

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
Centro Sócio Econômico  
Departamento de Ciências Econômicas

CLAUDEMIR MARTINS

O Sistema Bancário Nacional Brasileiro e as Influências da Crise  
Financeira Mundial de 2008

Florianópolis, 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DISCIPLINA: MONOGRAFIA - CNM 5420  
PROJETO DE MONOGRAFIA PARA EXECUÇÃO NO SEMESTRE 2009/2

## **O SISTEMA BANCÁRIO NACIONAL BRASILEIRO E AS INFLUÊNCIAS DA CRISE FINANCEIRA MUNDIAL de 2008**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para  
obtenção de carga horária na disciplina CNM5420 – Monografia

**Por:** Claudemir Martins

**Orientador:** Prof<sup>ª</sup> Patrícia Ferreira Arienti

**Área de Pesquisa:** macroeconomia, finanças.

**Palavras-Chave:** 1. Sistema Bancário

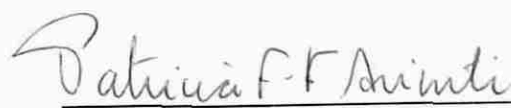
2. Regulação e Supervisão Bancária
3. Acordos de Basiléia
4. Crise

**Florianópolis, 2010**

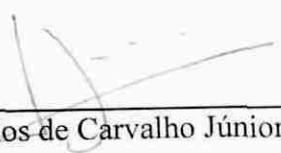
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A banca examinadora resolveu atribuir a nota 8,5 ao aluno Claudemir Martins na disciplina CNM 5140 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.


Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

Presidente

  
\_\_\_\_\_  
Luiz Carlos de Carvalho Júnior

Membro

  
\_\_\_\_\_  
Thiago Fleith Otuki

Membro

## AGRADECIMENTOS

À toda minha família, pela confiança que depositaram em durante toda minha vida.

Em especial a minha irmã Rosicléa, que muito me ajudou durante toda a graduação

A professora Patrícia, pela orientação atenciosa, desde o apontamento do tema até a conclusão, e por todos os seus ensinamentos, meus agradecimentos e admiração.

A todos os Colegas da faculdade, pelo companheirismo nestes 5 anos de luta.

Aos meus tios, *Marinete e Hamilton* que me acolheram desde o início da faculdade.

Enfim, a todos que contribuíram de alguma forma para que eu pudesse cursar a graduação e estar concretizando este trabalho.

## RESUMO

Os sistemas financeiros vêm se evoluindo ao longo do tempo, e com essa evolução, novos produtos financeiros vão aparecendo. Por ser um sistema que necessita ser regulado, com a evolução, novas formas de regulamentação também são necessárias. Fruto dessa preocupação os acordos da Basileia vieram para que uma regulação mais efetiva fosse imposta, inserindo os princípios de supervisão bancária e um sistema para mensuração e padronização dos requerimentos mínimos de capital. A crise americana de 2008 veio para fortalecer afirmativa de que uma boa regulação é necessária, já que nos EUA a regulação não estava se dando de forma efetiva, principalmente quanto às operações fora do balanço. O presente trabalho tem como objetivo analisar a crise tendo como ponto de vista o sistema bancário brasileiro, procurando saber se ela afetou este mesmo sistema, que ao aderir aos acordos da Basileia se encontrava fortemente regulado, até mais que em relação a outros países. O método de análise do trabalho é baseado na avaliação histórica documental, escritural e estatística da formação e regulamentação do sistema bancário brasileiro. Analisa-se também, de que forma a adesão aos acordos da Basileia influenciaram a regulação no Brasil, além de procurar mostrar os motivos para a crise americana, procurando dessa forma, ao final mostrar que o sistema bancário brasileiro não foi diretamente afetado por ela.

Palavras-Chave - Sistema Bancário, Regulação e Supervisão Bancária, Acordos de Basileia, Crise.

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1:</b> NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO BRASIL — 1996-03.....	28
<b>TABELA 2:</b> PONDERAÇÃO DE RISCO PELA CATEGORIA DO ATIVO .....	33
<b>TABELA 3:</b> PONDERAÇÃO DE RISCO PELA CATEGORIA DO ATIVO – BRASIL .....	46
<b>TABELA 4:</b> PONDERAÇÃO DE FATORES DE RISCO VÁLIDAS A PARTIR DE 01 JULHO DE 2008.....	50
<b>TABELA 5:</b> ALÍQUOTA DOS DEPÓSITOS COMPULSÓRIOS.....	60
<b>TABELA 6:</b> ÍNDICE DE BASILÉIA – COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL E OUTROS PAÍSES - %.....	63

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1:</b> ESTRUTURA DOS PRINCÍPIOS DA BASILÉIA.....	36
<b>QUADRO 2:</b> Ponderação de risco a partir do modelo padrão baseado na avaliação externa.....	39
<b>QUADRO 3:</b> Grupos de informações que alimentam os modelos internos de avaliação de risco.....	41
<b>QUADRO 4:</b> Principais aspectos do novo acordo da Basiléia.....	43
<b>QUADRO 5:</b> Regulação Prudencial Brasileira sobre Requerimento de Capital.....	45
<b>QUADRO 6:</b> Basiléia II no Brasil – Cronograma anunciado para implementação das regras da Basiléia.....	49

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1:</b> Fluxos de Fundos por meio do Sistema Financeiro.....	8
---	---

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1:</b> Evolução do Crédito (% Do Pib) no Sistema Bancário Brasileiro.....	58
<b>GRÁFICO 2:</b> Operações de Crédito Totais do Sistema Financeiro.....	59
<b>GRÁFICO 3:</b> Estrutura e Evolução dos Depósitos Compulsórios no Brasil.....	61
<b>GRÁFICO 4:</b> Índice de Basileia no Brasil - Relação entre Capital e Ativos Ajustados Pelo Risco.....	62
<b>GRÁFICO 5:</b> Principais Ativos e Ativo Total Sobre o PIB Do Sistema Bancário Brasileiro.....	64
<b>GRÁFICO 6:</b> Ativos Líquidos em relação aos Ativos Totais.....	67

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	4
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	4
1.2 OBJETIVOS.....	6
1.2.1 Objetivo Geral.....	6
1.2.2 Objetivos Específicos.....	6
1.3 JUSTIFICATIVA.....	7
1.4 METODOLOGIA.....	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1 SISTEMA FINANCEIRO.....	9
2.2 REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DO SISTEMA FINANCEIRO.....	11
2.2.1 PORQUE REGULAR ATIVIDADES FINANCEIRAS DE RISCO.....	13
2.2.2 RISCOS.....	17
3. SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO.....	21
3.1 A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO.....	26
4 OS ACORDOS DA BASILÉIA.....	31
4.1 O PRIMEIRO ACORDO DA BASILÉIA.....	31
4.2 O SEGUNDO ACORDO DA BASILÉIA.....	38
4.2.1 O Pilar I.....	39
4.2.2 O pilar II.....	42
4.2.3 O pilar III.....	43
4.3 Os acordos de Basiléia no Brasil.....	45
4.3.1 O primeiro acordo.....	45
4.3.2 O segundo acordo.....	49
5 A CRISE DE 2008 E O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO.....	54
5.1 A CRISE AMERICANA DE 2008.....	54
5.2 A CRISE E O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO.....	59
5.2.1 OS FATORES CONJUNTURAIS.....	61
5.2.2 OS FATORES ESTRUTURAIS.....	63
6 CONCLUSÃO.....	69
REFERÊNCIAS.....	71



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA E PROBLEMA

A evolução dos sistemas financeiros, tanto nacional quanto internacional, é marcada pela edição de uma grande quantidade de leis cujos efeitos, por mais que se busque um critério de sistematização, se projetam no tempo e ultrapassam quaisquer períodos evolutivos que se possam delimitar. Por outro lado, como não poderia deixar de ser, essa evolução envolve situações econômicas e políticas diversas que a influenciaram, deixando marcas profundas que, ainda hoje, são identificadas na configuração do Sistema.

A indústria bancária tem se configurado, histórica e crescentemente, como uma das áreas que mais demanda estudos e pesquisas, visto que ocupa lugar entre as mais importantes preocupações não apenas entre depositantes, mas também entre investidores, analistas de mercado, pesquisadores, gestores administrativos, órgãos reguladores e instituições governamentais. Isto porque as instituições financeiras participam de operações que as expõem fortemente, ainda que em graus diferenciados, que levam a diversos riscos tais como: risco de mercado, risco de crédito, risco operacional, risco de liquidez, entre outros. Estas exposições caracterizam um dos principais focos de preocupação e monitoramento dos órgãos reguladores, não apenas no Brasil, mas em todos os países globalizados.

Fruto destas preocupações, o acordo da Basiléia, firmado em 1988, levou a transformações significativas na regulação do setor em todo o mundo, divulgando um compêndio de princípios essenciais para uma supervisão bancária eficaz voltada para a regulamentação prudencial, para o monitoramento da gestão e para requerimentos de *capital mínimo que possam sustentar as exposições a riscos.* (CARNEIRO, 2004).

A exigência de adequação de capital é um destes instrumentos mais utilizados por autoridades reguladoras em sua busca pela solvência das instituições e solidez do sistema bancário. A exigência de requerimentos mínimos de capital, calculados a partir da ponderação de risco dos ativos e a serem aplicados de forma harmônica por autoridades reguladoras de diferentes economias, é o eixo central do Acordo da Basiléia de 1988, e se tornou ainda mais forte após sua revisão, em 2004. Um aspecto novo e crucial dessas novas regras é o de incentivar os bancos internacionalmente ativos a

adotar modelos internos para mensuração de diferentes tipos de risco de crédito, para fins de alocação de capital. Tais regras trazem mudanças significativas em relação à regulamentação vigente, conhecida como Basileia I.

Sendo o objetivo da regulação bancária criar uma rede de proteção contra crises e a supervisão monitorar os comportamentos dos bancos de modo a permitir ações preventivas por parte das autoridades, a solidez dos sistemas financeiros deveria estar garantida. Porém, com o surgimento da crise americana em 2008, isso caiu por terra, e veio à tona se realmente a regulação está sendo efetiva

O desenrolar da crise colocou em xeque a arquitetura financeira internacional, na medida em que explicitou as limitações dos princípios básicos do sistema de regulação e supervisão bancária e financeira atualmente em vigor, bem como pôs em questão a sobrevivência de um perfil específico de instituições financeiras

Iniciada com o aumento do problema no segmento de hipotecas *subprime*<sup>1</sup>, ativos de risco, que quando securitizados ficavam fora do balanço, teve seu auge na quebra do *Lehman Brothers*<sup>2</sup>. A passagem destes créditos de risco de mão em mão, acabou por causar perdas para o setor bancário, transformando assim, uma crise de crédito em uma crise financeira sistêmica.

Muito se viu discutir ao longo de 2008 e início de 2009, se o Brasil estava com seu sistema bancário sólido frente à crise americana. Muitos defendiam que ele não iria ser afetado, outros que seria, mas com baixa incidência e outros ainda, apesar de minoria, que o sistema bancário brasileiro não resistiria às turbulências que vinham se espalhando pelo mundo. Mas afinal, qual das acertativas se enquadrou melhor no perfil do país? Afinal o sistema brasileiro foi ou não afetado pela crise, e em que intensidade?

Os testes de estresse<sup>3</sup> feito pelo Banco Central (BC) nos bancos brasileiros mostram que eles estavam bem preparados para enfrentar a crise internacional. De acordo com a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, em entrevista no dia 24/09/2008, a economia brasileira está mais robusta para enfrentar turbulências

---

<sup>1</sup> O termo *subprime*, identifica precisamente os indivíduos que não teriam renda, ou garantias, ou história de crédito que justificassem a concessão do empréstimo.

<sup>2</sup> Banco de investimento e provedor de outros serviços financeiros, com atuação global, sediado em Nova Iorque.

<sup>3</sup> Os testes de estresse são simulações utilizadas para estimar as perdas resultantes da realização de eventos extremos, porém plausíveis, e para avaliar a estabilidade de uma instituição ou do sistema financeiro. Dessa forma é possível determinar o impacto sobre o capital destas instituições, tendo em vista situações de perdas não esperadas e, portanto, não provisionadas, causadas por grandes oscilações no risco de crédito, nas taxas de câmbio e nas taxas de juros pré-fixadas.

internacionais de tal forma que os bancos brasileiros não foram contaminados pela crise financeira internacional. (TUDO AGORA, 2008)

De fato, na avaliação do ministro da Fazenda Guido Mantega, o risco de a crise financeira atingir os bancos brasileiros é muito pequeno. "Não vejo contaminação, o sistema financeiro aqui está sólido. Talvez tenhamos alguma escassez de crédito internacional, não do crédito local." (AGÊNCIA BRASIL, 2008, p. 1). Já em entrevista a folha online, o economista do banco Real, Cristiano Souza, complementa, afirmando que os bancos brasileiros, poupados dos efeitos diretos da crise por não carregarem produtos com os problemáticos créditos *subprime*, podem sofrer de forma indireta as consequências.

As afirmações acima ganham relevância quando se percebe que, após o início da crise financeira internacional, três bancos brasileiros entraram no ranking dos cinco mais lucrativos das Américas: Banco do Brasil, Itaú e Bradesco.

Diante do exposto pergunta-se: por que o sistema bancário nacional brasileiro não foi diretamente afetado pela atual crise mundial?

## **1. 2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Estudar quais foram os motivos que levaram o sistema bancário nacional brasileiro a manter-se sólido frente à crise americana de 2008.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Revisar o conceito de sistema financeiro, assim como os motivos que levam a necessidade de regular este sistema;
- Caracterizar o sistema financeiro nacional;
- Discutir os acordos de Basileia, bem como, analisar as influências regulatórias trazidas com o acordo para o sistema bancário brasileiro
- Demonstrar e comprovar enfim, porque os bancos brasileiros não foram diretamente afetados pela crise.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Por ser um tema atual e de suma importância, a crise econômica e suas influências, vem sendo estudada por muitos economistas, sendo bastante lembrada na mídia. Por ter afetado sistemas bancários espalhados pelo mundo, que são principais formadores dos sistemas financeiros e muito utilizado pelas populações, este estudo tem sua relevância aumentada ainda mais.

Logo, o presente trabalho, que visa discutir o sistema bancário nacional brasileiro e as influências da atual crise financeira mundial, se justifica, para entender e colaborar para a discussão dessa temática, levando em conta principalmente, como as regulações do Banco Central do Brasil, fortalecidas com a adesão aos acordos da Basileia, aliados as medidas tomadas pelo governo inibiram o fortalecimento da crise de 2008 no mercado doméstico. Além do que o presente trabalho poderá contribuir para futuras pesquisas afins, sendo que, por ser um tema que esta afetando diversos países, tanto no futuro como atualmente certamente será procurado, e que por ser um tema novo, não há ainda uma vasta bibliografia relacionada.

