

Evolução da Regulação no Sistema Financeiro Brasileiro

Proteção do consumidor financeiro

Novos instrumentos monetários pós-crise

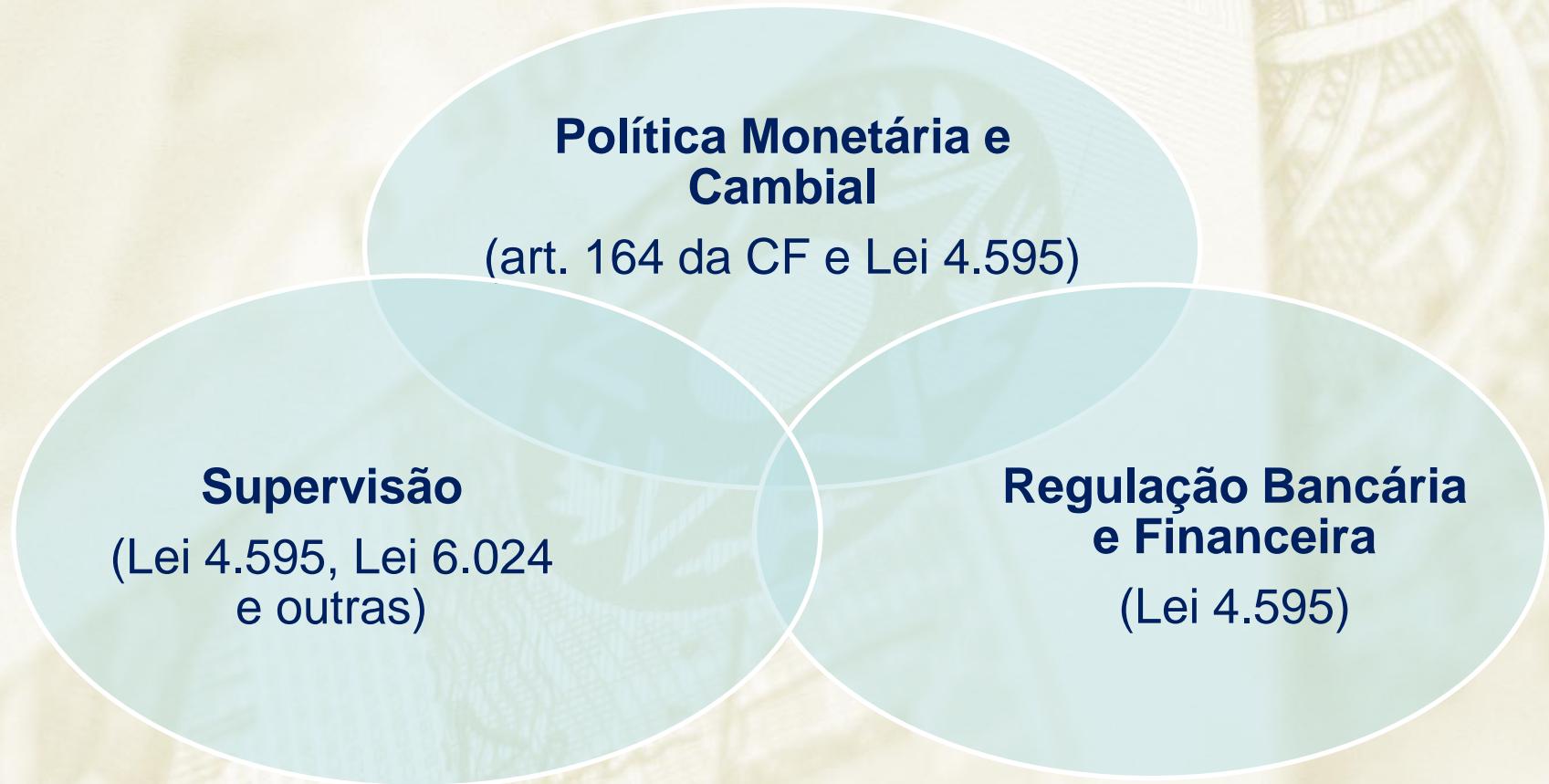
Mecanismos de resolução de crise bancária

Isaac Sidney Menezes Ferreira

Procurador-Geral do Banco Central do Brasil

Competências do BCB

O amplo escopo das competências do BCB impõe a coordenação entre as políticas monetária, cambial, regulatória e de supervisão.



Ambiente inflacionário

O Brasil conviveu por muitos anos com inflação bastante elevada, o que gerava dificuldade de crescimento e descrédito no cenário internacional.

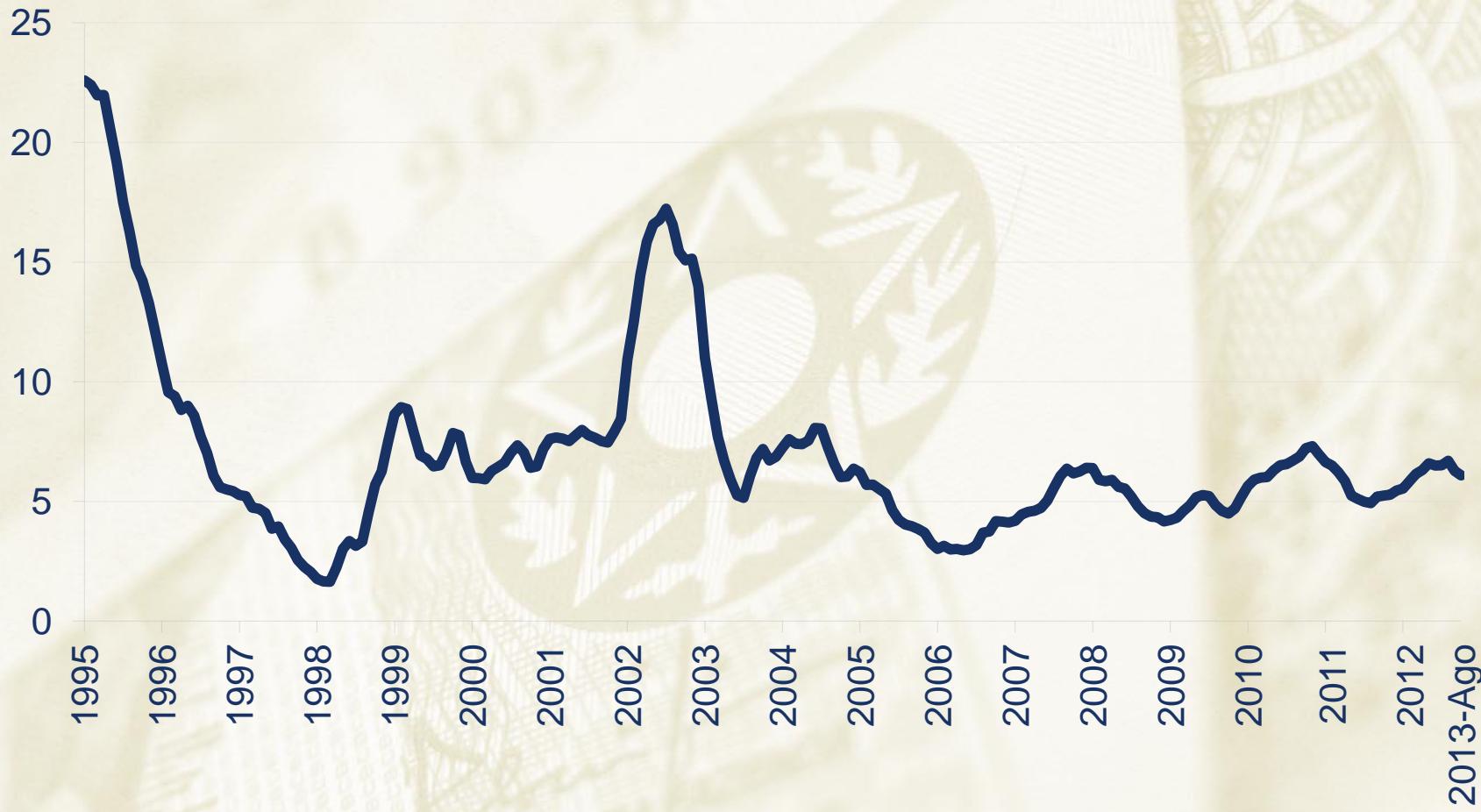
Inflação pré-Plano Real (IPCA)

INFLAÇÃO NO ANO DO PLANO	INFLAÇÃO ANUALIZADA DO MÊS ANTERIOR AO PLANO	PLANO ECONÔMICO (MÊS/ANO)
1987 363,4%	930%	Bresser (Junho 1987)
1988 980,2%		
1989 1972,9%	1965%	Verão (Janeiro 1989)
1990 1621,0%	86626%	Collor (Março 1990)
1991 472,7%	662%	Collor 2 (Janeiro 1991)
1994 916,4%	10444,6%	Real (Julho 1994)

