Já as ações junto ao público em geral devem envolver a divulgação das alterações e de seus impactos por meio de nota para a imprensa. Ainda em relação ao público em geral, o novo arcabouço regulatório deverá ser traduzido para o idioma inglês, para atender demandas originadas em outros países e ser inserido na página do BCB e do Dereg na internet.

Haverá ações de comunicação específicas para o público interno ao BCB, especialmente para a área de fiscalização, que terá pela frente a tarefa de atualizar seus documentos de instrução e capacitação (CINSP) e de supervisão e monitoramento (SRC e GPS).

Além das ações de divulgação, a implementação poderá exigir a edição de instruções normativas (IN), com orientações sobre o preenchimento das tabelas para divulgação das informações prudenciais e para o envio de dados ao BCB. Caso haja necessidade, será editada IN para criar contas para o Padrão Contábil das Instituições Reguladas pelo BCB (COSIF).

A vigência das normas, que compõe a estratégia de implementação, pode variar de acordo com a complexidade de cada norma e com os impactos decorrentes da conformidade. Seria recomendado que as normas de gerenciamento de riscos e de liquidez mínima para o subconsolidado Brasil entrassem em vigor em seis meses, e as normas de requerimento de capital e divulgação, em 12 meses.

Os recursos a serem mobilizados na implementação virão das áreas distintas do BCB, com destaque para a regulação e fiscalização.

Regulação:

- Departamento de Regulação Prudencial e Cambial (Dereg), responsável pela elaboração das normas e pela coordenação de todo o processo de implementação; e
- Departamento de Regulação do Sistema Financeiro, responsável pelo COSIF.

Fiscalização:

- Departamento de Supervisão Bancária (Desup), responsável pela supervisão direta;
- Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig), responsável pela supervisão indireta; e
- Departamento de Gestão Estratégica e Supervisão Especializada (Degef), responsável pela preparação dos documentos de orientação para a fiscalização.

7.2. Planejamento da fiscalização

A área de fiscalização precisará adequar seus processos a partir das alterações no arcabouço regulatório, com a incorporação de novas rotinas e de um cronograma específico para a fiscalização individualizada e subconsolidada, além da consolidada. As atividades de monitoramento (supervisão indireta) devem incorporar novas informações e processos de análise e, também, o ajustamento das matrizes de riscos das instituições e do sistema financeiro como um todo, considerando o risco inerente, associado à alocação e distribuição de recursos em conglomerados prudenciais, e o risco residual em bases individuais. Além disso, devem ser definidos novos procedimentos para eventual ação de supervisão de casos de desenquadramento normativo.

7.3. Planejamento do monitoramento das alterações normativas e de fiscalização

O processo de monitoramento deve considerar as futuras avaliações do Banco Mundial e FMI (FSAP) e indicadores da própria fiscalização, como a dispersão do capital e da liquidez dentro do conglomerado, além da avaliação dos processos de recuperação e liquidação.

Os recursos a serem mobilizados tanto pela fiscalização quanto pelo monitoramento virão da área de fiscalização.

8. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulação do BCB e do CMN hoje segue exhaustivamente os padrões prudenciais definidos para os conglomerados prudenciais na aplicação do formato consolidado. Embora o conglomerado seja uma ficção jurídica, é, ao mesmo tempo, uma realidade contábil, sobre a qual baseia-se toda a supervisão prudencial. A condução consolidada, que trata os conglomerados como se fossem entes únicos, supõe que as instituições integrantes cumprem papéis definidos pela instituição líder e que há vasos comunicantes que possibilitam ações coordenadas de transferência de recursos.

Como o escopo de aplicação no Brasil não considera o formato individual, a suposição de que há uma coordenação interna não é verificada. De fato, não se sabe se a coordenação existe, ou, quando existe, se é eficiente, capaz de compensar perdas individuais sem comprometer o grupo como um todo. Também não é do conhecimento da supervisão, especialmente do monitoramento, de como se dá a distribuição de recursos (capital, liquidez, fundos em geral) e riscos (sobretudo das operações de crédito e dos investimentos) dentro dos conglomerados nem os papéis definidos para cada integrante. Como os integrantes não precisam cumprir, individualmente, os limites e requerimentos prudenciais, riscos concentrados não são visíveis. Enfim, há um ponto cego para as questões individuais afetas ao tratamento dos recursos e dos riscos dos conglomerados prudenciais.

O bom funcionamento do sistema financeiro no Brasil não foi afetado por esse hiato entre nossa regulação e o prescrito pelos padrões internacionais. Não há evidências de que conglomerados entraram em situações de crise em função da livre alocação de capital, independente da qualidade das exposições individuais. A situação atual entre os conglomerados do S1 e S2 é de relativo equilíbrio entre capital e riscos individuais, com recursos extras alocados nas instituições líderes. Portanto, não é necessário ampliar o rigor dos limites operacionais para os conglomerados, nem para o consolidado nem para o individual, mas é necessário que o acompanhamento do mapa interno dos conglomerados seja contínuo e feito tanto pela instituição quanto pela supervisão, garantindo que as situações internas não se distanciem das referências estabelecidas no aprimo-

ramento das normas de gerenciamento e capital. No caso da liquidez, como há mais possibilidades de impedimentos à transferência de recursos entre jurisdições, é necessário que os conglomerados cumpram o limite para o subconsolidado das instituições que operam no País.

O aprimoramento da regulação prudencial deve ativar o gerenciamento das instituições, a fiscalização e a disciplina de mercado, eliminando o ponto cego para as questões individuais e abrindo uma janela importante para a prática de supervisão, que lida com um sistema cada vez mais complexo.

A fundamentação legal que ampara esse aprimoramento decorre das competências conferidas ao CMN e ao BCB para regulamentar os agentes econômicos afetados pelo problema regulatório identificado. Tais competências estão contidas, notadamente, na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, na Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.