### 1.4 METODOLOGIA

O presente trabalho é baseado em pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Segundo Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é definida como a pesquisa desenvolvida a partir de material já elaborada, constituído principalmente de livros e artigos. A pesquisa bibliográfica permitirá a compilação dos dados secundários, ou seja, das informações disponíveis sobre o tema por já terem sido alvo de estudos anteriores, através de um referencial teórico acerca do sistema financeiro nacional brasileiro e de como o mesmo esta se defendendo da crise.

Diante disso, pretende-se analisar os pontos essenciais para identificar como as regulações do sistema financeiro brasileiro e as influências do acordo da Basileia, interferiram no combate a crise no mesmo sistema.

Quanto aos dados obtidos por meio da pesquisa documental, compilou-se a partir de fontes estatísticas. Segundo Gil (2002), a pesquisa documental utiliza-se de materiais que não receberam tratamento analítico ou podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Entre esses materiais a serem utilizados, estão as regulações

do Banco Central do Brasil e os documentos oficiais, além de dados das instituições financeiras do Sistema financeiro Brasileiro.

A presente monografia está se desenvolvendo com o objetivo de analisar os efeitos da crise financeira que se espalhou pelo mundo no sistema bancário brasileiro, e o porquê o mesmo não foi afetado diretamente. Para este estudo adotou-se procedimentos metodológicos de caráter exploratório, que se efetivou através da revisão da literatura para a construção de um cenário mais ampliado.

Para o cumprimento dos objetivos, será visto como está estruturado o sistema financeiro. Além disto, serão avaliadas as regulações do sistema bancário brasileiro, e as influencias dos acordos da *Basiléia no Brasil*, utilizando-se para tal a exploração das pesquisas bibliográficas e documentais.

O presente trabalho esta estruturado em 5 capítulos, sendo o primeiro composto por introdução e objetivos, o segundo um referencial teórico, no qual se buscará definir o conceito de sistema financeiro e os motivos para regulá-la. O terceiro capítulo, vai falar sobre o sistema financeiro brasileiro, buscando dados e acontecimentos históricos, que formaram a base do atual sistema. Já o quarto capítulo busca falar dos acordos da Basiléia, e suas influencias na regulação do sistema bancário brasileiro e por fim o quinto capítulo procura demonstrar como o Brasil se protegeu da crise.

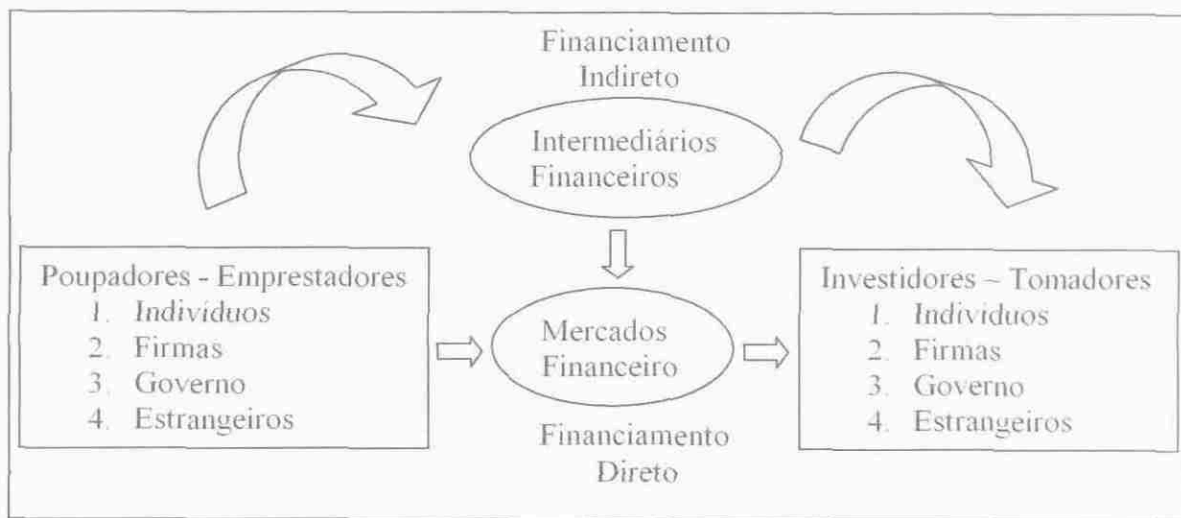
## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 SISTEMA FINANCEIRO

Um estudo sobre o sistema bancário e a regulamentação do sistema financeiro não poderia deixar de mencionar a formação e estruturação deste sistema, tendo em vista as especificidades de cada parte do mesmo e as correspondentes vulnerabilidades a que se expõe, ou a que pode expor, os demais setores da economia.

Um sistema financeiro<sup>4</sup> pode ser entendido como o conjunto de instrumentos, mecanismos e instituições que asseguram a canalização da poupança para o investimento, partindo dos setores que possuem recursos financeiros (superavitários) para os que desejam ou necessitam de recursos (deficitários). Vejamos a figura a seguir com a esquematização da transferência de fundos.

FIGURA 1 - FLUXOS DE FUNDOS POR MEIO DO SISTEMA  
FIANCEIRO



HILLBRECHT (1999, p. 19)

<sup>4</sup> Um sistema financeiro pode-se dividir em quatro grupos de mercado: o monetário, o de crédito, o de capitais e o cambial. Tendo em vista que esse trabalho se dará com ênfase no sistema bancário, as pesquisas estão sendo direcionadas para os normativos e resultados concernentes ao mesmo sistema, deixando de lado o mercado de capitais e suas instituições, portanto a partir daqui, ao falar-se em sistema financeiro nacional, deverá entender-se como o sistema constituído pelos bancos e instituições do sistema de crédito atuantes no Brasil.

Aqueles que estão emprestando os fundos, os poupadores, encontram-se do lado esquerdo da figura, enquanto aqueles que estão tomando os fundos, tomadores, para financiar seus gastos, estão do lado direito. As famílias, o governo e as firmas são os principais tomadores e poupadores de fundos na economia. A figura nos mostra que existem duas vias para que a transferência de fundos seja realizada, o financiamento direto e o financiamento indireto. O primeiro se dá por meio do mercado de ações e de títulos, onde a troca se dá através do recebimento de *Securities*, que são promessas de pagamentos futuros baseadas na renda futura dos tomadores de empréstimos. Na segunda via, o financiamento indireto, os tomadores de recursos recebem as transferências dos fundos dos poupadores por meio de instituições financeiras como bancos, fundos mútuos, companhias de seguro etc., que agem como intermediários, mantendo um portfólio de ativos e emitindo obrigações baseadas nesses ativos aos poupadores.

CARVALHO (2000) afirma que, do ponto de vista do grau de evolução do sistema financeiro, pode-se definir basicamente dois tipos de estruturas: as relações diretas, que são estruturas amplamente diferenciadas, em termos de tipos de instituições e funções, a qual têm grande importância em relação ao peso da intermediação bancária; e estruturas onde predomina o mercado de crédito, dominado por bancos. As duas estruturas acabam por se confundir, visto que tanto na relação direta quanto no sistema baseado em crédito, os bancos são predominantes, porém a primeira, é a que se sobressai visto que tem um maior grau de tecnologia, diminuindo os custos da intermediação bancária, e uma melhor regulação. E por isso, que há uma clara tendência dos sistemas financeiros baseados em crédito, passarem para as relações diretas, ficando próximo ao modelo de sistema financeiro americano, com o desenvolvimento de operações de securitização, dos mercados de derivativos.

O sistema financeiro encontra-se sinteticamente previsto no art. 192 da Constituição Federal, que, em sua redação original, já estabelecia que "O sistema financeiro nacional (SFN) deve ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade", porém, a controvérsia quanto a isso, pois a grande maioria das instituições existentes neste sistema visa o lucro. A constituição ainda diz que o mesmo deve ser regulado por leis complementares. Esta regulação acaba por se dar, nesse sentido, pois visando o lucro os bancos operariam da maneira que melhor lhes conviessem, não se importando, sendo o sistema financeiro todo interligado, com as possíveis consequências, podendo causar assim, até uma crise sistêmica, dando insolvência para a economia como um todo.

Por isso, HILLBRECHT (1999), coloca que o sistema financeiro é um dos setores mais regulamentados do mundo, existindo três motivos básicos para tal regulamentação: aumentar a informação disponível aos investidores, garantir o

adequado funcionamento do sistema financeiro e melhorar o controle sobre a oferta de moeda. De fato,

Um sistema financeiro é definido pelo conjunto de mercados financeiros existentes numa dada economia, pelas instituições ali atuantes e suas formas de interação, mais as regras de intervenção e participação do poder público. É a estrutura justamente o que define um sistema financeiro: o modo de interação entre os mercados e suas instituições. (VERAS, 2004, p. 29)

Logo, a evolução do sistema financeiro passou e ainda passa, por alguns importantes processos, então, veremos na próxima seção como se dá a regulação e supervisão deste sistema, procurando expor os motivos para tal regulação.

## **2.2 REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DO SISTEMA FINANCEIRO**

O sistema financeiro exibe uma dinâmica de funcionamento especial, evoluindo *constantemente em resposta aos riscos que correm as instituições e da confiança que o público tem nos mercados*. De acordo com FORTUNA (2005), as instituições financeiras motivadas pela reestruturação e consolidação da indústria bancária, bem como pela necessidade de instrumentos para o controle e monitoramento dos riscos, passaram e passam por um amplo processo de reformas estruturais, julgando-se *necessário regular e supervisionar as atividades financeiras, a fim de assegurar a liquidez e solvência do sistema, resguardando interesses de depositantes e investidores*.

Segundo MENDONÇA (2006), foi a partir da década de 90, que se começou a realizar esforços no sentido de regular e supervisionar mercados financeiros. Os esforços realizados culminaram em uma estratégia de regulação, o acordo de Basiléia<sup>5</sup> *que introduzia normas regulatórias conforme aceitação de cada país, estabelecendo que cada banco deveria se responsabilizar pelo capital em valor correspondente as suas ações*. Além disso, o acordo procurava homogeneizar as regras para os sistemas financeiros domésticos, tendo em vista a crise da dívida externa e da globalização que estava ocorrendo.

Segundo LIMA (2005, p.195), “o acordo original, Basiléia I, foi o marco, não apenas pela busca de harmonização regulatória, mas também pela distinção entre tipos

---

<sup>5</sup> Esse assunto será tratado mais adiante



de ativos por risco, estabelecendo que bancos calculassem o capital mínimo total de 8% a partir dos ativos ajustados pelos riscos”.

O Banco Central do Brasil, órgão que supervisiona e regula o sistema financeiro nacional, também tem melhorado consideravelmente suas ações de fiscalização e supervisão. Neste sentido, vêm passando, de um modelo de supervisão prescritiva, caracterizada por regras, requisitos, proibições e limites as atividades de instituições financeiras, com objetivos concentrados na verificação a observância a *esses regulamentos e limites, para uma abordagem baseada em padrões de supervisão prudencial, caracterizada por regulamentos que estabelecem limites e requisitos preventivos. O principal objetivo desta ação é garantir a estabilidade, a segurança e a solidez do sistema financeiro, bem como um comportamento prudente das instituições na condução financeira de seu negócio, a fim de minimizar os danos do processo de insolvência.* (VERAS, 2004).

Segundo consta no manual de supervisão do Banco Central do Brasil (BCB), a atividade de supervisão, que tem como responsabilidade assegurar a solidez do sistema e *regular o funcionamento de entidades supervisionadas, reconhece como seus objetivos:*

- Avaliar as instituições supervisionadas, no tocante aos riscos assumidos e a capacidade de gerenciamento dentro dos limites regulamentais e prudenciais.
- Verificar o cumprimento das normas específica de sua competência, para que as instituições supervisionadas atuem em conformidade as leis e a regulamentação.
- Fomentar a divulgação de informações pelas instituições supervisionadas com vistas às melhores práticas de governança corporativa, nos aspectos de transparência e equidade no relacionamento com os participantes do mercado.
- Prevenir a utilização do sistema financeiro para o trânsito de recursos oriundos da pratica de ilícitos financeiros, da lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.
- Atender denúncias, reclamações e pedidos de informação.

De acordo com CORAZZA (2006), a principal função delegada aos Bancos Centrais foi a de ser banco dos bancos ou prestador de última instância. A esta função associa-se o risco moral, ou seja, a garantia oferecida pelos Bancos Centrais de socorrer Bancos em dificuldade pode servir de incentivo a comportamentos arriscados e, geradores de crises, uma vez que se sentem protegidos pelo socorro de última instância dos Bancos Centrais. Dessa forma, para impedir que tais práticas sejam realizadas e que os Bancos Centrais sejam forçados a intervir, as instituições financeiras e especialmente os bancos, passaram a ser objetos de permanente regulação e supervisão.

## 2.2.1 PORQUE REGULAR ATIVIDADES FINANCEIRAS DE RISCO

O Banco Central do Brasil, e dos demais países, responsáveis por regular e supervisionar instituições financeiras, encontram-se cientes de que a estabilidade do sistema financeiro pode ser seriamente abalada, se permitirem que deficiências gerenciais, ascensão de riscos e outras práticas aparentemente nocivas permaneçam sem correção em uma ou mais instituições. (FURTADO, 2005),

De acordo com CARVALHO (2000, pg. 318),

*“A regulação financeira é um dos fatores determinantes da estrutura financeira à medida que limita as possibilidades de ação dos agentes financeiros e define não apenas as operações que podem legitimamente ser realizadas, como o papel nelas exercidos pelas instituições financeiras e pelo Banco Central. A definição de regras de comportamento, porém, não esgota a intervenção do Estado no setor. Julga-se universalmente necessário também supervisionar a atividade dos intermediários financeiros para assegurar o adequado cumprimento das regras estabelecidas.”*

Ainda segundo ele, atualmente, com as mudanças ocorridas no sistema financeiro, a supervisão eficiente de ações financeiras tornou-se complexa, exigindo a formação de funcionários capazes não apenas de compreender a contabilidade específica das instituições financeiras, mas também suas estratégias.

Há no mercado financeiro, pelo menos quatro falhas, que são consideradas suficientes para justificar sua regulação e supervisão, são elas: as externalidades financeiras, positivas ou negativas, as assimetrias de informação, o poder de mercados e os riscos, definidos como, risco sistêmico, risco de crédito, risco de mercado e risco operacional.