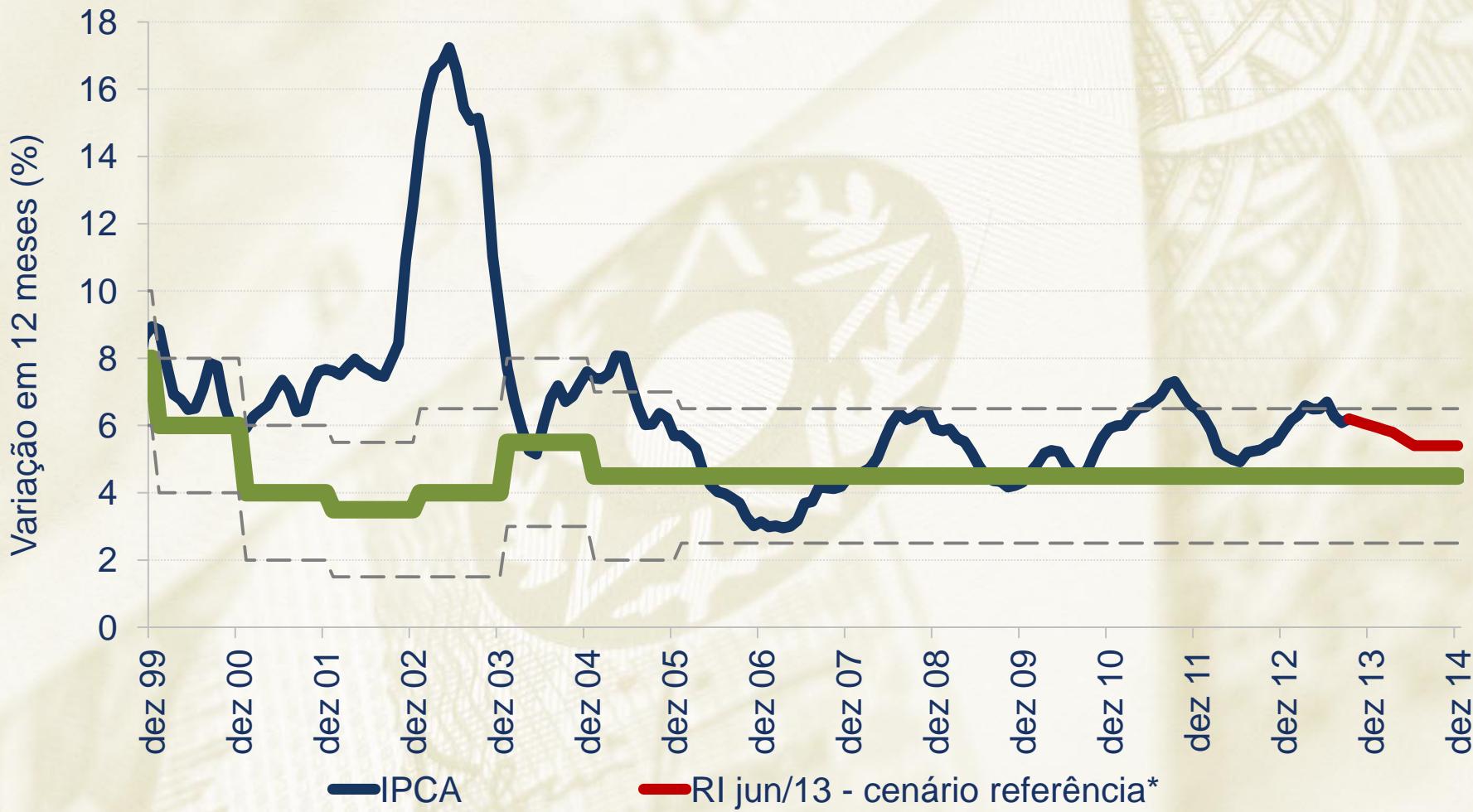
Estabilidade econômica

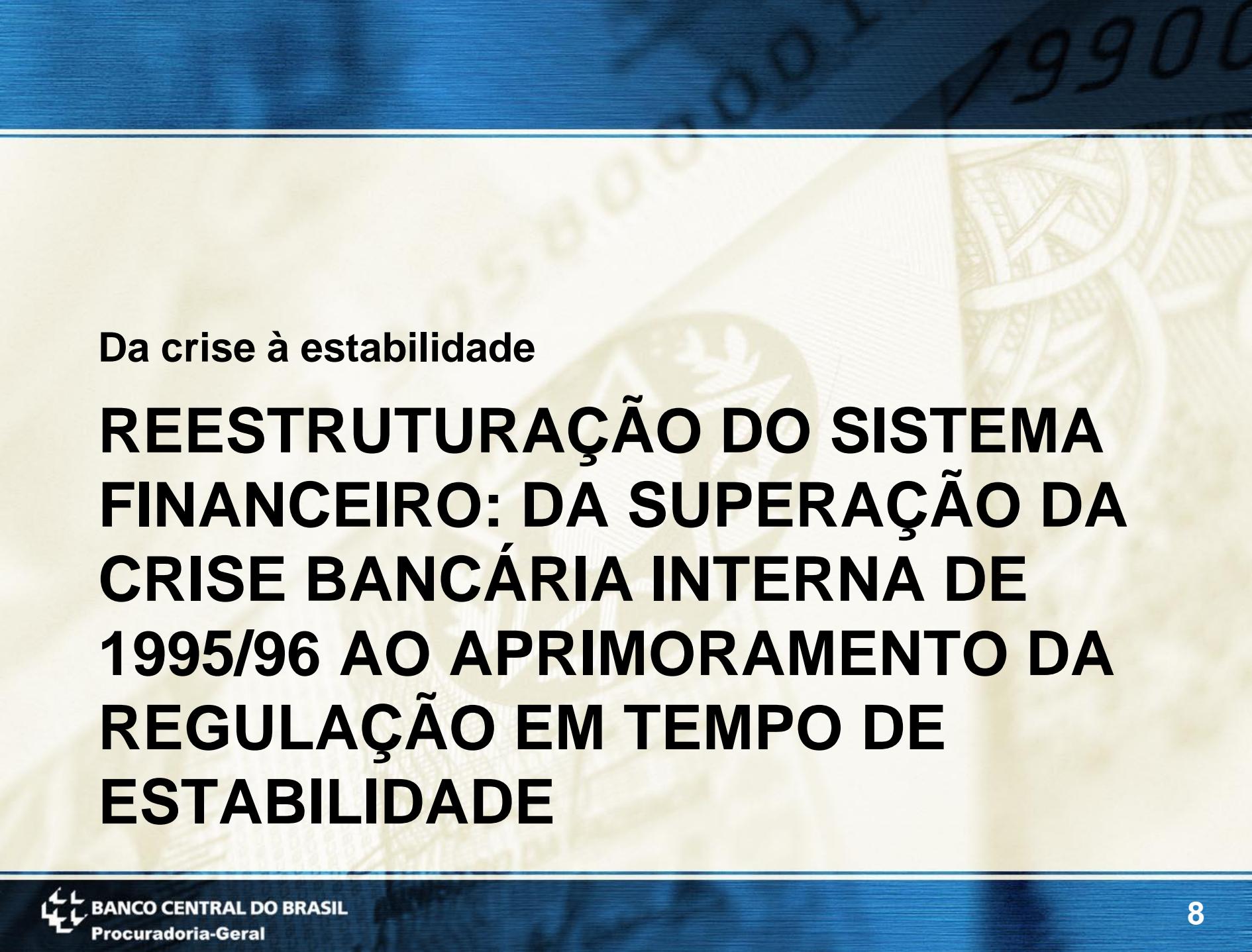
Plano Real (1994): o processo de estabilização econômica iniciado na década de 1990 resultou no controle do processo inflacionário e abriu caminho para a evolução regulatória.

Inflação pós-Plano Real (IPCA)



Sistema de metas para a inflação





Da crise à estabilidade

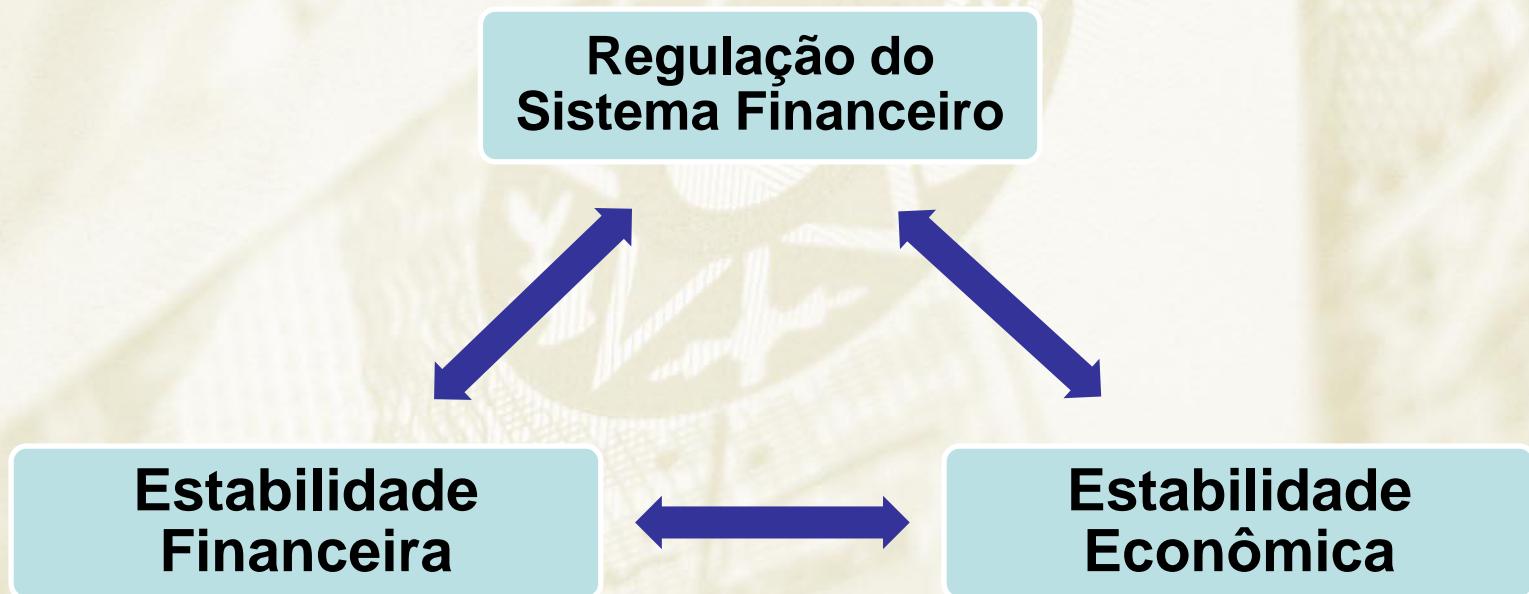
REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO: DA SUPERAÇÃO DA CRISE BANCÁRIA INTERNA DE 1995/96 AO APRIMORAMENTO DA REGULAÇÃO EM TEMPO DE ESTABILIDADE

Desafios da estabilidade econômica à regulação e à supervisão do sistema financeiro

- A estabilidade macroeconômica impôs o desafio de **reestruturar a base regulatória do sistema financeiro**, então caracterizado por significativa participação de bancos estatais, ganhos inflacionários, ausência de diversidade de instrumentos, deficiência nos controles de riscos e limitada competitividade.
- Esse desafio foi ainda maior por conta de graves problemas de liquidez e da detecção de fraudes contábeis em grandes bancos brasileiros, entre 1995 e 1996, que geraram grave crise bancária (3 dos 7 maiores bancos do país sucumbiram à época).

Conexão entre regulação financeira, estabilidade financeira e estabilidade econômica

- Diante dos bons fundamentos macroeconômicos no período pós-Plano Real e de perspectivas concretas de crescimento e inclusão social sustentáveis, **o BCB passou a explorar ainda mais a interação entre estabilidade macroeconômica e financeira** mediante regulação e supervisão adequadas.



Alguns marcos evolutivos (1/6)

- **1995: PROER** (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN)
 - Permitiu a reorganização de instituições financeiras (IFs) incapazes de se adaptar à estabilidade monetária, para permanecerem no mercado ou terem seu controle transferido, em prol dos depositantes e poupadore
- **1996: PROES** (Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária)
 - Permitiu que bancos controlados por unidades autônomas da federação fossem privatizados, liquidados, incorporados, transformados em agências de fomento ou saneados sem transferência de controle acionário, eliminando histórica fonte de distorções para a condução nacional das políticas a cargo do BC
- **1995/1996: FGC** (Fundo Garantidor de Créditos)
 - Seguro de depósitos mantido com recursos das próprias IFs

Alguns marcos evolutivos (2/6)

- **1995/1997: novos instrumentos prudenciais** (MP 1.182/95 → Lei 9.447/97)
 - (i) Capitalização da IF (aporte de recursos); (ii) transferência de controle; e (iii) reorganização societária, com possibilidade ainda, em meio a regimes especiais, de (iv) transferência de bens, direitos e obrigações para outra sociedade e (v) constituição ou reorganização de sociedade para continuar a atividade bancária (*good bank X bad bank*)
- **1997: CRC** (Central de Risco de Crédito)
 - Centralizou dados sobre operações de crédito, permitindo ao BC monitorar risco de crédito e às IFs conhecer o montante de débitos de clientes no SFN
- **1998: aprimoramento da disciplina de controles internos e gerenciamento de risco das IFs** (Resolução CMN 2.554/98)
- **1999: Regime de Metas de Inflação e câmbio flutuante**
 - Consolidaram o ambiente de estabilidade macroeconômica

Alguns marcos evolutivos (3/6)

- **2000: Lei de Responsabilidade Fiscal**
 - Aprimorou a disciplina das finanças estatais como terceiro pilar da política macroeconômica, junto ao Regime de Metas e ao câmbio flutuante
- **1994/2001: implementação das recomendações de Basileia I**
 - Promoveu adequação entre o patrimônio e o grau de risco das operações bancárias, relacionando o nível de capital com o volume dos ativos
- **2001/2002: reestruturação do SPB** (Sistema de Pagamentos Brasileiro)
 - Possibilitou a liquidação de transferências interbancárias em tempo real, em caráter irrevogável e incondicional, incorporando os *core principles* do CPSS (*Committee on Payment and Settlement Systems*)
- **2003: Emenda Constitucional 40**
 - Flexibilizou o formato previsto na Constituição Federal para a regulação legal do SFN, permitindo sua veiculação em diversas leis

Alguns marcos evolutivos (4/6)

- 2004: novos instrumentos de securização do crédito
bancário e imobiliário (Lei 10.931) e relativo ao agronegócio (Lei 11.076)
 - Favoreceu o fortalecimento do crédito
- 2005: CCS (Cadastro de Clientes do SFN)
 - Centralizou informações sobre os relacionamentos bancários mantidos com IFs, dotando o BC de importante instrumento de supervisão para subsidiar suas atividades na área de prevenção e combate a ilícitos financeiros
- 2005: nova lei de falências (Lei 11.101)
 - Proveu maior estímulo ao crédito, em comparação com a legislação anterior, pelo aprimoramento da proteção ao créditos das IFs contra empresas sob regime falimentar, em linha com recomendações da UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*)

Alguns marcos evolutivos (5/6)

- **2008: SCR (Sistema de Informações de Créditos) substitui CRC**
 - O sistema passa a abranger informações sobre todas as operações de crédito superiores a meros R\$ 1.000,00 reais (cerca de US\$ 450), favorecendo fortemente a inclusão financeira
- **2011: reforma do estatuto do FGC**
 - Seguro de depósitos passa a contar com o respaldo de normas expressas que orientam sua atuação no sentido de contribuir amplamente para manutenção da estabilidade do SFN e prevenção de crise bancária sistêmica
- **2012: advento de seguro de depósitos também para as cooperativas de crédito (FGCoop)**
 - A iniciativa favorece significativamente o processo de inclusão financeira

Alguns marcos evolutivos (6/6)

Basileia II - Gerenciamento de riscos

- Resolução nº 3.380, de 29 de junho de 2006
(gerenciamento de risco operacional).
- Resolução nº 3.464, de 26 de junho de 2007
(gerenciamento de risco de mercado).
- Resolução nº 3.721, de 30 de abril de 2009
(gerenciamento de risco de crédito).

Eixos de aprimoramento do SFN

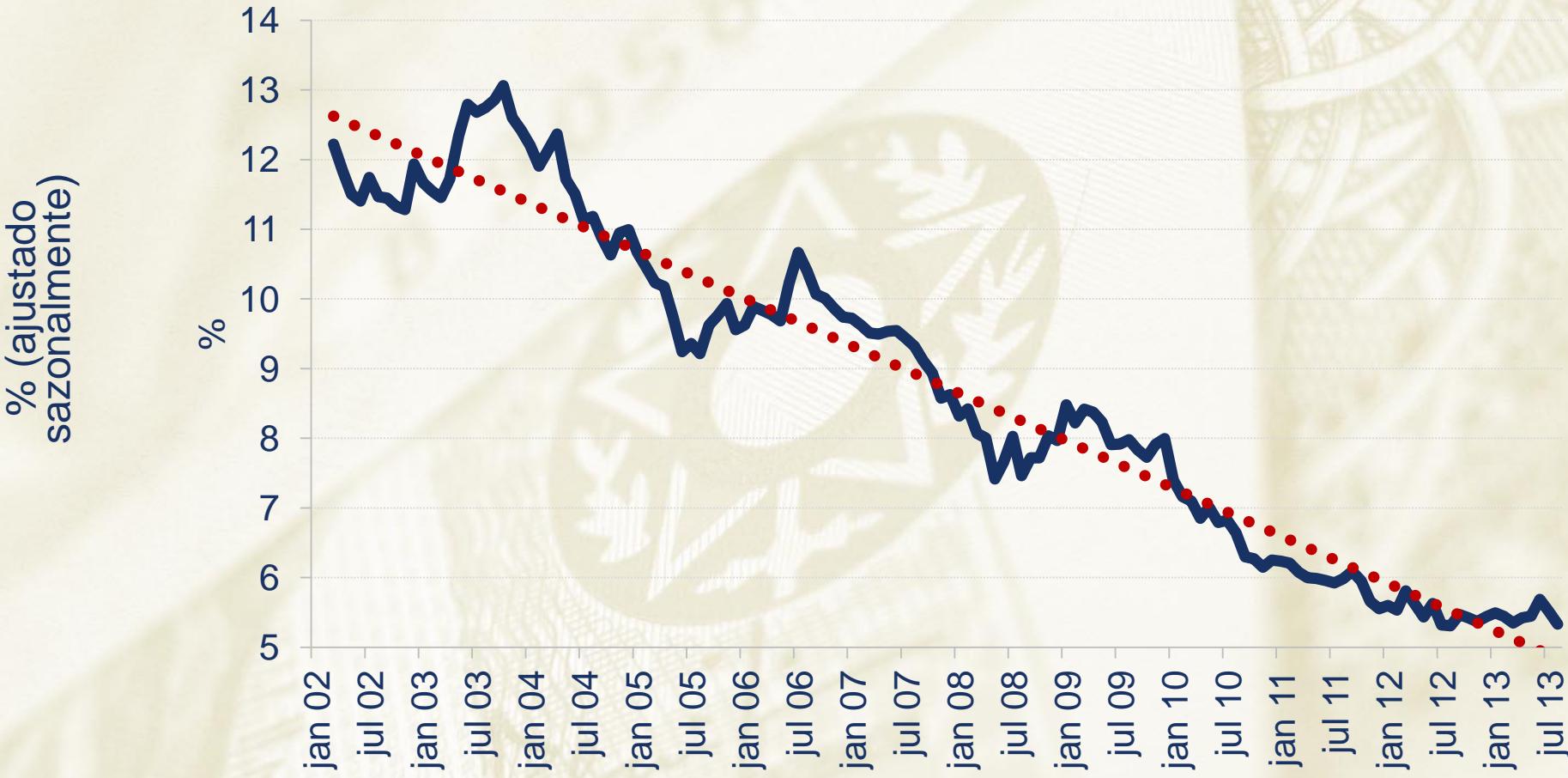
• Após a conquista da estabilidade macroeconômica e superada a grave crise bancária que atingiu o Brasil, com as necessárias medidas de saneamento e desestatização do setor financeiro, avançou-se no novo cenário, a partir do final da década de 1990, sempre com olhar voltado à estabilidade financeira e tendo em vista os seguintes eixos de aprimoramento:

- Convergência a padrões internacionais (normas prudenciais)
- Revisão das regras de acesso ao sistema financeiro
- Aperfeiçoamento da estrutura de monitoramento
- Remodelação do Sistema Brasileiro de Pagamentos
- Promoção do acesso a produtos e serviços bancários
- Desenvolvimento da competição no mercado financeiro

Estabilidade econômica e financeira: ganhos

- A estabilidade financeira, combinada com os bons fundamentos macroeconômicos, tem proporcionado:
 - Redução da desigualdade social e do nível de desemprego
 - Aumento da renda média e do acesso ao crédito
 - Melhora significativa na distribuição de renda e da mobilidade social
 - Desenvolvimento dos mercados de crédito e de capital
 - Crescimento do investimento
 - Inclusão financeira
 - Resiliência diante de crises e choques internos e externos

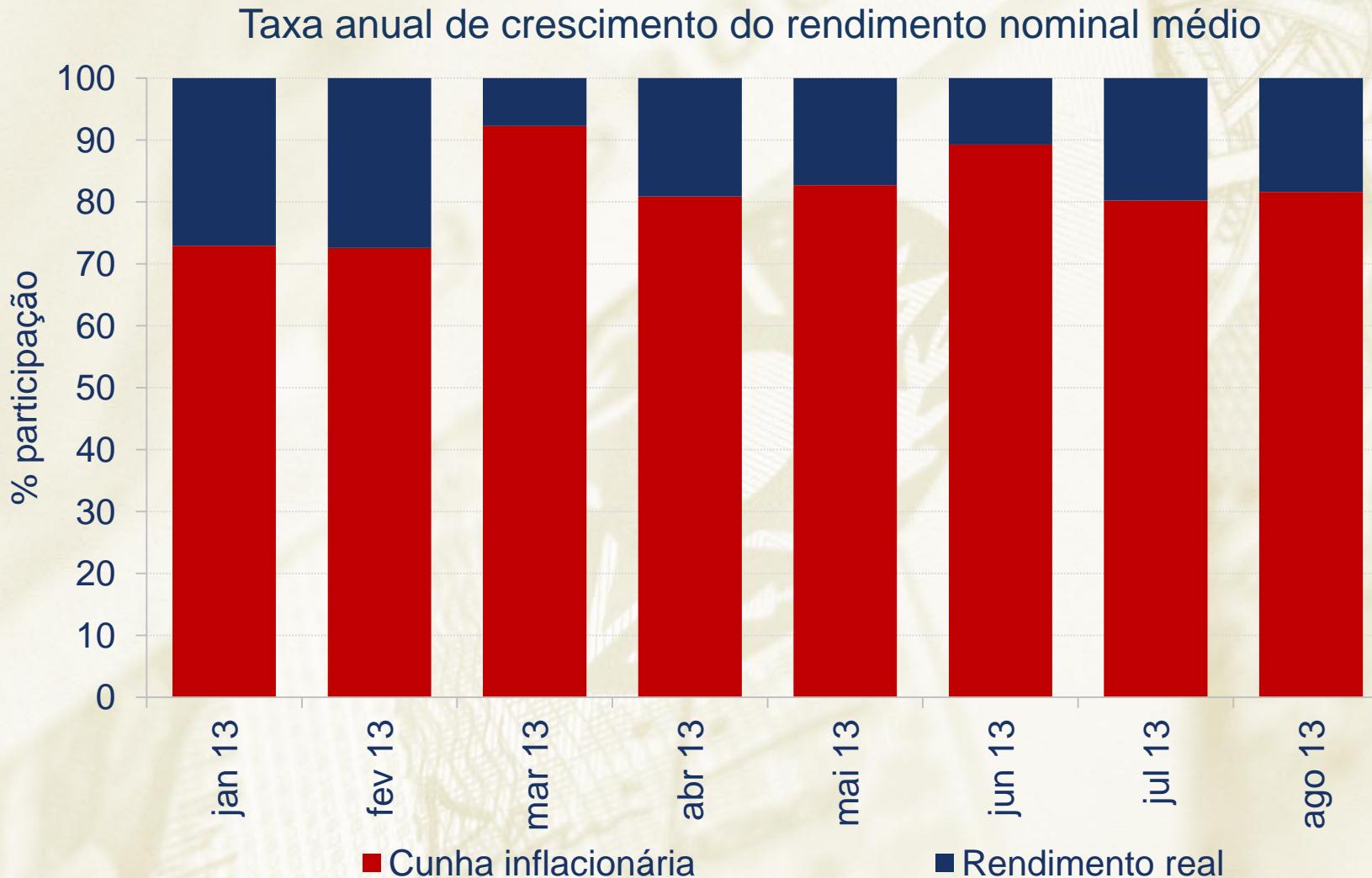
Taxa de desemprego mínima histórica (1/2)



Taxa de desemprego mínima histórica (2/2)