### 2.2.1.1 EXTERNALIDADES FINANCEIRAS.

As externalidades são efeitos colaterais, positivos ou negativos, gerados por um agente econômico que atinge outros agentes não diretamente ligados à atividade. Referem-se ao impacto de uma decisão sobre agentes que não participaram do processo decisório, podendo representar um custo para a sociedade ou gerar benefícios à mesma. Conforme assinala CARVALHO (2000 pg. 319),

*“externalidades referem-se a benefícios ou custos envolvidos em uma transação qualquer que não sejam reconhecidas pelos agentes nela diretamente interessados. A existência de externalidades positivas justifica a criação de formas de apoio à operação de um dado setor da economia, mesmo que agentes privados estejam envolvidos, porque se supõe que a sociedade em geral, e não apenas os operadores privados envolvidos diretamente na transação, beneficiam-se de sua realização. O contrário naturalmente vale para externalidades negativas”.*

No caso do sistema financeiro, as principais externalidades positivas de sua atividade referem-se à organização e administração de sistemas de pagamento e os efeitos de concessão de crédito sobre a economia.

Sistema de pagamento, segundo consta no SPB (sistema de pagamento brasileiro), do Banco Central, é o conjunto de regras, procedimentos, instrumentos e sistemas operacionais integrados que são utilizados para pagamentos e transferências de fundos entre os diversos agentes econômicos. O sistema de pagamento compreende, de um lado, os bancos e os instrumentos de pagamento, e do outro lado, os sistemas de compensação e liquidação de obrigações.

Quando entregamos o papel-moeda na liquidação da obrigação gerada pela aquisição do bem, achamos que assim termina o processo, mas na verdade, este é muito mais complexo e arriscado, já que consiste não na simples entrega de papel-moeda, mas, principalmente, no reconhecimento e obrigações privadas, que são os depósitos a vista em bancos comerciais.

CARVALHO (2006, p.123) descreve que,

*“a equivalência entre depósitos a vista e moeda legal, aos olhos do público, que os transforma em substitutos perfeitos (e os depósitos a vista em meios de pagamento), depende da confiança que o público tenha de aquela promessa possa efetivamente ser honrada a qualquer momento por parte do banco que aceitou o depósito. A eventual perda desta confiança pode levar os depositantes a testarem a capacidade de um banco em resgatar os depósitos como prometido, podendo desta forma acarretar a chamada corrida bancária”.*

Uma segunda externalidade positiva antes já citada é o efeito da concessão de crédito sobre a economia como um todo. Sob os efeitos de crise no Brasil, a avaliação do risco na concessão de crédito se tornou uma necessidade. A existência de oferta de créditos abre possibilidades de geração de benefícios para além do lucro e da satisfação imediata do tomador de empréstimos, se este puder viabilizar recursos para uma economia baseada na hipótese de cada um tomar suas decisões e arcar com recursos próprios. No que concerne a isto CARVALHO (2000) diz que caso a produtividade de uma economia cresça com a realização de investimentos e o sistema de crédito permita que investimentos sejam realizados em escala muito maior do que em situação onde todos estão restritos ao uso de seus próprios recursos, há externalidades positivas, em termos de aumento de bem-estar para a sociedade, que não seriam computadas nos contratos privados de crédito, entre o banco e tomador, os quais, naturalmente, pensam apenas nos benefícios para si

Deve-se levar em conta ainda, além das externalidades positivas, as externalidades negativas. A principal refere-se a possibilidades de crise sistêmica, composta por dois elementos básicos, os choques iniciais e os mecanismos de propagação, sendo o choque inicial aquele que atinge inicialmente uma instituição ou mercado e pode através do efeito de propagação, contágio, atingir simultaneamente diversas instituições.

CARVALHO [et al] (2003), descreve que o contágio assim, é uma manifestação específica ao sistema financeiro da noção de externalidade, um tipo de imperfeição de mercado que exige uma intervenção corretiva. No caso do sistema financeiro esta intervenção toma duas formas: a criação de redes de segurança para evitar que choques possa causar os problemas sistêmicos, e a definição de regulação e supervisão que reforcem a capacidade do sistema de evitar ou absorver choques.

### 2.2.1.2 ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO

Em determinado projeto, o poupador e o investidor tem níveis distintos de informação referentes ao mesmo projeto e o investidor, por sua vez, certamente conhece mais a respeito e sabe com maior exatidão o nível de risco efetivo que corre, a isso, chamamos de assimetrias de informação, ocorrendo sempre que uma das partes envolvidas não possua todas as informações relevantes, visando a tomada de decisão.

Trata-se, portanto, da informação essencialmente necessária em uma dada transação que um agente possui e outro não, causando assim desvantagem. Segundo CARVALHO (2000 pg. 322) "Quando uma informação é distribuída de forma assimétrica, temos uma situação semelhante à de um monopólio, em que uma das partes é capaz de extrair vantagens da outra, ao contrário do mútuo benefício que se esperava de uma transação de mercado". Pode isso ocorrer, devido à incerteza, onde não se sabe a escolha do outro agente envolvido na troca, e assim, sobre o retorno esperado da transação, visto que, os clientes de determinada instituição financeira podem não revelar suas reais intenções quando completam suas operações.

### 2.2.1.3 PODER DE MERCADO

O sistema de regulação implica na limitação de liberdade de escolha, porém, mesmo que muitos se oponham a esta imposição de normas regulatórias no mercado financeiro diminuindo seu poder de atuação, elas existem e apontam como meta, impedir a realização de negócios que ameacem a segurança do sistema.

De acordo com CARDIM (2000), a garantia de sobrevivência do sistema de pagamentos via depósitos à vista exige a criação de mecanismos, como o do prestador de última instância, que dêem apoio aos bancos depositários. Esse apoio por sua vez, pode incentivar o público a manter um volume maior de depósitos bancários do que seria o caso na ausência de garantias, incentivando os bancos a emprestar mais, dada a abundância de recursos captados. É possível que, para fazer mais empréstimos, eles tivessem que recorrer a clientes menos seguros, com isso fragilizando a situação. É para impedir que isso ocorra que são impostos limites sobre essas aplicações.

Pode-se dizer então, que as regulações, no sentido de interferir nos empréstimos inseguros, significam uma boa interferência no funcionamento do mercado, já que visam orientar ações privadas adversas àquelas que seriam adotadas livremente, e que fariam mal ao sistema, pois haveria uma maior inadimplência. Desta forma, uma regulação bem planejada pode trazer compensações de forma a coibir as falhas do mercado, tornando-se assim parte de um complexo e mutante sistema em que externalidades justificam formas de intervenção.

## 2.2.2 RISCOS

Os problemas com riscos são intrínsecos a atividades financeiras e por isso precisam ser regulados. Reconhecendo a necessidade de mudanças, os supervisores dos países estão alterando gradualmente suas políticas e seus procedimentos para se concentrarem na capacidade das instituições para administrar os riscos aos quais estão expostas e na adequação necessária do capital para superá-las. (FURTADO, 2005).

Neste sentido, se faz necessário que instituições assegurem aos responsáveis pela fiscalização do sistema financeiro, a independência, bem como a disponibilidade de instrumentos que possibilitem ação interventiva. A supervisão bancária por sua vez, tem a tarefa de garantir que os bancos operem de forma sólida e segura, isso significa que devem manter seus recursos próprios, capital, reservas e lucros acumulados em um nível suficiente para suportar os riscos provenientes dos negócios realizados.

### 2.2.2.1 RISCO SISTÊMICO

O principal objetivo de uma instituição financeira é minimizar a ocorrência de risco sistêmico. Este é definido pelo Banco Central do Brasil, como o “risco” de que a inadimplência de um participante com suas obrigações em um sistema de transferência faça com que outros participantes ou instituições não possam cumprir com suas obrigações no vencimento, gerando assim a possibilidade de uma crise. De forma mais simplificada, é o risco que em contato com uma parte danificada do sistema, se propaga de forma muito rápida por todo o mercado financeiro, podendo atingir tanto instituições inadimplentes, quanto as solventes antes do impacto inicial, causando assim, o chamado “efeito dominó”. (DATZ, 2002)

Este risco esta presente mesmo quando o problema original, com a primeira instituição, tenha sido devido à incompetência de seus gestores e quando as instituições que podem sofrer o contágio estejam perfeitamente sãs. Na verdade, é este o cerne do problema do contágio, e das dificuldades que ele causará para o desempenho de uma estratégia eficaz de regulação financeira: contágio se refere ao risco que em dada instituição venham contagiar todo o mercado, mesmo que as outras instituições estejam tomando todos os cuidados possíveis para manter a solidez de suas operações. (CARVALHO, 2005, p.2)

Então, pode-se dizer que é o risco sistêmico, um dos principais fatores que torna a regulação necessária. Pois nos sistemas financeiros, regulações devem ocorrer para que a economia possa funcionar de modo que os agentes não sejam prejudicados, pois os mesmos agem de acordo com a confiança que têm no próprio sistema. Visto que uma crise sistêmica pode ocasionar uma quebra na confiança dos agentes, e conseqüentemente movimentos adversos do público depositante, o que por sua vez, pode problematizar a relação ativo-passivos e com isso toda a economia ser prejudicada, movimentos dessa ordem, devem de toda maneira procurar ser evitado, e a melhor maneira é através da regulação.

#### 2.2.2.2 RISCO DE CRÉDITO

O risco de crédito refere-se a perdas geradas pela ocorrência de um evento de inadimplência do tomador ou pela deterioração da sua qualidade de crédito, definido como atraso no pagamento de uma obrigação, descumprimento de uma cláusula contratual.

A preocupação neste caso refere-se ao recebimento do principal e de juros decorrentes de operações realizadas pela instituição financeira. O grau de exigências e garantias na concessão de crédito resulta na elevação ou redução do risco envolvido nas operações, e por conseqüência, maior ou menor taxa de inadimplência. Acredita-se que instituições financeiras devam diversificar ao máximo suas concessões de crédito, evitando a concentração de operações a poucos tomadores, visto que agindo assim, estarão menos expostas a oscilações dos mercados e a complexidade do sistema. SANTOS (2002)

#### 2.2.2.3 RISCOS DE MERCADO

O risco de mercado pode ser classificado como à incerteza na obtenção de lucros por determinada instituição financeira, dadas as variáveis a serem consideradas, tais como a taxa de juros, a liquidez e as oscilações do mercado.

Conforme a resolução CMN nº.3.464/2007, define-se risco de mercado como a possibilidade de ocorrência de perdas resultantes da flutuação nos valores de mercado de posições detidas por uma instituição financeira. Essa definição inclui os riscos de

operações sujeitas à variação cambial. Taxa de juros, dos preços das ações e das mercadorias.

#### 2.2.2.4 RISCO DE LIQUIDEZ

O risco de liquidez é um risco financeiro devido à incerteza de existir liquidez. Uma instituição pode perder sua liquidez, se o seu *rating* de crédito cair, ou se outro evento levar a que as outras contrapartes desejem evitar transacionar com a companhia ou financiá-la.

De acordo com a resolução CNM 2.804, risco de liquidez é definido como sendo “a ocorrência de desequilíbrio entre ativos negociáveis e passivos exigíveis – “descasamentos” entre pagamentos e recebimentos – que passa a afetar a capacidade de pagamento da instituição, levando-se em consideração as diferentes moedas e prazos de liquidação de seus direitos e obrigações”. (BACEN, 2000).

O Banco Central, através da presente resolução, estabeleceu as regras que as instituições financeiras e demais instituições por ele autorizadas a funcionar devem seguir para gerenciar e controlar de forma diária e permanente, os riscos de liquidez, a que estão expostas, em função das posições por elas assumidas no mercado financeiro. Sendo capazes de identificar os riscos individuais de cada instituição, e de todo o conglomerado financeiro a que ela pertença (FORTUNA, 2002).

#### 2.2.2.5 RISCO OPERACIONAL

Risco operacional, esta relacionado às possíveis perdas, devido à ocorrência de falhas relacionadas a pessoas, contratos, documentações, tecnologia, infra-estrutura, desastres, influências externas e relações com os clientes.

O Banco Central do Brasil, conforme o artigo 2º da resolução 3.380 define risco operacional, como: “a possibilidade de ocorrência de perdas resultantes de falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas e sistemas, ou eventos externos, incluindo o risco legal associado à adequação ou deficiência em contratos firmados pela instituição, bem como sanções em razão de descumprimento de dispositivos legais e a indenizações por danos a terceiros decorrentes das atividades desenvolvidas pela instituição” (BACEN, 2006).



De acordo com (AMD JUNIOR) risco operacional pode ser dividido em três grandes áreas:

- Risco organizacional: relacionado com a organização ineficiente, administração inconsciente e sem objetivos de longo prazo bem definido, fluxo de informações internos e externos deficientes, responsabilidades mal definidas, fraudes, acesso a informações internas por parte de concorrentes, etc.
- Risco de operações: está relacionado com problemas como sobrecarga de sistemas (telefonia, elétrico, computacional), processamento e armazenamento de dados passíveis de fraude e de erros, confirmações incorretas ou sem verificação criteriosa, etc.
- Risco de pessoal: relacionado com problemas como empregados não-qualificados e/ou pouco motivados, personalidade fraca, falsa ambição, etc.

### 3. SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO

A estrutura financeira de um país é resultado de dois conjuntos de influências: as técnicas e as históricas. Determinantes técnicos, como as inovações tecnológicas de comunicação e informática, aumentam a eficiência com que operam os sistemas financeiros e, ao mesmo tempo, os tornam mais homogêneos pelo mundo todo, o que vem a ser a chamada globalização financeira, um dos motivos para a crise atual, que se iniciou nos Estados Unidos ter se espalhado por muitos países. Por outro lado, atua em cada país a sua história econômica específica, onde, por motivos políticos ou culturais, algumas práticas e objetivos são mais aceitos do que outros. Uma ilustração disto, no caso brasileiro, por exemplo, é a usura, objeto de lei de 1933, fruto provavelmente de um misto de aspectos econômicos com visão religiosa quanto aos emprestadores de dinheiro a juros.<sup>6</sup> (CARVALHO, 2000)

O sistema financeiro nacional, assim como o internacional, tem evoluído ao longo do tempo, e conseqüentemente passado por importantes reformas, as quais fizeram o sistema ir se transformando até chegar ao complexo e evoluído sistema financeiro que temos hoje.

Segundo FERREIRA (s/data), o sistema financeiro brasileiro começou a se desenhar em 1920, quando foi criada a inspetoria geral dos bancos, com o objetivo de fiscalizar as instituições financeiras, porém ainda era de forma bem restrita. Somente em 1945, com a criação da superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), passou a existir um controle monetário mais amplo, isso também porque parte das funções que o Banco do Brasil exercia passou para a SUMOC, que segundo BARBOSA (s/data), dirigida por um Conselho presidido pelo Ministro da Fazenda, seria o embrião do futuro banco central. Em 1953 institui-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDS), banco de fomento com o objetivo de financiar há longo prazo os empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país. Tudo isso culminou na reforma bancária postulada na Lei nº 4595, de 31/12/1964.

A Lei representa a base da atual estrutura do sistema financeiro brasileiro, efetuada após o golpe militar de 1964. A partir de então, foram criadas parte das instituições que compõe o atual sistema financeiro, tais como Conselho Monetário

<sup>6</sup> A Lei de Usura (Decreto nº 22.626, de 07/04/1933) considera delito de Usura a cobrança de juros superiores a 12% ao ano, e ilegal ao anatocismo. As medidas provisórias 2170-36, e 2172-32, ambas de 2001, desfazem a ilegalidade desses atos quando praticados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.

Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil, o sistema de poupança, o sistema financeiro da habitação e a comissão de valores mobiliários. Estas instituições, junto aos demais componentes do sistema se dividem em autoridades monetárias, sistema monetário e sistema não monetário. (Sant'Ana, 1997)

Segundo BARBOSA (s/data),

“Os principais objetivos da Reforma Bancária de 1964 foram a criação do Banco Central e a concessão de autonomia das Autoridades Monetárias em relação ao Governo Federal. A autonomia se caracterizava pelo fato do Conselho Monetário Nacional, órgão de cúpula da política monetária, que deliberava pela maioria simples dos seus membros, ter seis membros com mandatos fixos e três membros demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República(...)a diretoria do Banco Central do Brasil, órgão executivo da política monetária, era composta por quatro membros, escolhidos entre os seis membros do Conselho Monetário Nacional com mandatos fixos de seis anos.”

Ainda de acordo com BARBOSA (s/data), a Reforma Bancária de 1964 estabeleceu que compete ao Banco Central do Brasil, conceder autorização para funcionamento de instituições financeiras, bem como exercer a fiscalização sobre estas instituições e aplicar as penalidades previstas.

Ainda como parte da reforma implementada, a partir de 1965, foram criados os bancos de investimento, que deveriam operar no segmento de empréstimos de médio e longo prazo, tendo ficado os de longo prazo, restrito a instituições oficiais. (MENDES, 1993)

A estrutura institucional do sistema financeiro então montada perdurou até 1988 com poucas modificações, exceto pela criação, em 1976, da comissão de valores mobiliários (CVM). Instituída pela Lei N<sup>o</sup> 6.385, se juntou ao BC na fiscalização, normatização e regulação do SFN.

Nessa fase da reforma, que vai de 1964 até a década de 80, assistiu-se a um intenso processo de concentração no setor financeiro. “Estimulados pela política governamental então vigente, seis bancos de maior porte passaram a adquirir o controle daqueles de menor capacidade econômico-financeira e muitas instituições consideradas grandes fundiram-se para formar poderosas estruturas empresariais.” (Mendes, 1993, p. 3).

Nesse período, ocorre uma diversificação do leque de produtos dos bancos comerciais já existentes e uma mudança na captação de recursos.

O Sistema Financeiro Nacional possibilitou a geração de créditos internos em escala significativa ao longo dos períodos em que o ciclo

econômico se mostrou ascendente. Por exemplo, durante o "milagre econômico", de 1966 a 1974, os empréstimos ao setor privado evoluíram mais de 600% em termos reais. No entanto, foi a entrada líquida de capitais externos até 1981, via empréstimos em moeda, a principal modalidade de financiamento de longo prazo encontrada pela economia brasileira. Nos anos 70, a entrada de recursos externos através da Lei 4.131 (captação direta no exterior) e da Resolução 63 (captação externa através da intermediação de um banco brasileiro) foi, em média, equivalente a duas vezes o total dos créditos gerados a partir de fontes internas tradicionais de financiamentos de longo prazo." (MENDES, 1993, pgs. 15 e 16)

Em 1988 há a constituição dos bancos múltiplos, instituídos pela Resolução nº 1.524 do CMN. Bancos múltiplos são instituições financeiras privadas ou públicas que realizam as operações ativas, passivas e acessórias das diversas instituições financeiras, por intermédio das seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento. A partir daí, aquelas instituições que assim o desejassem, poderiam reunir as várias empresas de um conglomerado financeiro em uma única pessoa jurídica.

Em 1988, uma forte inflação assolava o país, e com isso mudanças na forma de atuação do sistema financeiro tiveram que ser executadas. Essas mudanças foram possíveis segundo CARVALHO (2004), somente porque o Brasil vinha adotando a indexação de contratos, assim o dólar servia apenas para se calcular o valor das obrigações. O cruzeiro manteve-se como meio de pagamento, e, com ele, o privilégio dos bancos de servir como principal sistema de pagamentos em moeda local. Enquanto o público em outros países latino-americanos assolados pela inflação retirava seus recursos do sistema bancário local para convertê-los em dólares, os brasileiros mantinham seus recursos nos bancos e continuavam a usar a moeda doméstica como meio de pagamento. Dessa forma, essas medidas,

não apenas permitiu a sobrevivência do sistema bancário doméstico sob alta inflação, como acabou mesmo por abrir-lhe novas oportunidades de lucro. Antes que a aceleração da inflação acabasse por disfuncionalizar irremediavelmente o sistema nos seus anos finais, em especial no início da década de 1990, a captação de recursos sob a forma de depósitos à vista pelos bancos para aplicação, ainda que por períodos limitados de tempo, em títulos públicos cuja remuneração superava a inflação corrente, tornou-se uma fonte importante de ganhos para o setor, permitindo-lhes acumular um importante colchão de recursos que lhes seria muito útil quando a estabilização fosse alcançada. (CARVALHO, 2004, p. 331)

A alta inflação, além de não enfraquecer o sistema financeiro brasileiro, principalmente os bancos, contribuiu para o seu desenvolvimento. Além disso, inovações financeiras permitiram aos bancos extrair o máximo possível de ganhos da conjuntura inflacionária em que viviam. Exemplos de inovações segundo CARVALHO (2004), foram a atualização do sistema de pagamentos e o desenvolvimento das operações com o mercado de títulos, chegando a mostrar índices de eficiência, referentes à agilidade do sistema de pagamentos, superiores ao de muitas economias desenvolvidas.<sup>7</sup>

A possibilidade de lucro elevado ocasionou também uma forte entrada no setor. Conforme BARBOSA (s/data), ao longo do período 1988-1995, o sistema bancário mais do que dobrou de tamanho, passando de 124 bancos em 1988 para 259 bancos em abril de 1995. Isso ocorreu como resultado da nova política de reduzir as barreiras à entrada, com a eliminação das cartas patentes e a criação dos bancos múltiplos, aliado a altos ganhos proporcionados pela inflação. No entanto, esse crescimento do número de instituições acabou sendo freado mais a frente, pois com o plano real os bancos começaram a ter dificuldade de sobreviver num ambiente mais competitivo e menos inflacionário, o que ocasionou uma redução no tamanho do sistema financeiro nos anos subsequentes.

O plano Real e a queda da inflação trouxeram diversas influências para a economia e, conseqüentemente, para o sistema financeiro. Para as instituições bancárias, a implantação do Plano Real representou uma importante mudança no funcionamento e a na estrutura do Sistema Financeiro Nacional. As instituições pertencentes a este, foram forçadas a se adaptar a um novo cenário de baixa inflação, proporcionado pela estabilidade ocorrida a partir desse período na economia doméstica. O principal impacto do Plano Real sobre o sistema financeiro se deu através da perda de receitas inflacionárias tornando a estabilização um sério problema a ser enfrentado pelos bancos. Quanto a isso, CARVALHO (2004), coloca que a maioria dos bancos sofreu grandes pressões para adaptar-se a um ambiente de estabilidade de preços, principalmente os menores, sendo que um grande número deles não sobreviveu.

Segundo BORGES (2006), com o fim das receitas inflacionárias, e uma vez que a economia vivia um período de estabilização econômica, as instituições bancárias deixaram de ganhar com a inflação. A estrutura operacional dos bancos, que estava

---

<sup>7</sup> Dados indicados em uma pesquisa da consultoria McKinsey em 1994.

montada na captação de depósitos a fim de obter ganhos de *floating*<sup>8</sup>, teria que se ajustar a um novo contexto de forma a recompor a perda de lucratividade.

A estabilidade econômica conseguida com o controle da inflação a partir do Plano Real obrigou os bancos a se adaptarem ao novo ambiente econômico, com inflação baixa, assim, aparece um novo tipo de operação, onde num primeiro momento se substituiu as receitas inflacionárias pela expansão de créditos ao público.

O sistema bancário brasileiro então sofreu um ponto de inflexão importante depois da estabilização econômica: a estabilização trouxe consigo não somente o controle de preços, mas a busca por um sistema financeiro mais eficiente. O aumento das operações e crédito apresentou-se como uma importante solução para resolver os problemas de perda de recursos causados pela baixa inflação do período. Assim, no início do Plano Real, quando a economia vivenciava um período de estabilidade, os bancos acabaram adotando uma postura mais ousada, expandindo o crédito no intuito de compensar a perda de receitas inflacionárias.

Com a expansão creditícia, o Governo começou a se preocupar novamente com o possível aparecimento da inflação, uma vez que a rápida expansão do crédito poderia causar um crescimento exagerado do consumo, ameaçando a estabilização de preços. A fim de evitar que isso acontecesse, houve um aumento dos depósitos compulsórios por parte do Banco Central. (SOARES, 2001).

Além disso, o forte aumento do crédito levou muitos a contrair empréstimos, e diante do aumento da taxa de juros, muitos tomadores de empréstimos não conseguiram honrar seus compromissos, aumentando a inadimplência. Além disso, a ausência de uma avaliação mais rigorosa por parte dos bancos na concessão de créditos também explicava o aumento da inadimplência na época. Essa inadimplência gerou certa instabilidade na economia doméstica. De acordo com BORGES (2006, p.28), apud FREITAS (1997),

“os bancos desempenham um papel central para emergência de estruturas financeiras frágeis e para o aprofundamento da instabilidade financeira. As pressões competitivas e a preocupação com o lucro levam os bancos a emprestar excessivamente na fase de expansão da economia, sem nenhuma preocupação com a assunção excessiva de riscos.”

---

<sup>8</sup> Importante fonte de recursos para os bancos, proporcionada pela perda real do valor dos depósitos a vista. Os altos ganhos proporcionados pelo *floating* ocorriam porque a correção do valor dos depósitos bancários estava abaixo do valor da inflação. (BORGES, 2006, p.26).

A forte possibilidade de inadimplência, aliada à crise mexicana<sup>9</sup> que espalhava seus efeitos também no Brasil, acabou aumentando a vulnerabilidade de muitas instituições financeiras, deixando assim o sistema financeiro como um todo ameaçado. Para que as ameaças não se concretizassem, o Governo veio a intervir, colocando regras mais restritivas, impondo normas e restrições para a concessão de crédito.

GONÇALVES (2007), diz, que a crise Mexicana acabou interferindo na economia nacional, obrigando a adoção de uma política contracionista por parte do governo, e uma estratégia avessa ao risco por parte dos banqueiros. Dessa maneira, esse contexto pessimista inverte a tendência de expansão de crédito para, como consequência, retomar a busca por liquidez. Os agentes econômicos tornaram-se mais cautelosos, substituindo o crédito de maior risco pelos títulos públicos, estes com pouco risco, e boa lucratividade na época.

Diante desse quadro, em novembro de 1995, o governo estabeleceu um conjunto de medidas voltadas para a reestruturação e o fortalecimento do sistema financeiro. As medidas provisórias 1.179 e 1.182 criaram incentivos fiscais para as instituições financeiras além de ampliar os poderes do Banco Central, de maneira que realizasse ações preventivas para sanear o sistema financeiro. (PUGA, 1999).

Os meses que se seguiram, em 1995 e 1996, foram de tensão no setor, aliviada pela adoção de um programa de emergência voltado para a transferência de ativos de bancos em dificuldades para bancos em melhor situação, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (PROER). (CARVALHO, 2004, p.333)

É a partir deste momento que ocorre uma reestruturação do sistema financeiro brasileiro, que será visto na próxima seção.

### **3.1 A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO**

Os problemas financeiros enfrentados pelos bancos, aliados às crises espalhadas pelo mundo, e conjuntamente com a ameaça de uma crise sistêmica, poderiam afetar a estabilidade de todo o sistema financeiro. Assim, medidas rápidas precisavam ser tomadas, e em novembro de 1995, o governo brasileiro lançou um conjunto de medidas voltadas ao fortalecimento do sistema financeiro nacional. Dentre essas medidas, se

<sup>9</sup> Crise acontecida em 1994-1995, que levou a uma forte fuga de capitais da economia brasileira, forçando o BCB a elevar drasticamente a taxa de juros, já que o desmantelamento dos controles de capitais no início da década de 1990 havia deixado a economia brasileira totalmente exposta a choques na conta de capitais. (CARVALHO, 2004)

destacam o PROER (Programa de Estimulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional) e o PROES (Programa de Incentivo à Redução do setor Público Estadual da Atividade Bancária).

“O PROER e o PROES definiram importantes instrumentos institucionais para a reestruturação do sistema bancário brasileiro, e viabilizaram toda uma política de atração de grandes bancos estrangeiros, além do desejado propósito governamental de reduzir a presença dos bancos públicos no sistema bancário brasileiro” (CARVALHO et al, 2002).

Criado pela resolução nº 2.208, de 03/11/1995, o PROER foi criado em meio aos problemas de liquidez do sistema bancário nacional. Através deste programa, o Banco Central ficou autorizado a disponibilizar recursos para que instituições bancárias consideradas sólidas adquirissem o controle de bancos nacionais com problemas financeiros. O PROER veio para ordenar a fusão e incorporação de bancos a partir de regras ditadas pelo Banco Central. Sua chegada, logo após a crise de bancos importantes como o econômico, não deixa de ser uma forma de o governo antecipar-se a outros problemas, e facilitar o processo de ajuste do SFN.

“O PROER foi instituído como um mecanismo de financiamento, para que instituições saudáveis pudessem absorver bancos em dificuldades. Através dele, os passivos e ativos recuperáveis das instituições insolventes foram transferidos para outras instituições, enquanto os débitos irrecuperáveis foram absorvidos pelo Banco Central. Além disso, o Banco Central também financiou a absorção, pelos bancos adquirentes, da parcela recuperável da carteira da instituição insolvente.” (ARIENTI, 2007, p. 581)

A edição da Medida Provisória nº 1.182<sup>10</sup>, em 17/11/95 deu ao Banco Central o aparato legal de que necessitava para conduzir o sistema financeiro a um novo modelo, outorgando-lhe o poder de deixar no sistema somente as instituições que tivessem boas condições de liquidez e solidez.

Segundo CARVALHO (2004), “o PROER afastou a ameaça mais imediata de crise bancária, apesar dos riscos representados pelo desaparecimento de 3 dentre os 10 maiores bancos brasileiros”.