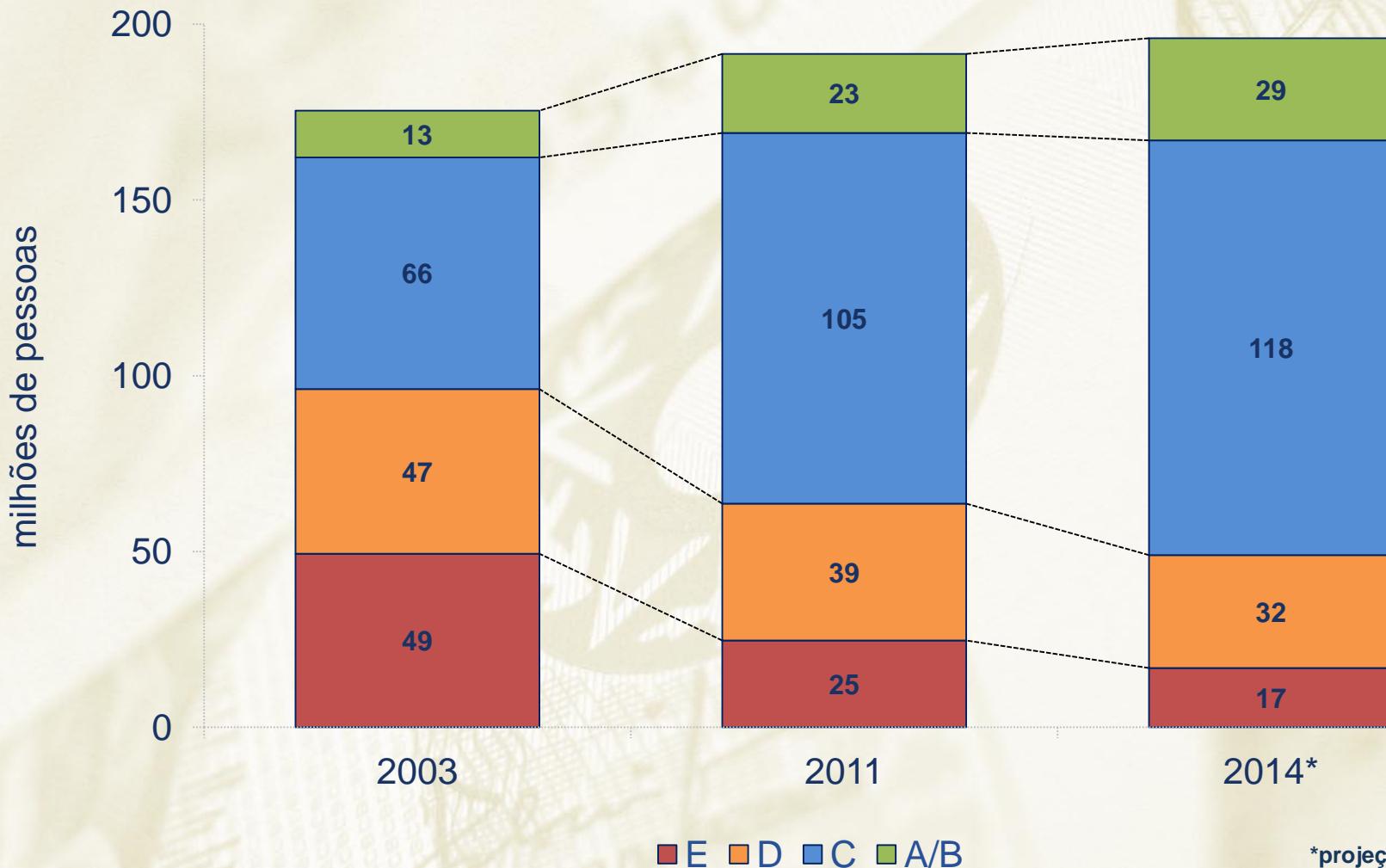


Inflação menor eleva ganho real dos salários



Mobilidade social

classes sociais

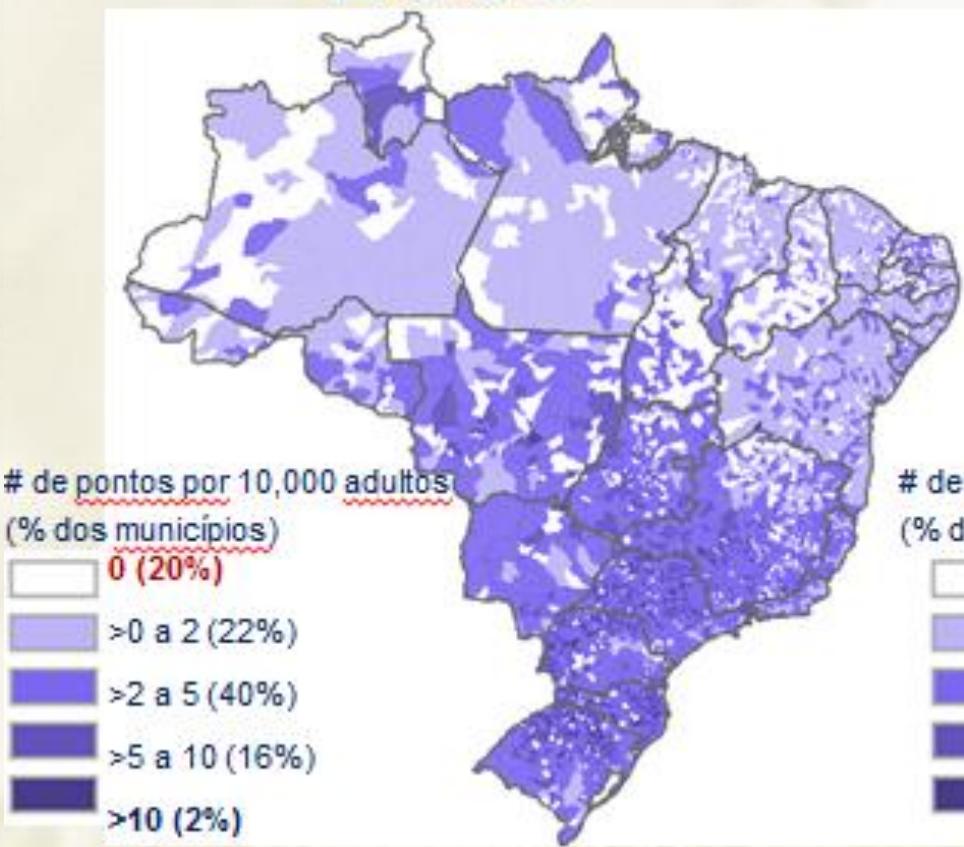


*projeção FGV

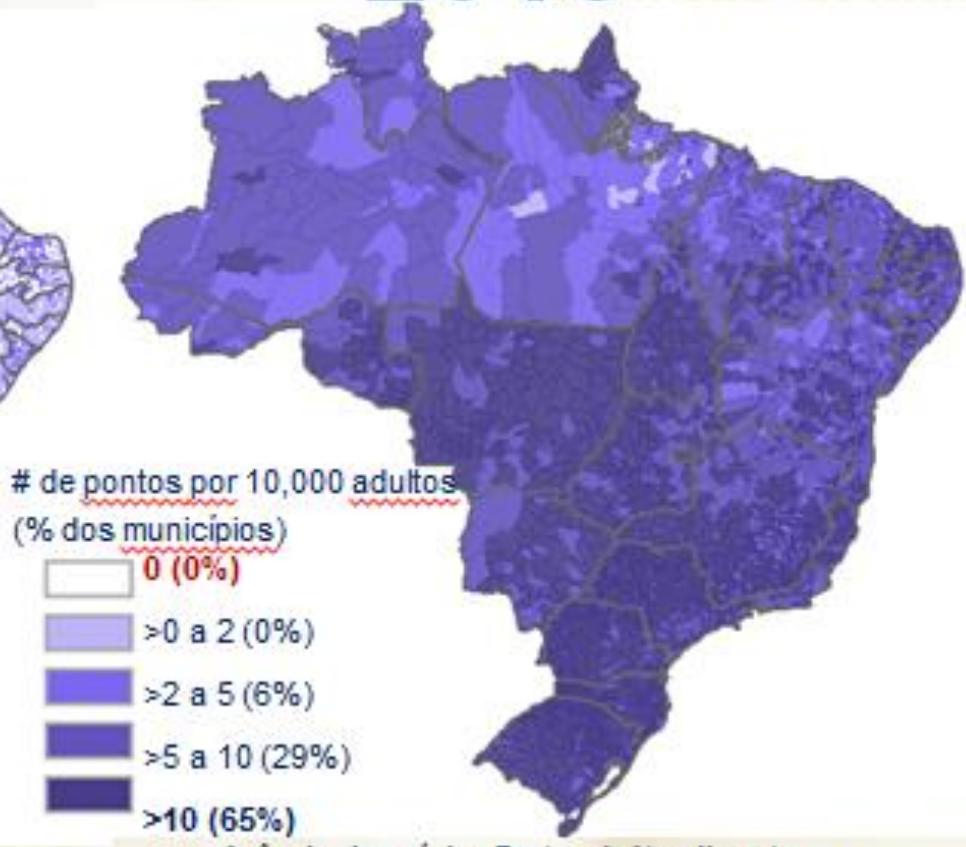
Crédito se expande de forma sustentável

Todos municípios têm pelo menos uma agência bancária, posto de atendimento ou correspondente

2000



2010



Agências bancárias, Postos de Atendimento,
Cooperativas de Crédito e correspondentes no País



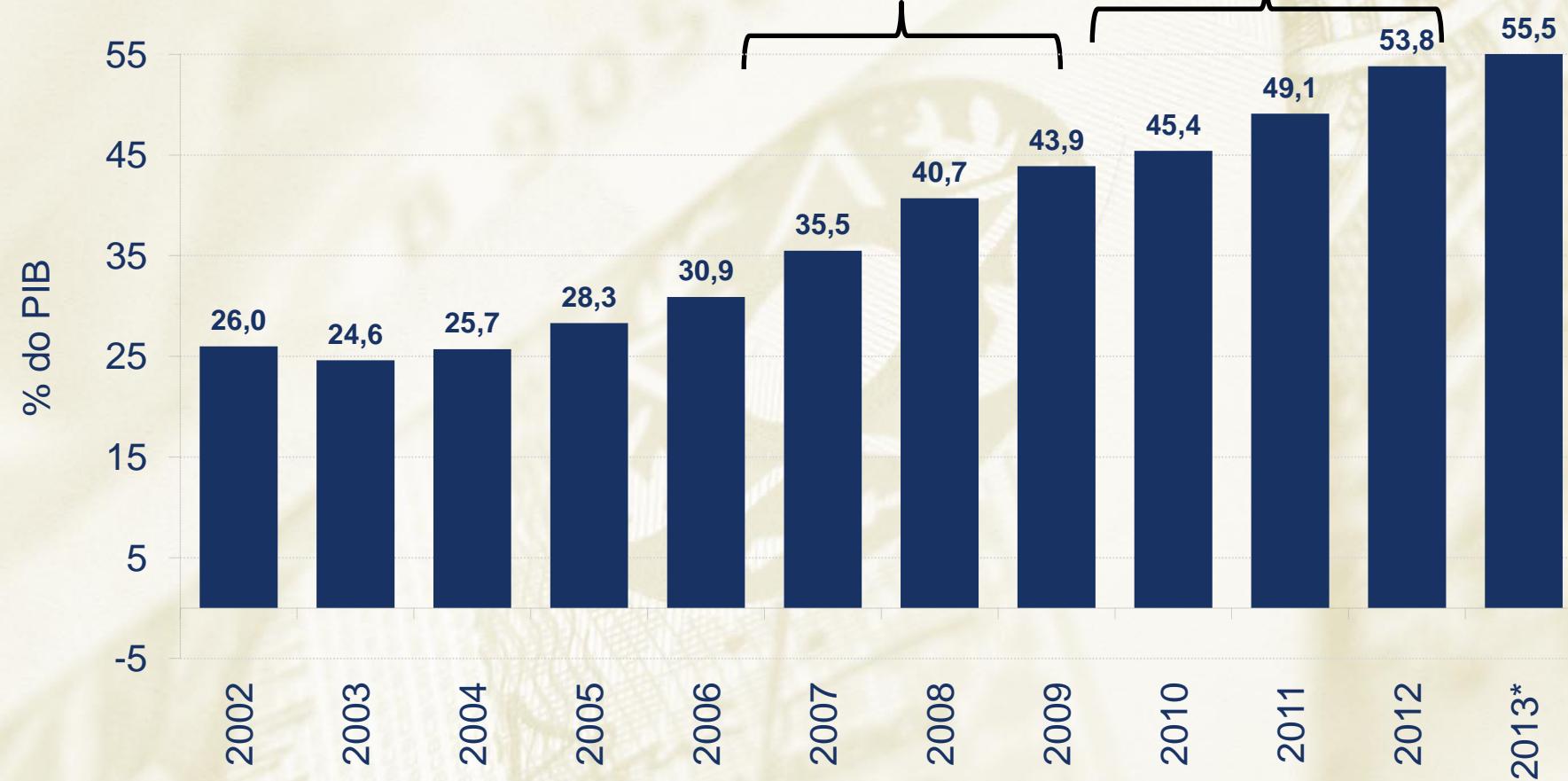
Crédito se expande de forma sustentável

2005-2008: 25,2%

(crescimento médio do
saldo nominal)

2010-2012: 18,6%

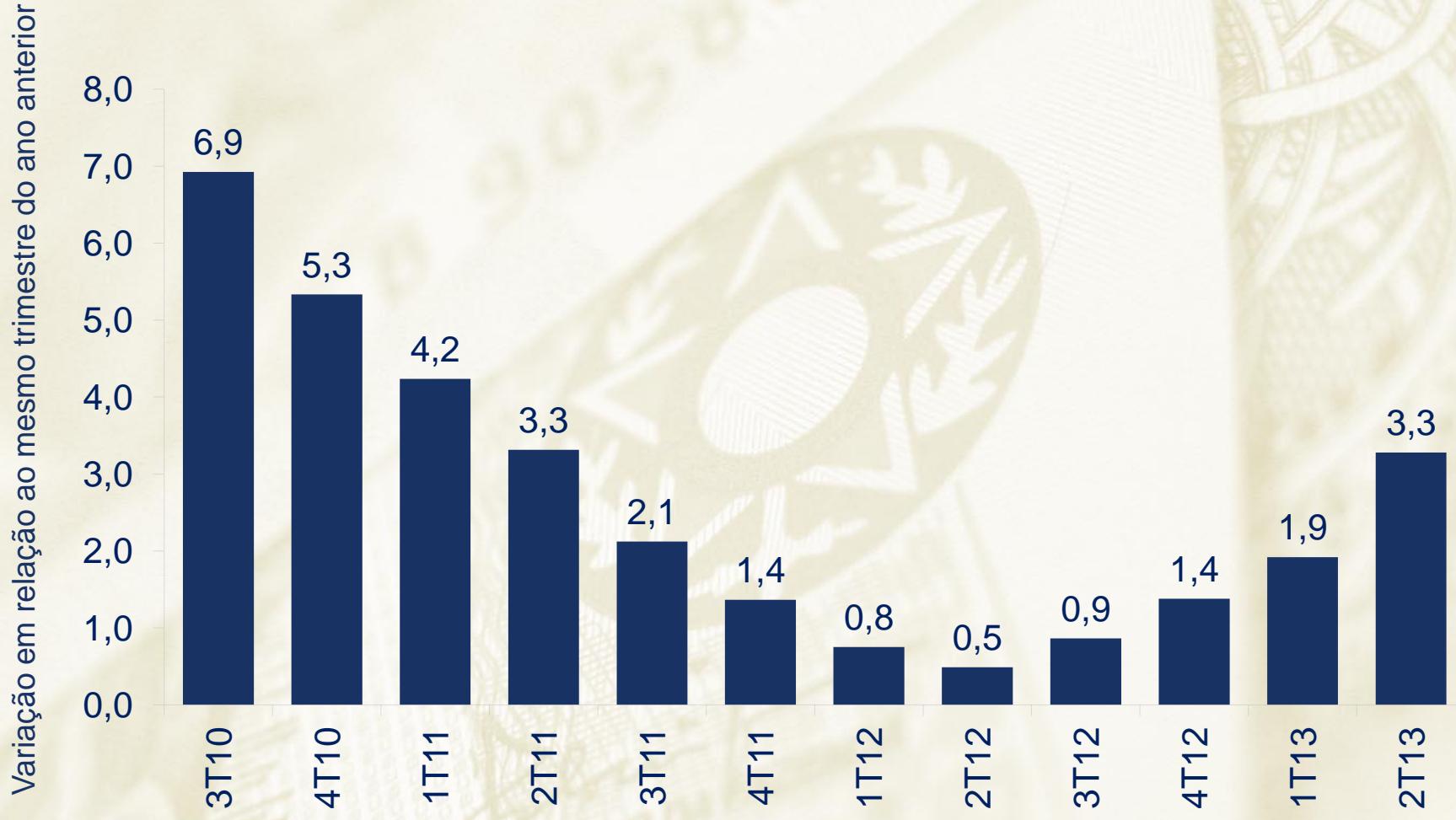
(crescimento médio do
saldo nominal)



Fonte: BCB

*agosto de 2013

PIB – Retomada do crescimento





Regulando em tempo de estabilidade

PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR FINANCEIRO NO CONTEXTO DO PROCESSO DE EVOLUÇÃO REGULATÓRIA

Benefícios para o consumidor financeiro (1/2)

- Ambiente macroeconômico estável → previsibilidade quanto ao futuro
- Inflação controlada → preservação do poder de compra
- Crescimento do emprego e da renda → inclusão financeira
- Estabilidade do sistema financeiro → proteção da poupança popular
- Por si sós, esses resultados já trouxeram inegáveis benefícios ao consumidor financeiro

Benefícios para o consumidor financeiro (2/2)

- Além disso, o BCB e o CMN trabalharam intensamente para tornar o sistema financeiro **mais eficiente, mais competitivo e mais transparente**.
- O BCB e o CMN não integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, de modo que suas regras não se destinam diretamente à proteção dos consumidores, mas à regulação de todo o mercado, em benefício de todos os clientes bancários, consumidores ou não, e de toda a sociedade

Acesso a produtos e serviços bancários

- **Correspondentes** (Res. 3.954, de 2011)
- **Operações de microcrédito**: exigibilidade de aplicação correspondente a 2% dos saldos de depósito a vista (Leis 10.735/2003, e 11.110/2005, e Res. 4.000/2011)
- **Ouvidorias** (Res. 3.849/2010)
- **Pacote básico** de serviços (Res. 3.919/2010)
- **Conta simplificada** (Res. 3.211/2004)
- **Crédito consignado** (Leis 10.820/2003 e 8.112/1990)
- Fomento ao **cooperativismo de crédito** (Lei Complementar 130/2009, e Res. 3.859/2010)
- **Redução de assimetrias de informação**: **SCR** (Res. 3.658/2008) e **Cadastro positivo** (Lei 12.414/2011, e Res. 4.172/2012)

Defesa da concorrência

- Art. 18, § 2º, da Lei 4.595/1964: “[o] Banco Central do Brasil, no exercício da fiscalização que lhe compete, regulará as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos com a aplicação da pena nos termos desta lei”
- A defesa da concorrência no Sistema Financeiro Nacional (SFN) pelo BCB abrange tanto a análise de **atos de concentração** quanto a repressão a **condutas anticompetitivas**
- Análise de atos de concentração no SFN: efeitos sobre a **concorrência** e a **estabilidade financeira** (Circular 3.590/2012)

Aprimoramento da competição

- Obrigatoriedade de divulgação do **custo efetivo total (CET)** das operações de crédito (Res. 3.517/2007)
- Aprimoramento da **transparência** nas relações contratuais entre instituição financeira e cliente (Res. 3.694/2009), especialmente quanto a **pacotes de serviço** (Res. 4.196/2013) e **operações de crédito** (Res. 4.197/2013) e de **câmbio** (Res. 4.198/2013)
- Aprimoramento e consolidação da **disciplina das tarifas** (Res. 3.401/2006 e Res. 3.919/2010)
- **Vedaçāo de acordos** anti-concorrenciais (Circular 3.522/2011)
- **Portabilidade de crédito** (Res. 3.401/2006), de **cadastro** (Res. 3.401/2006) e de **salários** (Res. 3.402/2006)



Voltando a regular em tempos de crise

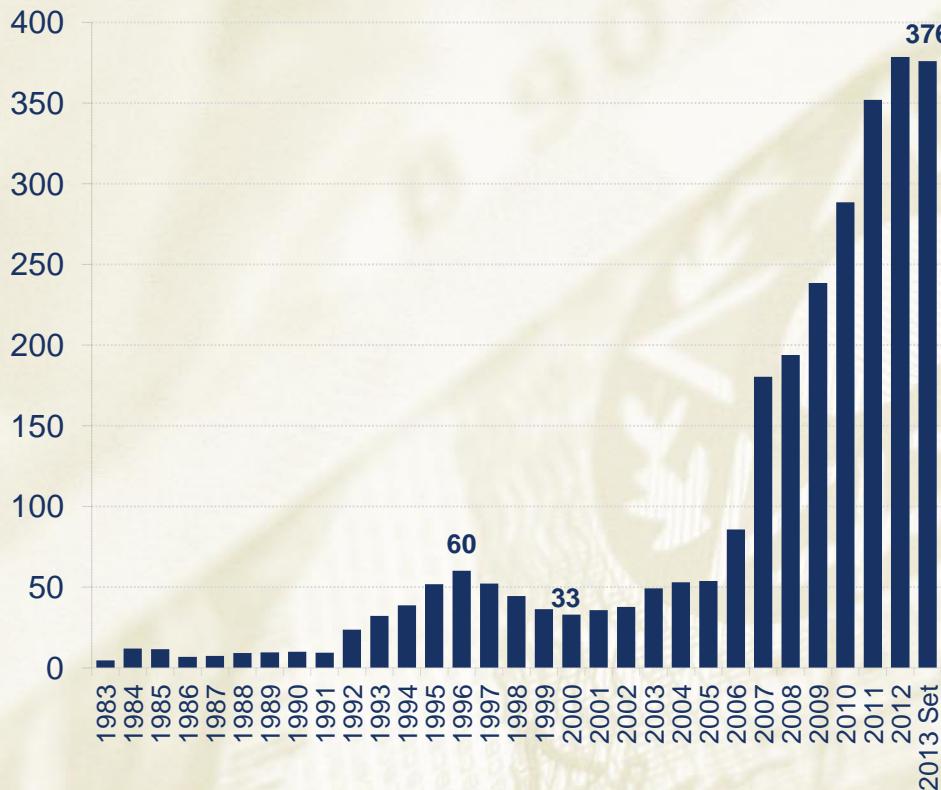
NOVOS INSTRUMENTOS MONETÁRIOS PÓS-CRISE

Crise financeira de 2008/2009

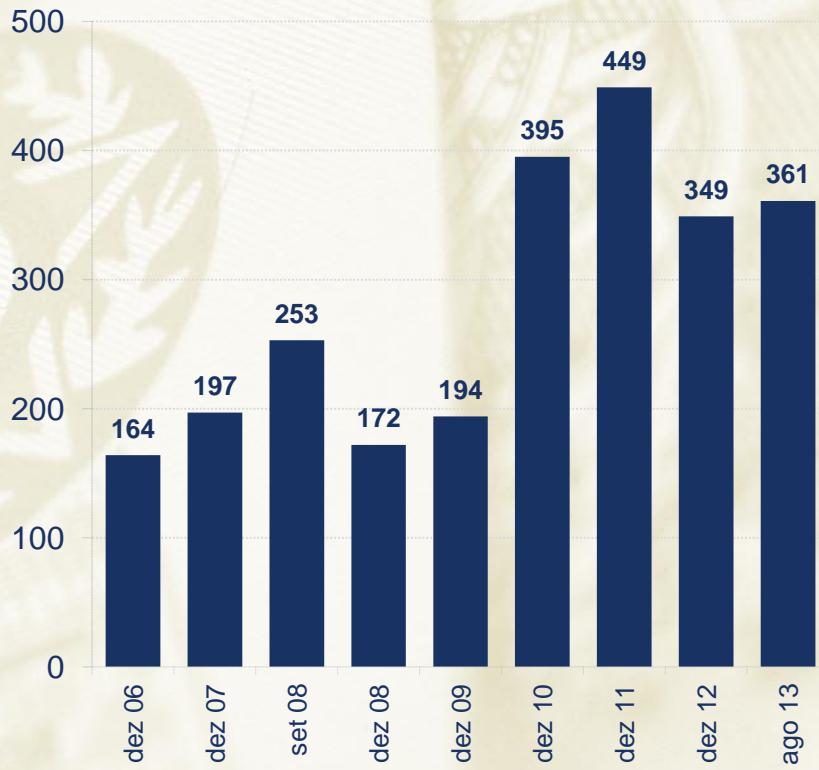
- **Aspectos relevantes da crise de 2008/2009 no Brasil**
 - Insuficiência generalizada de liquidez
 - Dificuldades de financiamento para bancos pequenos e médios
 - Problemas na rolagem de dívidas de bancos com o exterior
 - Dificuldades no financiamento do comércio exterior
- **Principais medidas emergenciais adotadas:**
 - Condições especiais para o redesconto
 - Empréstimos em moeda estrangeira
 - Redução do recolhimento compulsório
 - Ampliação da garantia de depósitos
 - Acordos de troca (swap) de moedas
 - Aquisição de instituições financeiras por bancos públicos federais

Reservas: colchões de liquidez

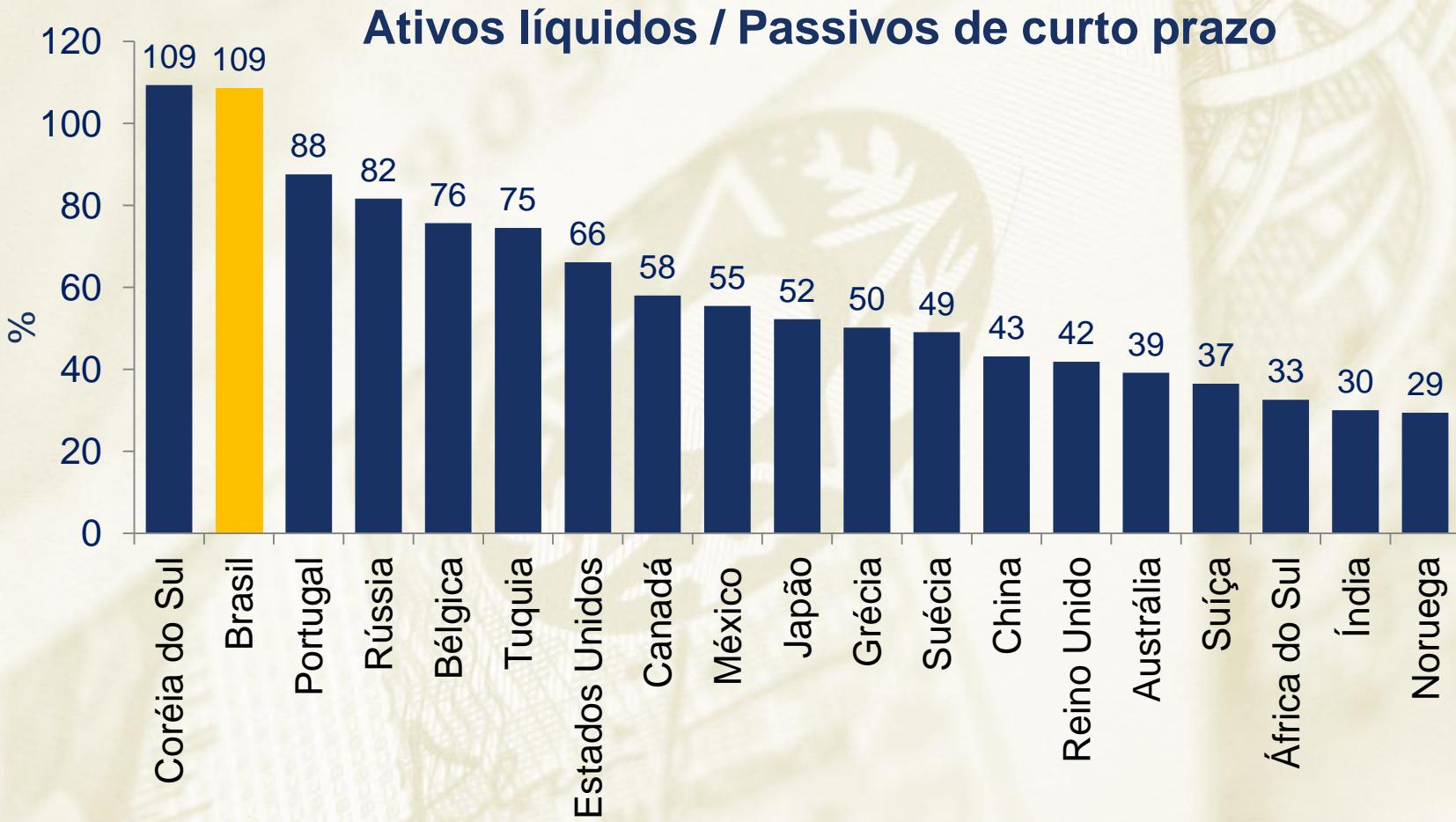
Reservas internacionais (US\$ bi.)