Os recursos do programa contribuíram para que as autoridades do país pudessem ajudar instituições bancárias nacionais com problemas financeiros. Através destes recursos, o governo procurou resolver muito destes problemas a partir da venda

---

<sup>10</sup>Medida que aumentou os poderes do Banco Central dando o aparato legal de que necessitava para conduzir o sistema financeiro a um novo modelo.



de parcela de seus ativos e passivos para outros bancos. Além disto, estímulos<sup>11</sup> foram dados para que os “bons” bancos adquirissem os que estavam em má situação. (BORGES, 2006)

O PROER, associado a outras medidas tomadas pelo governo, deu um novo desenho ao sistema financeiro, buscando torná-lo mais seguro. De acordo com BORGES (2006), o programa definia mudanças que se faziam necessárias na legislação bancária, permitindo ao Banco Central um maior controle sobre os bancos que não tivessem cumprindo as normas exigidas e sobre aqueles que se encontravam com sérios problemas financeiros, problemas estes que poderiam comprometer todo o sistema bancário.

De fato, através do PROER, o governo brasileiro pôde adotar um conjunto de medidas voltadas a melhorar a fiscalização bancária nas instituições financeiras, permitindo ao Banco Central uma supervisão mais eficiente nos bancos com problemas de liquidez. Algumas das medidas adotadas que comprovam isso são: exigências de novo aporte de recursos, transferência de controle acionário, atribuição de maior responsabilidade as empresas de auditoria contábil nos casos de irregularidades nas instituições bancárias e alteração na legislação que trata da abertura de dependências de bancos no exterior. (BARROS et al, 1996)

Ou seja, com a chegada do programa, a fiscalização sobre os bancos aumentou, exigindo dos mesmos uma maior responsabilidade e transparência, além de um bom nível de competitividade no mercado. Diante do novo cenário existente, os bancos teriam que se adaptar as exigências que se apresentavam a partir das medidas do PROER, uma vez que as instituições bancárias que não se adaptassem as novas regras de supervisão bancária, sofreriam algum tipo de intervenção imposta pelo Banco Central.

O PROER destinava-se apenas aos bancos privados. De acordo com ARIENTI (2007), os bancos estatais, no entanto, devido à menor flexibilidade para a redução dos custos e à existência de carteiras de operações de crédito em situação muito fragilizada foram ainda mais duramente atingidos pela perda dos ganhos de *floating*. Assim, em agosto de 1996, através da Medida Provisória nº 1.514, foi instituído o PROES, com a

---

<sup>11</sup> A MP 1.182 permitiu que os bancos “bons” que comprassem as instituições em dificuldades e problemas de caixa pudessem abater do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) todas as dívidas do novo banco adquirido, ou seja, o valor dos empréstimos considerados de recebimento duvidoso nos balanços. O interesse para os bancos em poder abater essas despesas acontece em função da política de juros e de restrições ao crédito do governo, que provocaram uma onda recorde de inadimplência que afetou o balanço dos bancos.

finalidade de sanear o sistema financeiro público estadual, reduzindo ao mínimo a presença das instituições financeiras controladas por governos estaduais no sistema financeiro.

O PROES compreendia linhas especiais de assistência financeira e a reestruturação da carteira de ativos e/ou passivos de bancos estaduais. Além disso, as instituições federais ficaram responsáveis por esta carteira dos bancos estaduais junto ao público. A criação deste programa, além de diminuir o número de bancos públicos, viabilizaria também uma posterior entrada dos bancos estrangeiros no Brasil, já que a privatização acabou facilitando a aquisição de bancos nacionais por estes. (CARVALHO et al, 2002).

A partir da implementação do PROES e do PROER, começou um intenso processo de reestruturação do sistema bancário brasileiro, levando ao crescimento da concentração no setor. Conforme mostra a Tabela 1, entre 1996 e 2003, 67 bancos foram eliminados como resultado desse processo, isso ainda, porque houve um aumento considerável de instituições com controle estrangeiro.

TABELA 1- NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO BRASIL — 1996-03

Tipos de instituições	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Bancos Privados Nacionais</b>	144	130	119	105	96	93	82	75	78
<b>Bancos com controle estrangeiro</b>	38	40	45	58	67	69	70	65	62
<b>Bancos com participação estrangeira</b>	28	29	26	17	12	13	14	11	10
<b>Bancos públicos nacionais e Caixa Econômica Federal</b>	32	32	27	23	19	17	16	16	14
<b>TOTAL</b>	242	231	217	203	194	192	182	167	164

FONTE: BACEN

Como pode ser visto na tabela 1, ocorreu, a partir do PROER, uma mudança significativa no setor bancário, no entanto, não ocorreu uma redução no tamanho dos bancos, pelo contrário, pois com a estabilidade de preços o consumo aumentou demasiadamente, e junto com ele a economia, sendo que mais e mais pessoas e empresas começaram a demandar serviços bancários.

Não somente o aumento da concentração bancária fazia parte deste novo cenário do sistema financeiro brasileiro, outra grande transformação ocorrida no desenho deste sistema, foi a crescente desnacionalização do setor, através da entrada dos bancos estrangeiros. Deve-se ressaltar, no entanto, que a concentração e a internacionalização do sistema bancário estão intimamente interligadas, uma vez que o próprio movimento de fusões e aquisições de bancos nacionais pelos bancos estrangeiros implica um aumento do grau de concentração bancária. (ARIENTI, 2007).

Em termos de competição, o efeito da entrada de estrangeiros foi nulo, tendo estes se adaptado às condições de operação do mercado brasileiro, mostrando-se, em especial, incapazes de crescer o suficiente para realmente se tornar uma ameaça competitiva aos líderes estabelecidos. Os estrangeiros não foram capazes de conquistar espaço significativo no mercado doméstico, o que reforça a força competitiva do setor e o crescimento de bancos nacionais como Bradesco, Itaú e Unibanco. (CARVALHO, 2004).

Apesar de não surtir efeitos competitivos, em termos de inovações e controle de risco os bancos estrangeiros ajudaram. O ingresso dos mesmos proporcionou ainda o melhor acesso ao mercado internacional, podendo trazer possíveis novos investidores para o setor doméstico. (BORGES, 2007)

Porém ao se levar em conta essa última informação, surge uma nova problemática, o possível aparecimento de uma crise sistêmica, além da dificuldade de controle das instituições estrangeiras pelas autoridades domésticas, podendo, num momento de instabilidade, ocorrer uma fuga de capitais<sup>12</sup> para os bancos estrangeiros.

Por fim, a consolidação bancária no Brasil, tal como em outros países da América Latina, foi inicialmente do tipo “consolidação como resposta a estruturas bancárias frágeis”, já que foi em boa medida resultado de iniciativas tomadas pelo governo brasileiro a partir da (quase) crise bancária de 1995, em particular através de programas específicos de reestruturação bancária (PROER e PROES) e da flexibilização nas normas de entrada de bancos estrangeiros; num segundo momento, e paulatinamente, este processo foi sendo também conduzido pelo mercado, através de uma onda de fusões e aquisições liderada por bancos estrangeiros e por bancos privados nacionais.

---

<sup>12</sup> Ocorre principalmente em períodos de incerteza, acontece quando os investidores não sabem o que possa vir acontecer na economia, então retiram seus capitais do país em risco para um mais seguro.

## 4 OS ACORDOS DA BASILÉIA

Os acordos de Basiléia tiveram sua origem a partir de encontros dos países do G10<sup>13</sup>. A fim de discutirem a vulnerabilidade financeira existente no mundo, o grupo se reunia em uma cidade chamada Basiléia, localizada na Suíça, a cidade deu nome aos acordos. Através das reuniões, viu-se a necessidade de se obter uma nova forma de regulamentação e conseqüentemente de combate as instabilidades dos sistemas financeiros, foram criados então dois acordos, o Basiléia I e II, sendo este último uma reformulação do primeiro.

### 4.1 O PRIMEIRO ACORDO DA BASILÉIA

Diante da necessidade de se aumentar a regulação bancária, isso devido à forte instabilidade que assolava o Sistema Financeiro Internacional<sup>14</sup>, os supervisores dos mercados financeiros do G-10 criaram o Basle Committee on Banking Supervision (Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia). Vinculado ao BIS, objetivava criar padrões de supervisão e adequação de capitais através de uma rede de troca de informações entre os respectivos bancos centrais dos países signatários. Para tanto, em 1975, o Comitê apresentou um acordo intitulado Relatório aos Reguladores da Supervisão de Estabelecimentos Bancários Estrangeiros, que tinha por objetivo criar diretrizes para a cooperação entre autoridades nacionais na supervisão de estabelecimentos bancários estrangeiros, e sugerir maneiras de melhorar sua eficácia. Este relatório ficou conhecido como Concordata da Basiléia.

O Comitê estabelecia novos princípios normativos<sup>15</sup>, principalmente em relação aos bancos estrangeiros, porém, como afirma CARVALHO e STUDART (1995, p. 72),

<sup>13</sup> Grupo dos países mais industrializados e com as maiores economias. onze países integram o grupo: Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido, Suécia e Suíça.

<sup>14</sup> A instabilidade ocorria devido ao fim do sistema de Bretton Woods, o que fez as taxas de juros e de câmbio passarem a sofrer grandes flutuações, os choques de petróleo que causaram surtos inflacionários, as reservas em dólar dos países produtores de petróleo que tiveram grande adição desde o aumento do preço do produto e passaram a circular por mercados distantes de seus países de origem (petro-dólares), a crise da dívida externa que assolava principalmente os países periféricos, os novos produtos financeiros, tais como operações futuras no mercado de opções e a globalização financeira, que começava aparecer coma internacionalização bancária.

<sup>15</sup> Os princípios básicos da concordata eram: Responsabilidade conjunta das autoridades supervisoras do país de origem e do país anfitrião na supervisão de estabelecimentos bancários estrangeiros; Nenhuma dependência bancária estrangeira pode escapar da supervisão; Supervisão da liquidez é de

“tendo em vista a onda liberalizante que ascendia desde o início da década 70, o máximo a que tal comitê se permitiu foi delimitar a distribuição das responsabilidades dos bancos internacionais entre os países de origem e receptores”, as palavras destes autores se confirmam quando o Banco Ambrosiano, com sede em Luxemburgo e com origem italiana vem à falência, e é em consequência disto que a concordata é revista em 1983. Segundo Freitas e Prates (2005), a nova revisão fechou as brechas da supervisão e apresentou novidades como à adequação ao capital e o princípio da adequação consolidada. Ainda segundo elas,

“A crescente habilidade das instituições bancárias em assumir riscos, em um contexto de liberalização global dos mercados e de proliferação de novos instrumentos financeiros, levou as autoridades supervisoras dos países industrializados a conferir especial ênfase ao fortalecimento da base de capital dos bancos”

A instituição da concordata foi necessária, porque uma série de inovações<sup>16</sup> aparecia com o desenvolvimento do mercado financeiro, inovações estas que exigiam uma nova forma de regulamentação, pois segundo, CORAZZA (2005), essas inovações ocasionaram mudanças no mercado financeiro, o que provocou “uma desregulamentação e liberalização financeira que marcaram os anos 70”, isto aliado a uma conseqüente globalização financeira, aumentou consideravelmente os riscos para o sistema financeiro, provocando crises bancárias sucessivas, como na Alemanha e nos Estados Unidos. Em reação a estas crises, no sentido de criar um novo aparato regulatório e a partir das definições de requerimento de capital mínimo<sup>17</sup> do comitê da Basileia anunciadas na concordata de 1982, surge o primeiro acordo da Basileia, assinados pelos bancos centrais em 1988

Denominado *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* (Convergência Internacional de Mensuração e Padrões de Capital),

---

responsabilidade das autoridades do país anfitrião; Responsabilidade pela supervisão da solvência recai sobre a autoridade do país de origem no caso das agências e sobre o país anfitrião no caso de subsidiária; Cooperação na troca de informações entre as autoridades nacionais. (FREITAS e PRATES, 2005).

<sup>16</sup> Inovações financeiras como a securitização das dívidas, a proliferação dos *bonds*, comercial *papers*, floating rate notes, desenvolveram-se, também, mercados secundários bem organizados, viabilizando a liquidez dos títulos e o aprimoramento dos sistemas de informação, fundamental para o desenvolvimento bancário. (FURTADO, 2005, p.15)

<sup>17</sup> O requerimento de capital mínimo é dado a partir da classificação de risco, através das agências de *rating*, que passam a considerar o risco operacional, risco de taxas de juros, o risco soberano, dentre outros, envolvendo segundo a agência responsável pelo *rating*, inclusive variáveis políticas e econômicas, principalmente em se tratando de risco soberano. (SANTOS, 2002, p.86)g

comumente conhecido como Acordo da Basileia, tinha a finalidade de “proporcionar maior transparência, segurança e estabilidade às negociações de bancos internacionais, bem como proporcionar melhores condições de esses bancos competirem entre si em igualdade de condições, independente do país de origem”. (COSTA, 2004, p. 27). Ou seja, previa a harmonização internacional das regulamentações relativas à adequação de capital<sup>18</sup> dos bancos internacionais, procurando diminuir a desigualdade competitiva entre eles, e conseqüentemente, fortalecer o sistema financeiro mundial. Sendo assim, os bancos atuantes no mercado internacional eram o alvo de tal padronização e os requerimentos mínimos deveriam ser aplicados em bases consolidadas, isto é, incluindo todas as filiais estrangeiras.

Prates e Freitas (2005) colocam que o acordo recomendava que os bancos seguissem diretrizes uniformes de adequação de capital, observados os critérios prudenciais considerados apropriados ao ambiente mais liberalizado e que levassem em conta os riscos associados ao crescente envolvimento nas atividades *Off-Balance-sheet*, (operações fora do balanço). Para se chegar nessa meta, e conseguir os resultados, foi fixada uma meta global mínima de 8% para a relação entre o capital e a soma dos ativos e das transações não registradas no balanço, ponderados pelos respectivos riscos, como forma de garantir sua solidez e segurança, sendo fixado um prazo, até 1992, para que os bancos se adaptassem a essa exigência.

Os principais objetivos do acordo referem-se à ponderação de risco dos diversos ativos da instituição; a com posição do capital próprio, subdividido em capital básico e complementar<sup>19</sup>, e ao patrimônio líquido a ser mantido pela instituição. (SANTOS, 2002).

O acordo ainda tinha propunha aumentar as reservas de capitais dos bancos do mundo todo, inclusive do Brasil. Procurou homogeneizar regras de todos os sistemas financeiros, tendo em vista a globalização financeira que estava ocorrendo. Segundo Lima, o Basileia I foi motivado pela percepção de que a intensa concorrência estava

---

<sup>18</sup> “Conforme o Acordo de Basileia, o conceito de “capital” tem uma interpretação diferente da utilizada na teoria financeira, [...]. Para a finalidade de cobertura de riscos, o capital é definido em função de sua capacidade de permitir a absorção de perdas e dar proteção aos depositantes e investidores. Assim, para ser efetivo, esse capital deve ser permanente, não deve gerar qualquer tipo de despesas fixas para a conta de resultados do banco (como se fosse um empréstimo) e os direitos sobre ele devem ser residuais, isto é, devem estar totalmente subordinados aos direitos dos depositantes e dos credores.” (MAY, 2008, p.22 apud MARTIN, 2006)

<sup>19</sup> O capital básico abrange o capital dito de primeira linha, composto pelo capital líquido, basicamente formado pelas ações emitidas, tanto as ordinárias quanto as preferenciais, assim como pelas reservas publicadas. Já o capital complementar é composto de reservas não publicadas, reservas de reavaliação, fundos ou reservas genéricas para cobertura de perdas sobre empréstimos e outras, segundo o que o país adota internamente. (SANTOS, 2002, p.75)

induzindo os bancos internacionalmente ativos a assumir patamares baixos em tais reservas de capital, na busca de ampliação de suas parcelas de mercado. Ainda coloca que o acordo original foi um marco, não apenas pela busca de harmonização regulatória, mas também pela distinção entre os tipos de ativos por risco, que foi definido como a soma ponderada de ativos conforme sua classificação de risco de crédito.

Vendo a tabela 2, pode-se dar um exemplo onde em relação à posição mantida em títulos do governo, dado que o percentual a ponderar é de 0%, conforme vemos no quadro, o banco não teria obrigatoriedade em manter a posição a partir de um mínimo de capital próprio. Em compensação, uma vez que a ponderação para títulos privados é de 100%, a instituição seria obrigada a manter pelo menos 8%<sup>20</sup> da posição com seu próprio capital (100% de 8%).

TABELA 2 - PONDERAÇÃO DE RISCO PELA CATEGORIA DO ATIVO

0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Caixa (inclusive ouro)</li> <li>· Títulos do governo central ou do banco central do país em moeda local</li> <li>· Títulos de governos ou bancos centrais de países da OCDE</li> </ul>
0% a 50%	· Títulos de instituições do setor público, exclusive do governo federal
20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Títulos de bancos multilaterais de desenvolvimento</li> <li>· Direitos de bancos incorporados na OCDE</li> <li>· Direitos de bancos de fora da OCDE de prazos menores que 1 ano</li> </ul>
50%	· Empréstimo com garantias hipotecárias
100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Títulos do setor privado</li> <li>· Leasing de bens móveis</li> <li>· Títulos de governos de fora da OCDE</li> <li>· Descontos de promissórias e de duplicatas</li> </ul>

FONTE: International Convergence Of Capital Measurement And Capital Standards, p. 21

O acordo da Basiléia de 1988 acabou por sofrer críticas, principalmente por contemplar somente o risco de crédito. CARVALHO (2005, p.17) critica o acordo dizendo que:

O Acordo da Basiléia de 1988 consistirá principalmente na transformação da exigência de capital próprio numa norma regulatória aplicável a todos os competidores. Por esta razão, o

<sup>20</sup> De acordo com a meta global mínima de 8%, estabelecida no acordo, para a relação entre o capital e a soma dos ativos e das transações não registradas no balanço, ponderados pelos respectivos riscos.

acordo estava voltado apenas para os bancos internacionalmente ativos. A definição de uma exigência de coeficientes de capital próprio para os bancos não tinha como razão central a busca de normas prudenciais alternativas ao foco sobre liquidez, que tinha sido característico do período anterior, mas sim, a equalização de condições competitivas entre bancos americanos, europeus e japoneses.

Ainda, baseado em Carvalho (2005), pode-se dizer que o acordo consistiu então, pelo menos a princípio, simplesmente na exigência de que os bancos que efetivamente concorressem com bancos americanos na arena internacional sofressem as mesmas restrições que se abatiam sobre estes últimos. Logo, o acordo poderia perfeitamente ter consistido não na exigência de coeficientes de capital para todos os bancos internacionalmente ativos, mas na eliminação desta exigência para os bancos americanos. Porém, o acordo acabou sendo utilizado por quase todos os sistemas financeiros, e até adotado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, como elemento para avaliação da solidez financeira dos países membros.

Logo, por não estar satisfazendo, o acordo da Basileia passa por novas reformulações para tentar corrigir as limitações presentes, que foram imediatamente percebidas pelos bancos, abrindo oportunidade para os mesmos terem ganhos arbitrando as diferenças entre o que ocorria efetivamente no mercado de crédito e aquilo que o acordo assumia estar ocorrendo.

Carvalho, 2005, coloca que, “ao punir as atividades de crédito com o peso de regulações, o acordo estimulou os bancos a minimizarem seus custos operacionais privilegiando a participação nos processos de securitização”. É por isso que após o acordo oficial, emendas foram instituídas para melhorar a regulação financeira, como a de 1995, que estendeu a necessidade de constituição de coeficientes de capital também para o risco de mercado. Esta emenda trouxe mudanças significativas, e tentava corrigir o acordo de 1988, que passava por mudanças, devido principalmente a sua insuficiência quanto aos efeitos regulatórios. Então agora

“os bancos passariam a manter capital em função de sua exposição ao risco de mercado decorrente de posições em aberto de moedas estrangeiras, operações com *securities*, ações, *commodities* e opções. Seriam assim estabelecidas metas de capital (*capital charges*) para a cobertura destes riscos, a serem aplicadas sobre a base consolidada do balanço do banco em nível internacional.” (MENDONÇA, 2004)



A emenda de 1995, no que concerne ao risco de mercado, abria uma nova possibilidade de relacionamento entre regulador e regulado, pelo qual se confiava a este último a responsabilidade pelo dimensionamento do risco. Ela serviu para fechar as lacunas mais urgentes do acordo de 1988, porém sua contribuição mais importante foi apontar o caminho que seria seguido numa reformulação mais ampla do acordo.

Segundo LIMA, 2005 p. 196,

A reforma no acordo da Basileia foi disparada pela erosão crescente de sua eficácia, apesar das emendas, particularmente por causa das práticas de arbitragem de capital regulatório. Estas são estratégias de redução de requisitos regulatórios de capital sem uma concomitante diminuição no grau de exposição a riscos.

A consequência disto tende a ser registros de capital/ativos regulatórios abaixo do que seriam economicamente adequados, causando assim uma segurança ilusória. (LIMA, 2005);

A segurança ilusória associada às dificuldades do acordo, mais as crises financeiras que assolaram os países periféricos na década de 90, além de Ásia e Rússia, e que só não foram mais fortes por causa da adoção dos países do G-10 das regras de adequação do capital do acordo de Basileia de 1988, fez com que o mercado financeiro internacional tivesse uma nova consciência dos riscos aos quais diversos sistemas bancários estavam expostos, colocando em discussão novas recomendações, passadas aos bancos centrais, sugerindo melhorias nos controles de risco definidas pelo comitê da Basileia. Isto só aprofundou a idéia de que o acordo não estava funcionando como deveria.

De acordo com Mendonça 2004, apesar do reconhecimento dos avanços trazidos pela implementação do acordo de 1988, diferentes participantes do sistema financeiro, em especial agências reguladoras e supervisoras, mostraram-se preocupados e insatisfeitos com a efetividade do sistema de operações fixas, estas cada vez mais conflituosas com o crescente grau de sofisticação dos modelos internos para avaliação de riscos, desenvolvidos em especial pelos grandes bancos que operam em nível internacional. Do ponto de vista dos administradores de risco dos bancos, a adequação de capital estabelecida pelo acordo não refletiu, necessariamente, a capacidade de absorção de perdas não esperadas, além de nem sempre serem estas ponderações fixas, bons indicadores dos riscos assumidos, em especial ao não considerarem riscos importantes como taxas de juros ou operacionais.

Assim, em junho de 1999, o comitê da Basileia apresentou uma nova proposta de reformulação das regras de ponderação de risco, *A New Capital Adequacy Framework* que pretende conter o comportamento irresponsável<sup>21</sup> dos bancos na concessão de empréstimos, e foi desta adequação que surgiu o novo acordo da Basileia, o Basileia II. (Prates e Freitas, 2005)

#### 4.3.1.1 Princípios essenciais de Basileia

O acordo de Basileia de 1988, por não ter funcionado bem como visto acima, precisou passar por mudanças para suprir as necessidades de uma boa regulação do sistema financeiro. Logo, em 1997 surge os princípios essenciais de Basileia. Neste documento busca-se apresentar princípios essenciais a serem seguidos pelos órgãos supervisores para que houvesse uma supervisão bancária eficaz, capaz de mitigar os riscos a que estão expostos os bancos e seus usuários.

O documento apresenta 25 princípios elementares para uma supervisão eficaz. A estrutura do documento é apresentada abaixo.

Precondições para uma supervisão bancária eficaz	Princípio 1
Autorizações e conduta	Princípio 2 a 5
Regulamentos e requisitos prudências	Princípio 6 a 15
Métodos de supervisão bancária contínua	Princípio 16 a 20
Requisitos de informação	Princípio 21
Poderes formais dos supervisores	Princípio 22
Atividades bancárias internacionais	Princípio 23 a 25

QUADRO 1 – ESTRUTURA DOS PRINCÍPIOS DA BASILÉIA

**FONTE:** Os princípios Essenciais da Basileia, p. 1.

Os apêndices do documento tratam de questões dos bancos estatais e da proteção de depósito.

<sup>21</sup> Esse comportamento acontecia porque os bancos visando o lucro, não agiam de maneira correta, não avaliando suas operações como deveriam, além do que, os graus de riscos estabelecidos já eram insuficientes para controlar o forte crescimento do mercado financeiro mundial.

## **4.2 O SEGUNDO ACORDO DA BASILÉIA**

As dificuldades encontradas no primeiro acordo da Basileia fizeram o comitê repensar e buscar uma renovação, principalmente devido à necessidade de se melhorar a supervisão e a regulação para manter o bem estar financeiro. Conforme Mendonça (2004) as justificativas do Comitê da Basileia para a revisão do acordo original foram de que não havia o estímulo para a construção de métodos internos de avaliação de riscos e pelo fato de que no acordo de 1988 não se consentia o uso de diversas técnicas de atenuação de risco.

Logo, esse novo acordo surgiu principalmente devido a não eficiência do primeiro. A percepção adotada pelo BIS passou a ser a de aprimorar o controle prudencial do sistema bancário em âmbito mundial, defendendo que autoridades domésticas de supervisão apoiem a adoção de procedimentos semelhantes nos sistemas bancários nacionais. Além disto, defendia uma maior transparência e rapidez na divulgação das informações essenciais pelos bancos com o propósito de tornar a supervisão bancária mais efetiva, reconhecendo que esses sistemas são limitados.

Propondo-se incorporar as resultantes mudanças na estrutura de riscos e tendo em vista as fragilidades do sistema vigente, o comitê propôs-se a revisar o acordo de 1988, procurando desenvolver "... um sistema que iria mais longe no sentido de fortalecer a solidez e a estabilidade do sistema bancário internacional, mantendo a consistência suficiente de que a regulação de capital não seria fonte de desequilíbrio competitivo entre os bancos ativos internacionalmente" (BCBS, 2003, p.1)

Segundo JUNIOR (2006), o novo acordo, vem favorecer a redução da distancia entre as normas regulatórias e as praticas da gestão de risco, à medida que passa a aceitar a utilização de modelos internos e seus parâmetros no processo de apuração do capital alocado.

Os novos instrumentos dispostos no acordo levaram alguns bancos a aperfeiçoar suas técnicas de administração de riscos. No entanto, outros buscaram apenas atingir o nível mínimo de capital regulatório e não investiram no desenvolvimento de metodologias acuradas de administração de riscos. Esse fato acrescentou um novo componente de instabilidade ao sistema financeiro, requerendo que os órgãos reguladores fornecessem incentivos para o aperfeiçoamento das práticas de administração de risco. (COSTA, 2005).

O Novo Acordo se propõe então, a unir as preocupações regulatórias e de supervisão bancária com as melhores práticas de mercado para estimular as instituições financeiras a aperfeiçoarem sua capacidade de gestão, reforçando os pontos fortes e aumentando a estabilidade do sistema financeiro, além de requerer que os órgãos supervisores entendam completamente e revisem criticamente as práticas adotadas pelas instituições financeiras.

As regras do Basileia II se estruturam em três pilares, que afetam as instituições financeiras os reguladores e o mercado, que são: (1) reformulação dos critérios de requerimento de capital mínimo, (2) redefinição da supervisão da adequação de capital e (3) fortalecimento da disciplina de mercado no monitoramento da adequação de capital, ou seja, transparência na divulgação das informações. Vejamos cada um destes.

#### **4.2.1 O Pilar I**

O pilar I é o conjunto de regras que determinam os modos de apuração do capital mínimo, e pode ser considerado o mais importante em termos de impactos sobre os países periféricos. Segundo JUNIOR (2006) ele define principalmente os critérios para apuração dos parâmetros de cálculo, a forma de apuração dos ativos ponderados pelo risco, as premissas para a utilização das diferentes abordagens e a categorização de ativos para aplicação dos critérios. Esse pilar associa o risco de crédito, o risco operacional e o risco de mercado.

A definição de capital mínimo foi mantida em 8%, ficando a critério de cada Banco Central estabelecer sua meta, procurando sempre aumentar ainda mais a proteção contra as possíveis crises do Sistema Financeiro.

Os motivos para a preocupação envolvendo a adequação de capital baseada em risco é que ela tende a ampliar os ciclos econômicos, uma vez que os bancos estão mais interessados em emprestar durante a fase crescente do ciclo econômico e menos durante a queda no ciclo econômico. Esse comportamento reforça as tendências de excesso de crédito e restrição de crédito. Adicionalmente, a reavaliação periódica dos *ratings* para determinar o nível de capital proposta pelo Novo Acordo aumenta essas tendências. (COSTA, 2005).

No que se refere a este Pilar, passa-se a considerar além do risco de crédito, os outros tipos de riscos.<sup>22</sup> Há também, mudanças na ponderação do risco de crédito, que a partir de agora, segundo MENDONÇA (2004), não será mais realizada de forma uniforme para cada uma das categorias, abrindo-se a possibilidade de uso de avaliações externas de risco, tal como as realizadas por agências privadas de avaliação de risco (Quadro 2). FREITAS E PRATES (2005) colocam que foram propostos dois critérios para mensurá-lo.

O primeiro, o critério básico, cada ativo deve ser incluído em uma categoria de risco. Isso se dá através da utilização dos *ratings* de crédito externos, elaborados pelas agências de classificação de risco para a determinação da ponderação de riscos, vejamos a tabela a seguir de acordo com a nova proposta do Comitê. Já o segundo critério consiste na adoção de *Ratings* internos, elaborados pelos bancos e aprovados pelas autoridades domésticas de supervisão. (comitê da Basiléia, 2001).