Recolhimento compulsório (R\$ bi.)



Elevado nível de liquidez



Pós-crise: novas medidas Implementação de Basileia III (1/3)

Recomendações do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (*soft law*): resposta mundial à crise

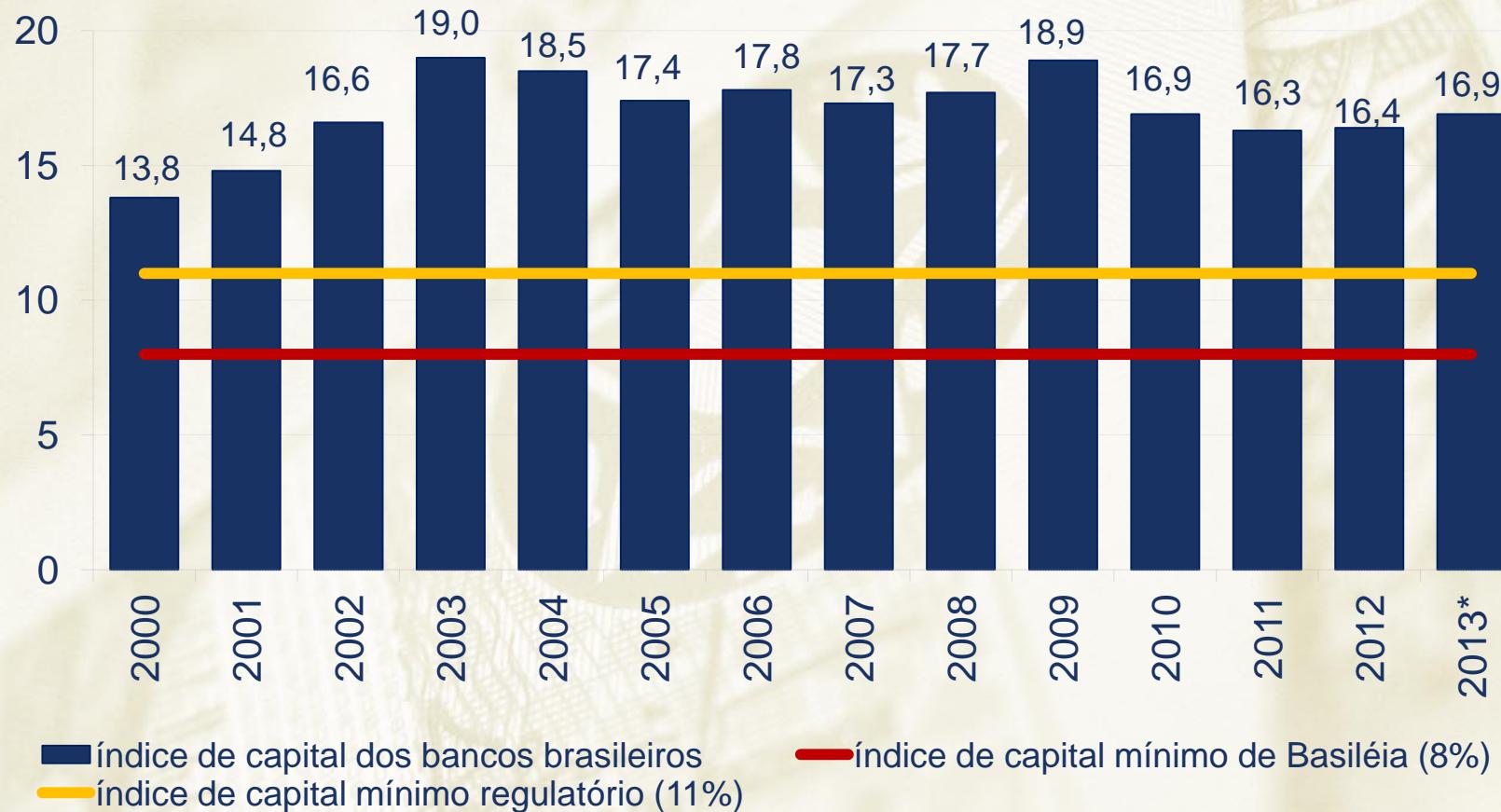
1. aumento da capacidade para **absorção de choques** de estresse no setor financeiro ou em outros setores da economia
2. incremento de políticas de **gestão de risco** e **governança**
3. fortalecimento da **transparência**

Basileia III e o sistema financeiro brasileiro

- Regulação/supervisão bancárias fortes e muito conservadoras
- IFs em posição relativamente confortável
- Nível de capitalização observado no Brasil torna desnecessário o incremento do capital até 2017
- Ajustes na regulamentação nacional apenas para permitir adaptação da base de capital das IFs às recomendações de Basileia III

Pós-crise: novas medidas Implementação de Basileia III (2/3)

Capitalização Robusta das Instituições Financeiras Brasileiras Índice de Basileia



Pós-crise: novas medidas Implementação de Basileia III (3/3)

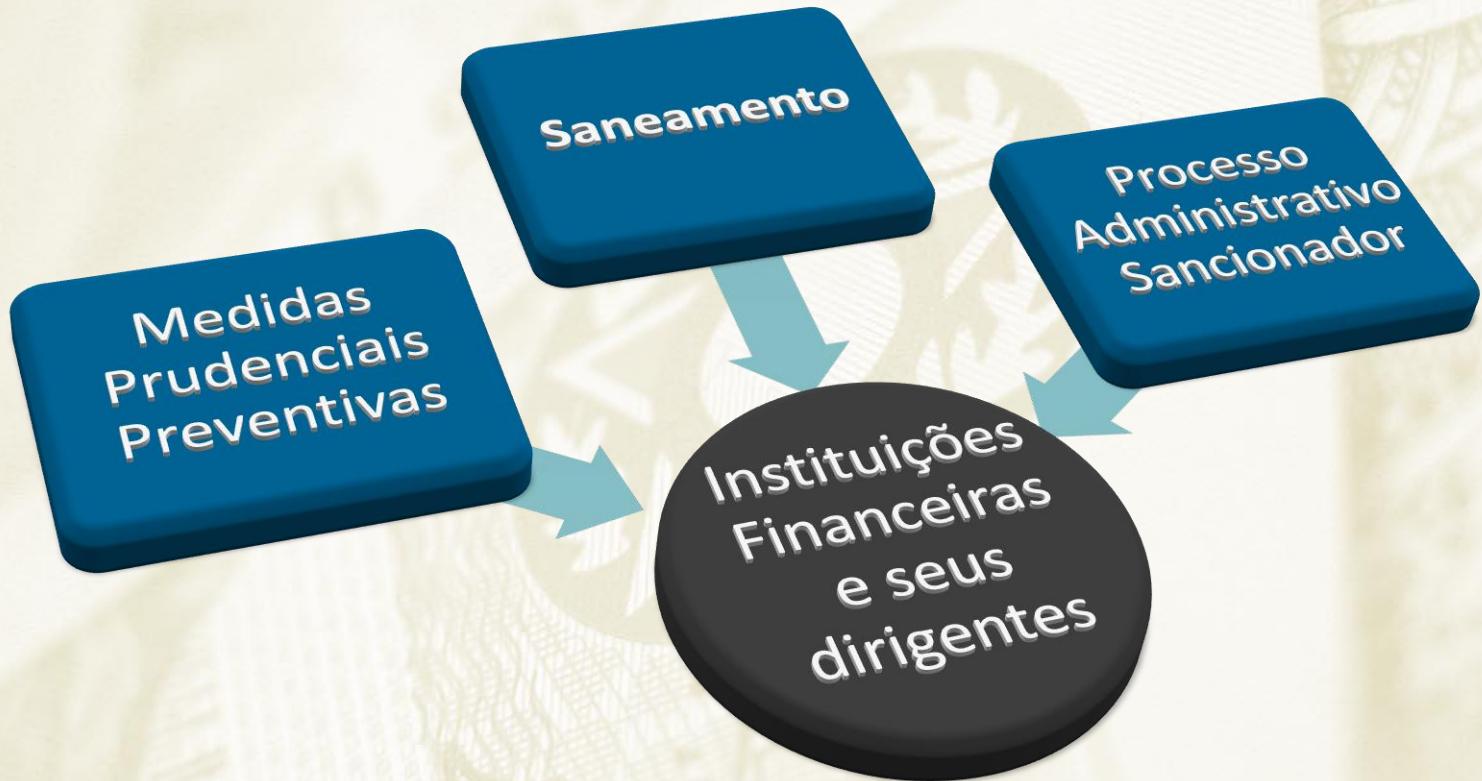
- **Principais medidas para implementação de Basileia III e outras ações correlatas**
 - Alteração da estrutura de capital das IFs, com regras sobre a composição das parcelas do **Patrimônio de Referência – PR**: Capital Principal, Capital Complementar e Nível II (Res. 4.192, 4.193 e 4.194, de 1º.3.2013)
 - Adaptação da **legislação tributária** à sistemática de composição do PR das IFs (MP 608, de 28.2.2013)
 - Novo regramento sobre o **Balancete Patrimonial Analítico** das IFs: incremento da transparência patrimonial (Res. 4.195, de 1º.3.2013)
 - Regulamentação das **medidas prudenciais preventivas** de Basileia II: recomposição de capital e liquidez, redução de dividendos e retenção de lucros, desfazimento de carteiras ou posições, suspensão de aumentos remuneratórios de administradores (Res. 4.019/2011)
 - Proposição de novo **Sistema Legal Coercitivo – SLC**
 - Criação da **Central de Cessão de Créditos – C3** (Res. 3998/2011)



Saneamento do sistema

MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CRISE BANCÁRIA

Supervisão do Sistema Financeiro Nacional



Saneamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN)

- A função de saneamento do SFN é exercida pelo BCB diante de
 - comprometimento da situação econômica ou financeira, geralmente associado a problemas de liquidez ou solidez em IFs
 - grave violação a normas legais ou estatutárias relacionadas ao SFN
 - problemas estruturais em IFs
 - iminência ou concretização de crises bancárias
- Modalidades de regimes especiais (Lei 6.024/1974 e Dec.-Lei 2.321/1987)

Regime de
Administração
Especial
Temporária
(RAET)

Intervenção

Liquidão
Extrajudicial

BCB como juízo universal em regimes especiais (1/2)

- Disciplina jurídica especial dos concursos de credores: conflito diferenciado em razão dos muitos interesses heterogêneos em disputa pelo “cobertor curto”
- O papel de um juízo universal capaz de “ver o todo”
- Opção da Lei nº 6.024, de 1974 (art. 34), por um juízo universal especializado para concursos de credores no SFN
 - Delicado equilíbrio patrimonial das IFs: alavancagem e descasamento entre ativos a termo e passivos à vista
 - Transmissão sistêmica de choques por quebra de confiança
 - Outro nível de interesses em jogo em regimes concursais no SFN: interesses públicos primários (estabilidade financeira) e secundários (créditos oriundos dos mecanismos de assistência de liquidez: reservas bancárias, PROER, adiantamentos à massa)