Pode-se concluir então, que a ponderação de risco será mais precisa do que a do acordo vigente, o que pode possibilitar a aproximação dos requerimentos de capital ao perfil de risco adotado pelo banco. Esta inovação procura garantir, então, a combinação de um método simples com a uma avaliação mais próxima à leitura que o mercado faz dos riscos assumidos pelos bancos.

	0%	20%	50%	100%	150%	Sem Avaliação
Basiléia II						
Soberano	AAA/AA-	A+/A-	BBB+/BBB-		Abaixo de B	100%
Bancos I <sup>1</sup>		AAA/AA-	A+ /A-	BBB+/BB-	Abaixo de B	100%
Bancos II <sup>2</sup>						
< 3 meses		AAA/BBB--	BB+/B-		Abaixo de B-	20%
> 3 meses		AAA/AA-	A+/A- <sup>4</sup>	BBB+/BB-	Abaixo de B-	50%
Corporações		AAA/AA-	A+/A-	BBB+/BB	Abaixo de BB-	100%
Securitização <sup>3</sup>		AAA/AA	A	BBB	BB	BB

QUADRO 2 – Ponderação de risco a partir do modelo padrão baseado na avaliação externa

FONTE: MENDONÇA (2006)

Nota explicativa: as *ratings* utilizadas são da Standard & Poor's; A taxa de capital a ser mantida é resultado desta ponderação. Por exemplo, se a ponderação é de 100%, o banco deve manter uma relação de ativo sobre capital de 8%. 1 Opção 1: Todos os bancos de determinado país terão a ponderação de risco embasada no risco soberano (uma posição a menos); corretoras de valores mobiliários estão sujeitas

<sup>22</sup> Riscos de Mercado e Risco Operacional.

à mesma ponderação que os bancos, desde que sejam reguladas e fiscalizadas como estes; 2 Opção 2: ponderação de risco baseada na avaliação externa do banco individual; corretoras de valores mobiliários estão sujeitas à mesma ponderação que os bancos, desde que sejam reguladas e fiscalizadas como estes; 3 < BB e sem avaliação: dedução completa de capital (1250%); 4 Bancos sem avaliação, ou seja, não-classificados pelas agências de classificação de risco aceitas pela autoridade doméstica não poderão estar sujeitas à ponderação de risco menor do que a do país de origem; 5 Empresa não-classificada não pode pedir o risco do país de origem.

Ao alicerçar o modelo padronizado de adequação de capital na classificação de países, bancos e corporações, realizada por agências externas de classificação de risco, a proposta do novo acordo aceita e assume a institucionalização privada da leitura dos riscos, internando um mecanismo amplamente aceito pelo mercado. Tal postura é convergente com o encaminhamento dado pelas discussões acerca da nova arquitetura financeira internacional, que na busca de maior flexibilidade e adequação das regras procura colá-las às avaliações privadas. (MENDONÇA, 2004)

Na nova proposta, tanto os empréstimos para bancos de *Ratings* reduzidos, quanto para bancos sediados em países que tenham *Ratings* baixos terão uma ponderação de risco menos favorável relativamente aos bancos com qualidade de crédito mais elevada.

O Basileia II, segundo MENDONÇA (2004), ainda inovou na adoção de modelos internos de avaliação de riscos em suas duas versões, básica e avançada, uma vez aprovada pelo supervisor nacional, possibilita ao banco utilizar suas próprias estimativas de avaliação de risco como instrumento primário para o cálculo do capital mínimo a ser mantido a partir de certa exposição ao risco. As ponderações de risco e as metas de capital são determinadas a partir da combinação de informações quantitativas providas pelos bancos e fórmulas especificadas pelo Comitê. A idéia é que estas fórmulas, chamadas de funções de ponderação de riscos, traduzam as informações do banco em requerimentos específicos de capital. As variáveis que alimentam estas funções de ponderação são os componentes de risco, estimativas dos parâmetros de risco providas pelos bancos, ou seja, grupos de informações quantitativas que podem ser inferidas pelos bancos a partir de seus modelos internos ou providas pelas autoridades supervisoras. São estes os componentes de risco: probabilidade de *default*, perdas decorrentes do *default*, nível de exposição ao *default* e maturidade. (Quadro 3)

Sendo assim, para cada classe de ativos são estabelecidos os três elementos: componentes de risco, função ponderação e os requerimentos mínimos de capital. As funções de ponderação são sempre estabelecidas pela estrutura presente no Basileia II, enquanto

os componentes de risco podem ser estimados pelos modelos internos dos bancos ou providos pelas autoridades supervisoras. Na verdade, este é o elemento fundamental de diferenciação entre os modelos básico e avançado de avaliação de risco ((MENDONÇA, 2004, p.33)

Grupos de Informações	Modelo Interno Básico	Modelo Interno Avançado
Probabilidade de Default <sup>1</sup>	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias.	Provido pelo banco a partir de estimativas Próprias
Perdas dadas o Default <sup>2</sup>	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas Próprias
Exposição ao Default <sup>3</sup>	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas Próprias
Maturidade Efetiva <sup>4</sup>	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê ou baseados em estimativas dos bancos (decisão nacional)	Provido pelo banco a partir de estimativas Próprias

QUADRO 3 – GRUPOS DE INFORMAÇÕES QUE ALIMENTAM OS MODELOS INTERNOS DE AVALIAÇÃO DE RISCO

1. Probabilidade de *default*: parâmetro que mede a possibilidade que o tomador de recursos entre em *default* em dado período de tempo; 2. Perdas em função do *default*: parâmetro que mede a proporção da exposição ao risco que será perdida se o *default* ocorrer; 3. Exposição ao *default*: parâmetro que mede, para os compromissos de empréstimos, o montante de instrumentos que provavelmente serão retirados se o *default* ocorrer; 4. Maturidade: parâmetro que mede a maturidade econômica restante da exposição ao risco.

#### 4.2.2 O pilar II

A lógica da edificação do Pilar 2 é respaldar e viabilizar o modelo de adequação de capital proposto no Pilar 1. Desta forma, o Pilar 2 é formado por um grupo de princípios que "... explicitam a necessidade dos bancos avaliarem sua adequação de capital com relação aos riscos assumidos, dos supervisores em reverem e tomarem atitudes cabíveis diante destas avaliações." (BCBS, 2003, p. 10). Portanto, o pilar II refere-se aos métodos de supervisão.

Na visão geral do segundo pilar, o capital não deve ser considerado o único elemento na administração de risco de um banco. O fortalecimento da administração de risco, a aplicação de limites internos e a melhoria nos controles internos são elementos que escapam ao primeiro pilar no campo do gerenciamento de riscos. O segundo pilar demonstra-se mais eficaz na cobertura do risco de taxas de juros, e demais, como os

decorrentes de efeitos do ciclo de negócios. Ou seja, na sua íntegra trata dos princípios essenciais de revisão de supervisão, de orientação de administração de riscos e de responsabilidade e transparência de supervisão produzidos pelo comitê a respeito de riscos bancários. Inclui-se aí a orientação relacionada ao tratamento do risco de taxa de juros no registro bancário, ao risco de crédito, ao risco operacional, à cooperação e à comunicação transnacionais aprimoradas e securitização.

MENDONÇA (2004) coloca que, os princípios que estruturam o mecanismo de revisão da supervisão:

- Os bancos devem desenvolver processos para avaliar se sua adequação de capital é compatível com o perfil de riscos assumidos e estratégias para manter estes níveis de capital;
- Os supervisores devem examinar e analisar as avaliações e estratégias de adequação de capital feitas pelos bancos, além de sua capacidade de monitorar e garantir a manutenção do índice de capital estipulado pelas regras vigentes. Cabe também a estas autoridades a tomada de medidas adequadas quando o comportamento dos bancos não se mostrar satisfatório;
- As autoridades devem esperar e poder exigir que os bancos operem acima dos índices mínimos de capital;
- Supervisores devem intervir precocemente a fim de que o capital fique abaixo do necessário para suportar os riscos assumidos pelo banco e deve exigir ação rápida se este capital não se mantiver ou restaurar.

Porém, para a implementação deste segundo pilar, uma reestruturação do sistema deve ser feita, exigindo um rígido treinamento dos supervisores bancários, estando o comitê disposto a dar assistência nesta área.

### **4.2.3 O pilar III**

Por último o pilar III, chamado de disciplina de mercado, exige a o aumento da transparência na divulgação das informações ao mercado, que segundo JUNIOR (2006), permitirá uma melhor comparabilidade das instituições. Ainda a disciplina de mercado teria o papel de “reforçar a regulação do capital e outros esforços fiscalizadores na



promoção de segurança e solidez aos bancos e sistemas financeiros. Divulgações significativas dos bancos informaram aos participantes do mercado, facilitando uma efetiva disciplina de mercado.” (BCBS, 2001). Ou seja, é uma tentativa de incluir nessa complexa equação a disciplina de mercado, concedendo aos participantes do mercado, tais como os acionistas e clientes, informações suficientes para viabilizar uma avaliação da gestão dos riscos efetuados pelos bancos e seus níveis de adequação de capital. Acredita-se que a divulgação, traga mais confiança ao sistema financeiro, e uma maior transparência na relação entre instituições financeiras e clientes.

Segundo a Convergência Internacional de Mensuração de Capital e Padrões de capital (2004, p. 204), o Terceiro Pilar,

“... é complementar as exigências de capital mínimo (Pilar I) e o processo de revisão de supervisão (Pilar II). O comitê encoraja a disciplina de mercado desenvolvendo um conjunto de exigências de divulgação que permitirá aos participantes do mercado avaliar as informações essenciais contidas no escopo da aplicação, no capital, nas exposições ao risco, nos processos de avaliação de risco, e ainda, na adequação de capital da instituição”,

O intuito da construção deste terceiro pilar é a complementação dos requerimentos de capital e do processo de revisão da supervisão. A idéia básica é que o desenvolvimento de regras que estimulem e requeiram uma maior abertura de informações quanto ao perfil de riscos e o nível de capitalização dos bancos, estimulem que os agentes participantes do mercado exerçam a disciplina deste. A introdução da disciplina de mercado como o terceiro pilar do Novo Acordo traz a lógica do mercado para o centro da discussão das novas regras para a regulamentação dos mercados financeiros, marcando o aprofundamento da tendência já explicitada nos pilares anteriores. (MENDONÇA, 2004)

<b>BASILÉIA II</b>		
<b>PILAR I</b>	<b>PILAR II</b>	<b>PILAR III</b>
Requerimentos Mínimos de Capital	Supervisão Bancária	Disciplina de Mercado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risco de crédito</li> <li>• Risco Operacional.</li> <li>• Risco de Mercado</li> </ul>	Exigências de Capital Mínimo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigências de Divulgação</li> <li>• Princípios de Orientação</li> <li>• Divulgação Adequada</li> <li>• Intervenção com Dado Contábil</li> <li>• Relevância</li> <li>• Frequência</li> <li>• Informações Reservadas</li> </ul>

Banco Central

QUADRO 4 – PRINCIPAIS ASPECTOS DO NOVO ACORDO DA BASILÉIA

### **4.3 Os acordos de Basiléia no Brasil**

#### **4.3.1 O primeiro acordo**

O primeiro acordo de Basiléia, publicado em 1988 estabelecia que sua implementação fosse a partir de 1992. Porém no Brasil o Acordo foi regulamentado e implementado, apenas em 1994. De acordo com MAY (2008), dentre os motivos que levaram o país a tardar o enquadramento de suas instituições está o fato de que se vivia em uma nação com a economia bastante instável, com inflação alta, o que não facilitava em nada a implementação de normas de controle de requerimentos mínimos de capital para fins de minimização de uma gama de riscos.

Com o controle da inflação, após a implementação do Plano Real, a regulamentação prudencial (ver quadro 1) no Brasil se viu obrigada a tecer modificações, estas, motivadas pela reestruturação e consolidação da indústria bancária, perdas dos ganhos com *floating*, pela necessidade de introdução e desenvolvimento de instrumentos para quantificação e monitoramento de riscos e pela busca de adequação a padrões adotados internacionalmente.

Desta forma era prudente, urgente e pontual que o supervisor bancário do Brasil implementasse regras a serem cumpridas com a intenção de minorar os riscos que recaíam sobre as instituições financeiras, garantindo a solvência e a liquidez de todo o

sistema. Assim, objetivando esta minoração do risco e procurando melhorar e atualizar a rede de proteção do sistema bancário nacional, o Banco Central do Brasil (BACEN), normatiza em 1994 as especificações contidas no Primeiro Acordo de Basiléia com a resolução 2099. (MAY, 2008).

Regulamentada em 17 de Agosto de 1994, estabelecendo Limites Mínimos de Capital Realizado e Patrimônio Líquido para as instituições Financeiras, a resolução teve como objetivo enquadrar o mercado financeiro brasileiro aos padrões de solvência e liquidez internacionais.

As modificações ocorridas, no que diz respeito à Regulação Prudencial, estão inseridas no Quadro 1, que representa um breve resumo das principais resoluções regulamentadas pelo Banco central :

Documento	Data	Resumo
Resolução n. 2.099	17 de Agosto de 1994	Estabelece o Patrimônio Líquido Exigido – “PLE”, no valor mínimo de 8% <sup>23</sup> do ativo ponderado pelo risco e a obrigatoriedade da manutenção de patrimônio líquido ajustado em valor compatível com o grau de risco das operações ativas das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.
Resolução n. 2.399	25 de Junho de 1997	Altera a formula de cálculo do patrimônio líquido de que trata o Regulamento Anexo IV da Resolução n 2.099, incluindo o risco de crédito de operações de swap <sup>24</sup> equivalente a 16% do saldo das operações de swap. Posteriormente, esse percentual foi alterado para 20% na Circular n. 2.784, de 27.11.1997.
Resolução n. 2.606	27 de Maio de 1999	Modifica a fórmula de cálculo do Patrimônio Líquido Exigido, exigindo um requerimento de capital equivalente a 50% da posição líquida dos ativos e passivos em moeda estrangeira das instituições financeiras e demais autorizadas a funcionar pelo Banco Central, incluindo suas controladas diretas e indiretas. Posteriormente alterada para

<sup>23</sup> Posteriormente aumentado para 11%, conforme circular n° 2784/97.

<sup>24</sup> *Swap* significa, literalmente, permuta ou troca. Tem vários usos no mercado financeiro e seu maior uso inicial foi para designar o processo de credito recíproco ou empréstimos recíprocos entre bancos, em moedas diferentes e com taxas de câmbio idênticas. Nesses casos, o *Swap* costuma ser utilizado para antecipar recebimentos, em divisas estrangeiras e foi criado no inicio dos anos 60 para aumentar a liquidez em diversos países. (FURTADO, 2005, p. 50 apud Filho, 2004)

		33,3% na Circular n. 2976, de 30.03.2000 com subsequente retorno ao patamar de 50% pela Resolução n. 2891, de 26.09.2001.
Resolução n. 2692	24 de Fevereiro de 2000	Estabelece critério para apuração do Patrimônio Líquido Exigido (PLE) para cobertura do risco decorrente da exposição das operações financeiras a variações das taxas de juros praticadas no mercado.