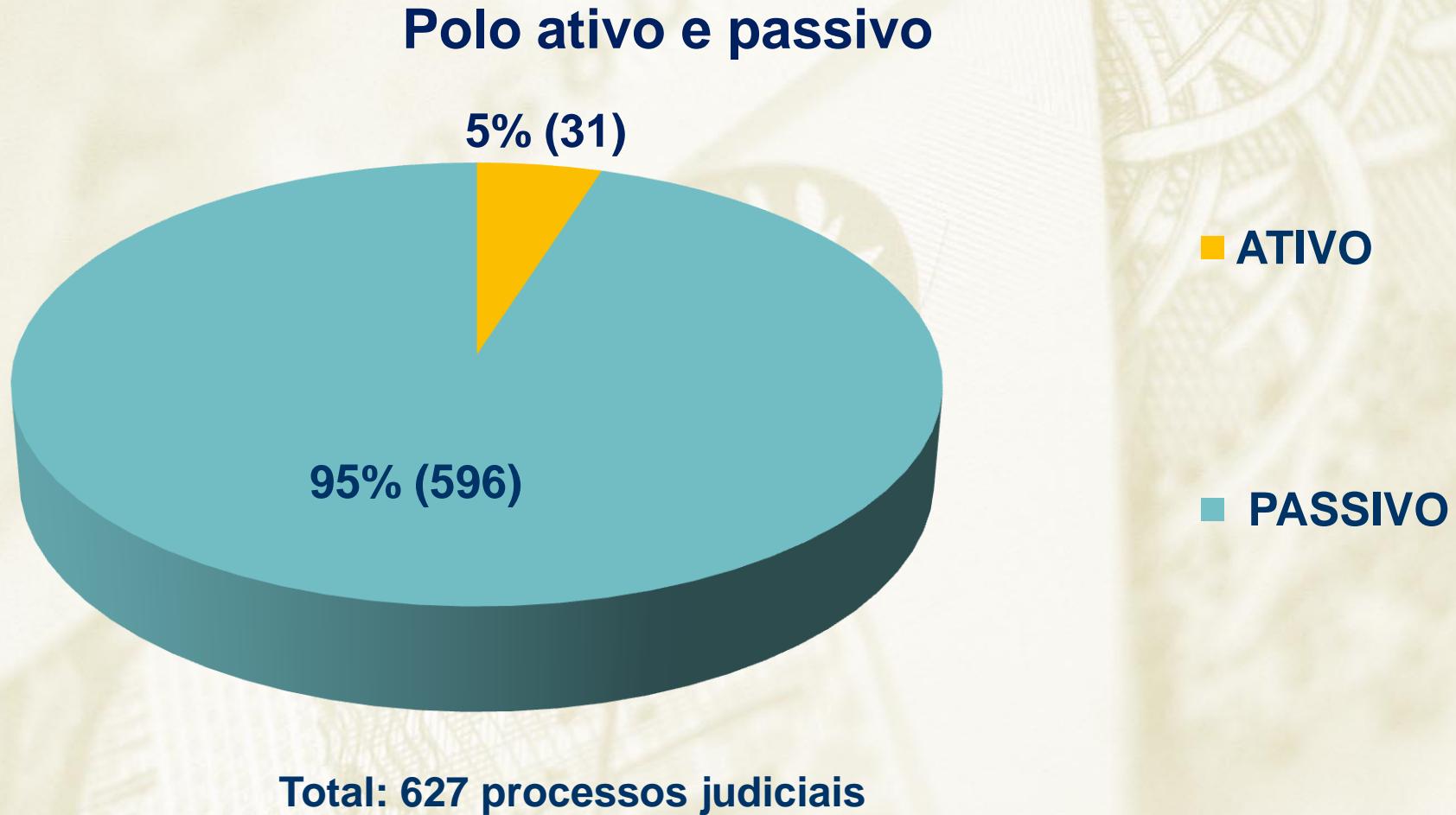
BCB como juízo universal em regimes especiais (2/2)

- BC como juízo universal especializado: capacidade de “ver o todo” também em relação aos interesses sociais relacionados à estabilidade financeira
- Importância crescente da especialização visada pelo legislador de 1974 com o aumento da complexidade do SFN
- Desafio de levar a visão sistêmica do juízo universal especializado aos órgãos judiciários aos quais são apresentadas, fora do contexto concursal, demandas formuladas sob a perspectiva fragmentária e conjuntural de interesses concorrentes no tocante às IFs sob regimes especiais
- Segurança jurídica como elemento imprescindível à efetividade do papel do BC como juízo universal especializado

Segurança jurídica provida pela PGBC

- Atuação preventiva: respaldo consultivo aos atos do BC como autoridade de resolução pela construção de alternativas jurídicas consistentes para a consecução dos seus objetivos sistêmicos
- Representação extrajudicial: defesa das políticas de saneamento do SFN perante órgãos de controle pela demonstração dos seus benefícios ao interesse público
- Representação judicial: defesa da lógica sistêmica em processos judiciais com reflexos sobre *par conditio creditorum*, ação saneadora do BC, créditos públicos e responsabilização por ilícitos contra o SFN
- Segurança jurídica como elemento ínsito à administração das expectativas dos agentes econômicos face ao sistema de proteção do SFN

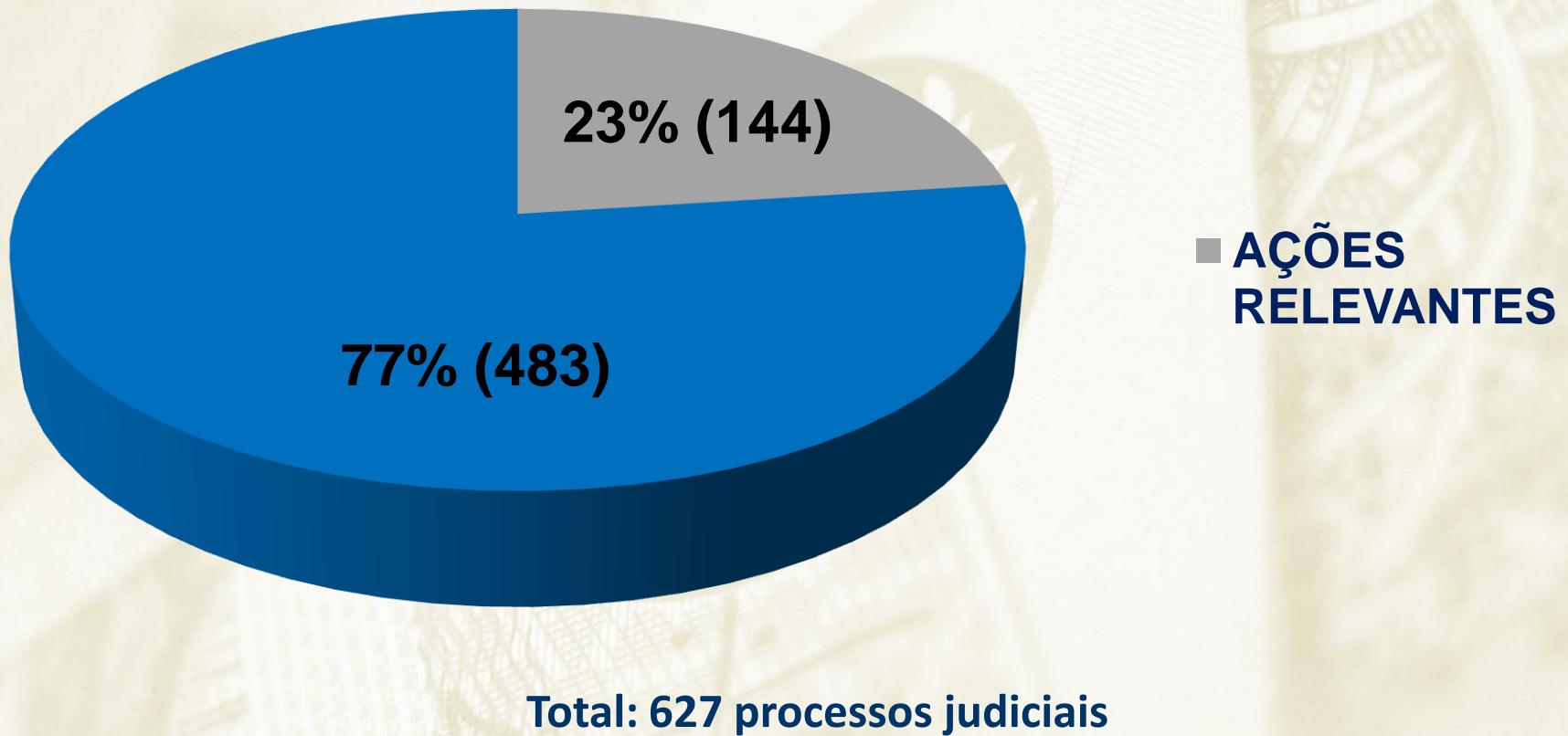
Atuação da PGBC no contencioso judicial em regimes especiais (2/7)



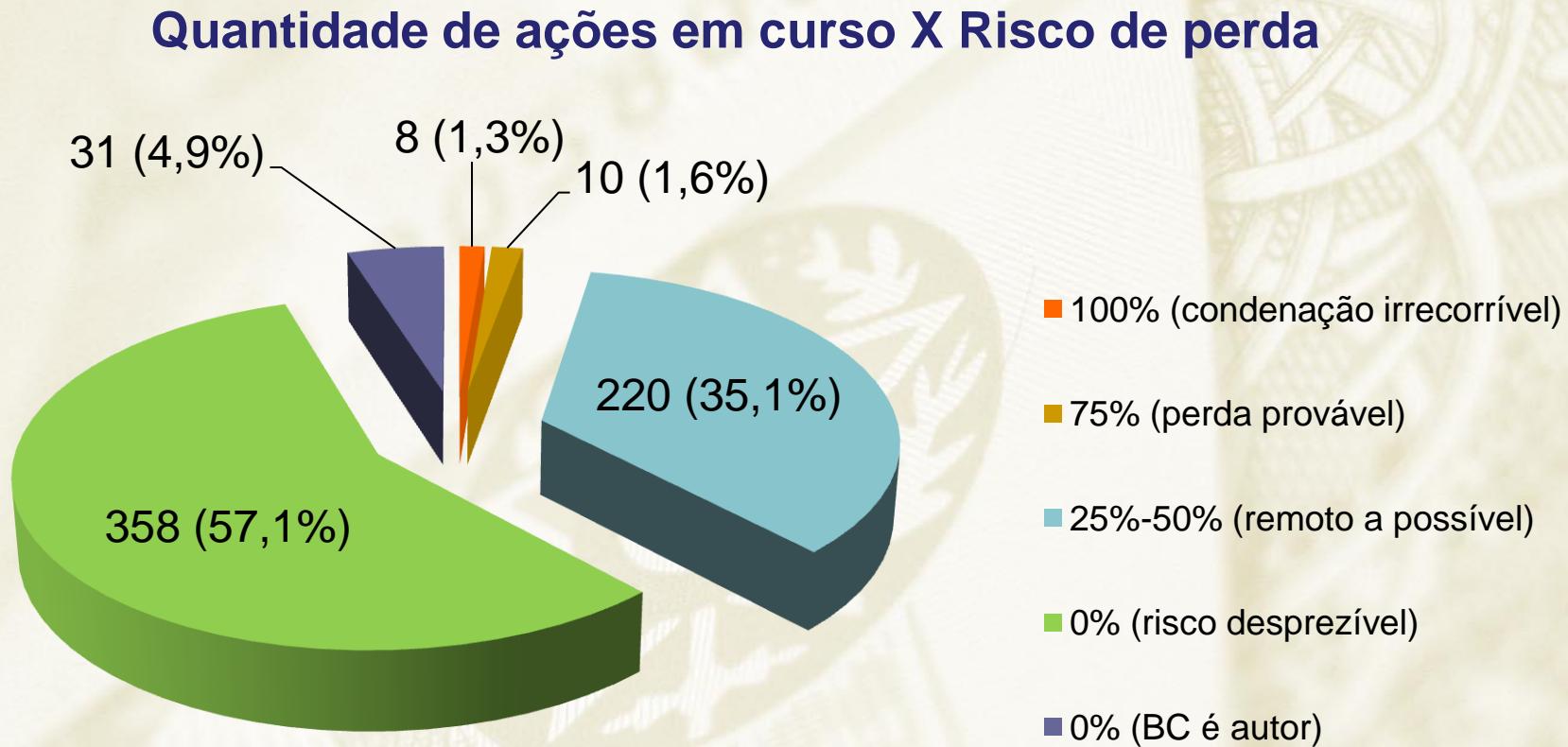
Dados de abr/2013

Atuação da PGBC no contencioso judicial em regimes especiais (3/7)

Relevância (critério interno de classificação)



Atuação da PGBC no contencioso judicial em regimes especiais (4/7)



Total: 627 processos judiciais

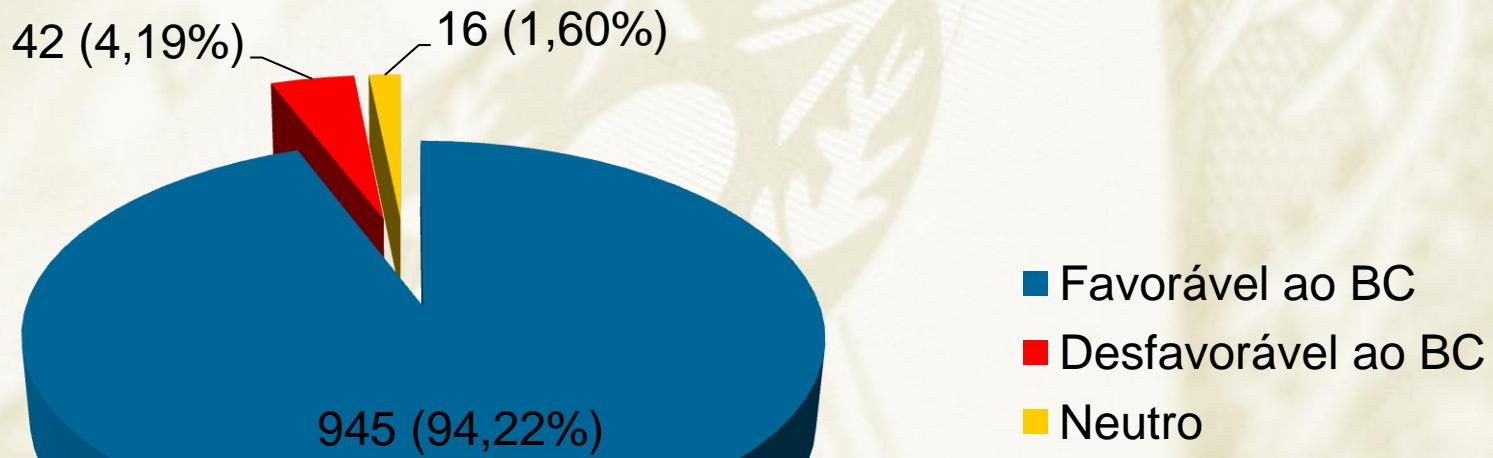
Total de valor de interesse: US\$ 71,757 bi

Dados de abr/2013

Atuação da PGBC no contencioso judicial em regimes especiais (7/7)

Grau de êxito do BCB em juízo

Resultado de ações
relacionadas a regimes especiais
encerradas desde 1º.1.2004



Total de ações: 1.003

Dados de mai/2013

Intervenção em ações penais e cíveis relativas a instituições submetidas a regimes especiais

- O BCB atua como assistente de acusação em 56 ações penais, sendo 28 relativas à prática de crimes relacionados a instituições financeiras ou contra o Sistema Financeiro Nacional
- Desses 28 ações penais, 21 envolvem instituições já submetidas a regime especial, algumas inclusive ajuizadas contra ex-liquidantes
- O BCB acompanha, como interveniente, 23 ações cíveis relacionadas a instituições submetidas a regimes especiais
- O BCB monitora 102 instituições submetidas a regime especial que são suas devedoras, cujos respectivos inquéritos concluíram pela existência de prejuízos, foram remetidos ao Judiciário e redundaram no ajuizamento de 39 ações de responsabilidade de que trata o art. 46 da Lei nº 6.024, de 1974

Proposta de reforma da legislação sobre resolução bancária

- Proposta voltada à reforma da legislação nacional de 1974 (com aperfeiçoamentos das décadas de 1980 e 1990), para implementação dos **12 Key Attributes** of *Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (KAs), publicados pelo *Financial Stability Board* (FSB), do G20, em novembro de 2011:

1) escopo	7) condições legais para a cooperação internacional
2) autoridade de resolução	8) constituição de grupos de administração de crises
3) poderes de resolução	9) existência de acordos de cooperação entre autoridades em cujas jurisdições esteja estabelecida uma G-SIFI
4) respeito aos acordos de set-off/netting/colaterização (garantias) e transparência nas regras sobre segregação dos ativos de clientes	10) análise de resolvibilidade de G-SIFIs
5) salvaguardas	11) planos de recuperação e resolução
6) provimento de recursos (<u>inclusive públicos</u>) à instituições em resolução	12) acesso a/intercâmbio de informações



Desafio jurídico da evolução regulatória

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Papel da segurança jurídica na evolução regulatória (1/3)

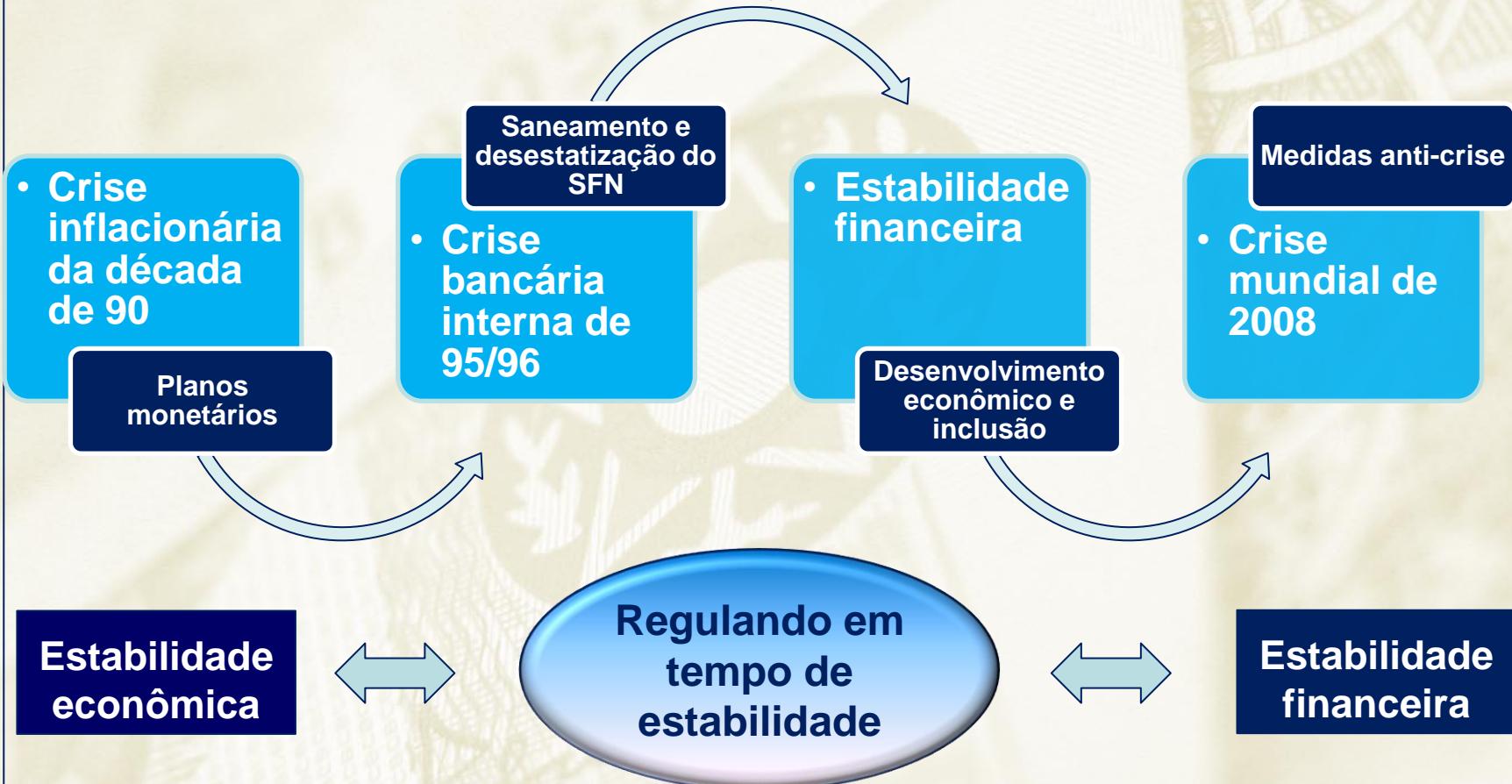
- Conquista da estabilidade macroeconômica em meio ao processo de redemocratização
- Tensões entre o jurídico e o econômico

Incremento da judicialização: busca da segurança

Incremento da complexidade técnica das soluções regulatórias

Papel da segurança jurídica na evolução regulatória (2/3)

- Necessidade de atuação dinâmica e inovadora, na política econômica, frente à intensa oscilação de cenários:

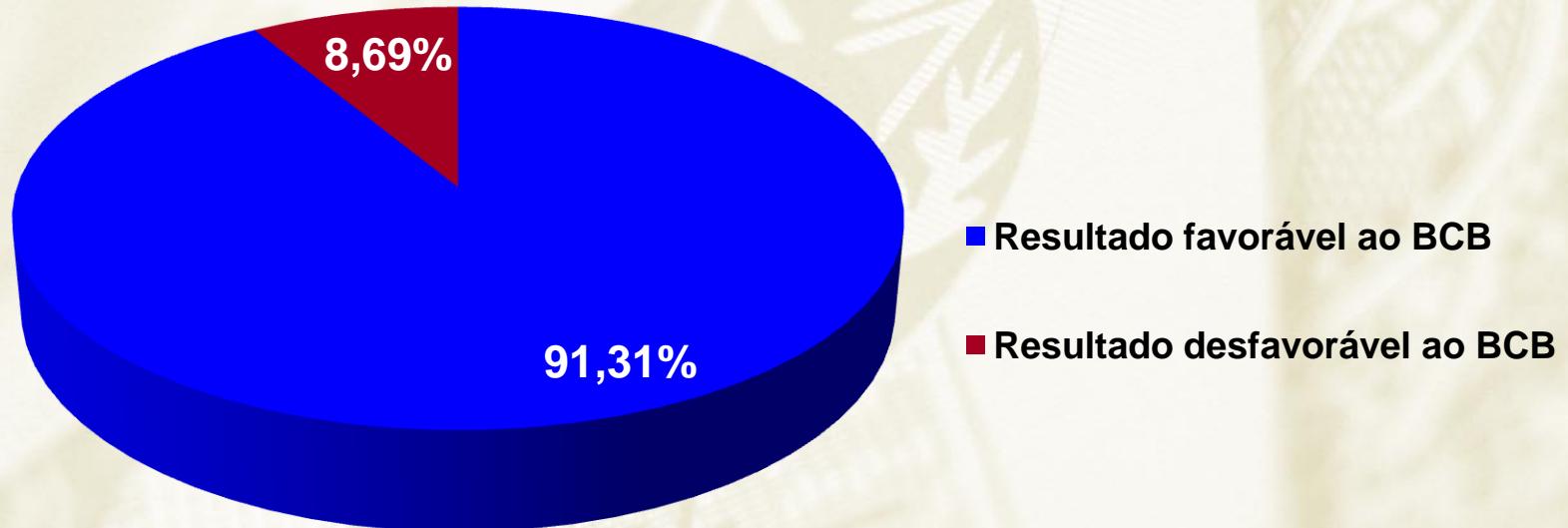


Papel da segurança jurídica na evolução regulatória (3/3)

- Segurança jurídica, para atuação do BCB, como desafio de importância crítica, tanto no preventivo assessoramento às políticas institucionais, desde a sua concepção, quanto na defesa de sua validade em contexto de litígio
- Expressivo êxito da área jurídica do BCB na validação das soluções regulatórias e de política econômica, na interface entre o econômico e o jurídico, perante as instâncias de controle legal
- Esse sucesso demonstra o acerto em aprofundar a compreensão jurídica da racionalidade econômica que inspira a atuação regulatória

Êxito em juízo das teses calcadas na rationalidade da política econômica

Nível de êxito no universo
dos 39.536 litígios judiciais encerrados desde 1º.1.2004



Dados de mai/2013

(R)Evolução da atuação regulatória

ANTES

Altamente intervencionista

Medidas conjunturais

Foco na solução de problemas específicos: regulação reativa

DEPOIS

Crescentemente voltada para a **estabilidade financeira**

Medidas estruturais

Regulação prudencial, proativa:
foco em monitoramento, controle
e mitigação de riscos



Estágio atual da regulação brasileira

- Avaliação do FMI (2012) – Adequação aos princípios de Basileia

1º	Brasil	28
2º	Holanda	25
3º	Estados Unidos	23
4º	África do Sul	20
5º	Espanha	19
6º	China	18
7º	Alemanha	17
7º	Reino Unido	17

Considerações finais (1/2)

- É missão do BCB “assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente”, estruturado para “promover o desenvolvimento equilibrado” e “servir à coletividade” (art. 192 da Constituição Brasileira)
- A estabilidade econômica trouxe o desafio de reorientar o SFN a um enfoque prudencial
- **Fundamentos macroeconômicos sólidos**, combinados com **regulação adequada e forte supervisão bancária**, resultaram em **estabilidade econômico-financeira** em prol da coletividade
- Esses resultados, entretanto, tem demandado complexas soluções regulatórias, cujo intenso questionamento em instâncias legais, inerente à consolidação da democracia brasileira e às necessidades de inovação regulatória ante do dinamismo dos cenários econômicos, tem desafiado o BCB a demonstrar o valor jurídico de sua atuação em seus diversos âmbitos de competência



Considerações finais (2/2)

- Graças ao êxito do BC em demonstrar a consistência jurídica de suas ações, as políticas regulatórias têm obtido o respaldo necessário ao enfrentamento dos dinâmicos desafios econômicos das últimas décadas
- Nesse mutável cenário, alterações legislativas e regulamentares foram e serão promovidas de modo **tempestivo**, com atenção ao dinamismo da economia global e às melhores práticas internacionais, **sempre com inteira segurança jurídica**, dando suporte a uma verdadeira (r)evolução da regulação bancária.
- Certamente, o Brasil estará **preparado para o futuro!**



Obrigado.

Isaac Sidney Menezes Ferreira

Procurador-Geral do Banco Central do Brasil

isaac.sidney@bcb.gov.br