QUADRO 5 - Regulação Prudencial Brasileira sobre Requerimento de Capital

Segundo o REF (2002), as regras da Basiléia determinaram às instituições financeiras em funcionamento no País a manutenção de nível mínimo de capital, compatível com o grau de risco de crédito de seus ativos.

Com base nas normas do acordo, os ativos das instituições financeiras, passaram a ser divididos em diferentes padrões de risco, (ver tabela 3). As autoridades brasileiras estabeleceram, ainda, um padrão mínimo de capitalização, entre o patrimônio líquido e estes ativos ponderados pelo risco, de 8%.<sup>25</sup> Os principais componentes dos ativos dos bancos, com seus graus de ponderação, estão elencados na tabela 3.

TABELA 3 - PONDERAÇÃO DE RISCO PELA CATEGORIA DO ATIVO –  
BRASIL

0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caixa</li> <li>• Títulos públicos federais</li> <li>• Depósitos no BACEN</li> <li>• Títulos de instituições financeiras ligadas</li> </ul>
20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicação temporária em ouro físico</li> <li>• Depósitos e créditos em moeda estrangeira</li> <li>• Depósitos bancários de livre movimentação mantidos em banco</li> <li>• Cheques e outros papéis encaminhados ao serviço de compensação</li> </ul>
50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Títulos estaduais e municipais</li> <li>• Títulos de outras instituições financeiras</li> <li>• Aplicação em moeda estrangeira no exterior</li> <li>• Financiamento habitacional</li> <li>• Valores a receber de operações realizadas em bolsa de valores</li> <li>• Crédito de exportação confirmada</li> </ul>
100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Títulos de renda fixa intermediados e de carteira própria</li> <li>• Aplicações em ações</li> <li>• Debêntures</li> <li>• Operações de financiamentos e empréstimos</li> <li>• Operações de arrendamento mercantil</li> <li>• Operações de avais e fianças honradas</li> </ul>

<sup>25</sup> Conforme a seguinte fórmula –  $PLE = 00,8 (Apr)$

Sendo: PLE – Patrimônio Líquido Exigido e Apr – Ativo Ponderado pelo Risco

FONTE: Extraído do Banco Central do Brasil – Resolução 2099/94

Se comparado com a tabela 2, podemos observar que o BACEN procurou seguir o mais próximo possível as regras do Acordo da Basileia de 1988.

Segundo SANTOS (2002, p.96)

Até a adesão a regulamentação internacional, o sistema vigente no Brasil seguia a forma mais clássica de regulação bancária, que priorizava a liquidez das instituições (...). A fiscalização bancária por sua vez, era concentrada em verificação de itens de balanço, como disponibilidades, empréstimos, exigível de curto e longo prazo, qualidade dos ativos, endividamento dentre outros itens.

O autor ainda diz, que com as novas regras do acordo, o foco de liquidez, que estimulava os bancos a captarem mais e mais recursos através de depósitos, intensificando assim o nível de risco, foi alterado para o da solvência das instituições, representada pela capacidade dos bancos em honrar todos o seu passivo, via realização de seus ativos e, no caso de eventuais insuficiências, estas serem cobertas pelo seu próprio capital.

A Resolução 2.099/1994 estabeleceu ainda novas regras de acesso para o SFN (constituição de novas instituições, fusões, incorporações e transferências de controle), assim como medidas corretivas e penalidades para as instituições que não observassem os padrões mínimos de capital estabelecidos. (REF, 2002)

De acordo com Lundberg (1999), as mudanças sugeridas com os Acordos de Basileia significaram três alterações principais. A primeira foi o aumento da exigência de capital do patrimônio líquido mínimos para o funcionamento das instituições financeiras. A segunda alteração foi com a forma de acompanhamento dos limites de alavancagem operacional. O tradicional limite de endividamento foi substituído, na prática, por uma limitação às operações ativas, ponderadas por risco. Atualmente, as instituições financeiras devem manter um patrimônio líquido ajustado (PLA) no valor equivalente a 11% (onze por cento) de seu ativo ponderado por risco, haja visto que anteriormente era 8%.

É importante ressaltar que, desde a edição da referida Resolução 2.099, várias foram às alterações promovidas, em âmbito nacional e internacional, motivadas pela evolução do mercado e dos instrumentos financeiros. Tais modificações foram efetuadas ora por recomendações do Comitê de Basileia, ora pela necessidade de

adaptação às práticas adotadas internacionalmente e em função de critérios particulares vinculados ao risco específico dos ativos avaliados.

A adesão do Brasil as regras prudenciais internacionais o credenciaram a fazer parte do grande mercado de capitais globalizado, até pela sua grande dependência dos capitais voláteis. A resolução CMN nº 2099/1994 em seus quatro anexos converge para a preocupação internacional da solidez das instituições bancárias, traduzindo-se pela mudança mais profunda realizada no mercado financeiro brasileiro nos últimos anos, entretanto, esse primeiro acordo, tinha sua abrangência restrita ao risco de crédito, que como se sabe, e já visto, é apenas um dos tantos que ameaçam o mercado bancário. (SANTOS, 2002).

Como a resolução de 94, já não estava sendo suficiente para uma regulação eficaz, nos anos seguintes, 1995-2000, entram em vigor adendas que passam a incluir outros tipos de risco no cálculo de capital mínimo, tais como as operações de *swap*, o risco de mercado e o risco da taxa de juros. Todas essas mudanças, associadas à necessidade crescente de atualização do sistema financeiro, vão culminar no segundo acordo da Basiléia, fruto de estudo da próxima seção.

#### **4.3.2 O segundo acordo**

Segundo o COMUNICADO 12.746 de 08 de dezembro de 2004, que comunica os procedimentos para a implementação da nova estrutura de capital, Basiléia II, as novas regras estão sendo adotadas de forma gradual, em cinco etapas, começou em 2005 e tinha previsão para terminar em 2011, porém, com o Comunicado 16137 de 27 de setembro de 2007, após audiências públicas e dado o estágio de implantação dos sistemas de controle pelas instituições financeiras, ficou estabelecido conforme segue (ver Quadro 1), onde agora ao final de 2012, deverá ter sido implementado todas as regulações definidas no novo acordo da Basiléia.

Ainda segundo o comunicado, o Banco Central coloca que, quanto às diretrizes para requerimento de capital para fazer face ao risco de crédito estabelecidas no Pilar 1 de Basiléia II:

- i) O Banco Central não utilizará *ratings* divulgados pelas agências externas de classificação de risco de crédito para fins de apuração do requerimento de capital;
- ii) à maioria das instituições será aplicada a abordagem simplificada;

iii) fica facultado às instituições de maior porte, com atuação internacional e participação significativa no SFN, a utilização de abordagem avançada, com base em sistema interno de classificação de risco.

Afirma-se também que está em estudo a melhor forma de aplicação e metodologia adequada para abordagem do risco operacional. E, quanto ao risco de mercado, os requerimentos de capital serão expandidos para incluir exposições ainda não contempladas.

Período	Medidas/Ação
Até o final de 2007	Estabelecimento de parcela de requerimento de capital para risco operacional
Até o final de 2008	Estabelecimento dos critérios de elegibilidade para adoção de modelos internos para apuração do requerimento de capital para risco de mercado; divulgação do processo de solicitação de autorização para uso de modelos para apuração do requerimento de capital para risco de mercado; implementação de estrutura para gerenciamento do risco de crédito; e divulgação dos pontos-chave necessários para formatação de base de dados para sistemas internos para apuração de requerimento de capital para risco de crédito;
Até o final de 2009	Início do processo de autorização para uso de modelos internos para apuração do requerimento de capital para risco de mercado; estabelecimento dos critérios de elegibilidade para a implementação da abordagem baseada em classificações internas para apuração de requerimento de capital para risco de crédito; divulgação do processo de solicitação de autorização para uso da abordagem baseada em classificações internas para apuração de requerimento de capital para risco de crédito; e divulgação dos pontos-chave para modelos internos de apuração de requerimento de capital para risco operacional;
Até o final de 2010	Início do processo de autorização para uso da abordagem básica baseada em classificações internas para apuração de requerimento de capital para risco de crédito;
Até o final de 2011	Início do processo de autorização para uso da abordagem avançada baseada em classificações internas para apuração de requerimento de capital para risco de crédito; estabelecimento dos critérios de elegibilidade para adoção de modelos internos de apuração de requerimento de capital para risco operacional; e divulgação do processo de solicitação de autorização para uso de modelos internos de apuração de requerimento de capital para risco operacional;
Até o final de 2012	Início do processo de autorização para uso de modelos internos de apuração de requerimento de capital para risco operacional.

QUADRO 6 . BASILÉIA II NO BRASIL – CRONOGRAMA ANUNCIADO PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS REGRAS DA BASILÉIA.

Além desse cronograma segundo MAY (2008), em junho de 2006 foi determinada a implementação de estrutura de gerenciamento de risco operacional pelas instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN. Em junho de 2007 o CMN divulga resolução em que obriga as instituições financeiras a implementar estrutura de gerenciamento de risco de mercado, que foi implementada até 2008. Além disso, em agosto de 2007, também é divulgada nova fórmula para o capital mínimo exigido, que agora se chama Patrimônio de Referência Exigido:

$$PRE = PEPR + PCAM + PJUR + PCOM + PACS + POPR$$

Onde:

PRE = Patrimônio de Referência Exigido

PEPR =  $F \times EPR$ , sendo  $F = 0,11$  e  $EPR$  = somatório dos produtos das exposições pelos respectivos Fatores de Ponderação de Risco<sup>52</sup> (risco de crédito);

PCAM = parcela referente ao risco das exposições em ouro, em moeda estrangeira e em operações sujeitas à variação cambial;

PJUR =  $PJUR_i$ , parcela referente ao risco das operações sujeitas à variação de taxas de juros e classificadas na carteira de negociação, na forma da Resolução nº 3.464, de 26 de junho de 2007, onde  $n$  = número das diferentes parcelas relativas ao risco das operações sujeitas à variação de taxas de juros e classificadas na carteira de negociação;

PCOM = parcela referente ao risco das operações sujeitas à variação do preço de Mercadorias.

PACS = parcela referente ao risco das operações sujeitas à variação do preço de ações e classificadas na carteira de negociação, na forma da Resolução nº 3.464, de 2007<sup>55</sup>;

POPR = parcela referente ao risco operacional.

Com essa nova fórmula, que começou a funcionar em julho de 2008, uma nova ponderação do risco entrou em vigor, vejamos como ficou na tabela 3.

TABELA 4 - PONDERAÇÃO DE FATORES DE RISCO VÁLIDAS A PARTIR DE 01 JULHO DE 2008

Fator de Ponderação	Ativo
0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Caixa</li> <li>· Aplicações em ouro ativo financeiro e instrumento cambial</li> <li>· Operações com o Tesouro e com o BACEN</li> <li>· Operações com Bird, FMI e bancos oficiais de</li> </ul>



20%	desenvolvimento · Depósitos à Vista · Operações com vencimento em até três meses · Operações de cooperativas
35%	· Financiamento de imóvel residencial desde que o valor contratado seja inferior a 50% do valor da garantia · Certificados de recebíveis imobiliários com lastro em financiamento imobiliário para aquisição de imóvel nas condições acima
50%	· Operações com instituições financeiras do país · Operações de governos e bancos centrais estrangeiros · Operações de crédito com câmaras ou prestadoras de serviços de compensação · Financiamento de imóvel residencial desde que o valor contratado se situe entre 50% e 80% do valor da garantia · Certificado de recebíveis imobiliários com lastro em financiamento imobiliário para aquisição ou em financiamento com garantia nas condições acima · Financiamento para construção de imóveis · Operações garantidas pelo FGC
75%	· Operações de varejo, PF ou PJ de pequeno porte (com receita bruta anual inferior a R\$ 2.400.000,00) e desde que: i) o valor das operações com uma mesma contraparte seja inferior a 0,2% do montante de operações de varejo; ii) o valor das operações com uma mesma contraparte seja inferior a R\$ 400.000,00. Não devem ser consideradas as operações que tenham o FPR de 35% ou 50%.
100%	· Aplicações em cotas de fundos de investimento · Exposições para as quais não haja um FPR específico

**FONTE:** Banco Central do Brasil – Circular 3360/07

As novas adequações da Basiléia II, então, referem-se às expectativas futuras do Banco Central frente há modificações nas instituições financeiras brasileiras. Espera-se que a adoção completa ao acordo e o desenvolvimento de estudos de impacto junto ao mercado para as abordagens mais simples previstas em Basiléia II, tornem o sistema financeiro mais eficiente e cada vez mais transparente. Porém, críticas ao acordo apareceram e estão aparecendo. MAY (2008) coloca que, é certo que algumas normas ainda terão que ser ajustadas de forma a não prejudicar o desenvolvimento do país. Porém, é importante o fato de que a implementação dessas regras baseadas nos Acordos da Basiléia, acompanhado de maior rigidez por parte do supervisor bancário, no Brasil o BACEN, tem se mostrado positivo no que diz respeito à maior solidez e liquidez do

Sistema Financeiro Nacional. Além do que, para muitos, nem todas as instituições bancárias serão capazes de implementar todas as regras impostas pelo BACEN.

Por fim, pode-se dizer que a regulação adotada no Brasil, se deu até de forma mais severa que as impostas pelo acordo. Exemplos desta regulação são o capital mínimo em 11%, quando o acordo exigia 8% e as maiores ponderações de risco dos ativos, vista na comparação das tabelas 2, 3 e 4. Assim, pode-se dizer que o Brasil se pôs frente aos outros países com uma forte regulação, um dos motivos pelo qual o país não foi tão afetado pela crise.

## 5 A CRISE DE 2008 E O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO

O aumento da fragilidade financeira é produzido por um lento e não percebido processo de erosão das margens de segurança de firmas e bancos, em um contexto no qual o crescimento de lucros e rendas certificam o aumento do endividamento.

A crise financeira internacional, originada em meados de 2007 no mercado norte-americano de hipotecas de alto risco (*subprime*), adquiriu proporções tais que acabou por se transformar, após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, numa crise sistêmica. O desenrolar da crise colocou em xeque a arquitetura financeira internacional, na medida em que explicitou as limitações dos princípios básicos do sistema de regulação e supervisão bancária e financeira atualmente em vigor, bem como pôs em questão a sobrevivência de um perfil específico de instituições financeiras.

No Brasil, autoridades falaram no início da crise, que o país não seria afetado, pois estava bem preparado para tal situação, vejamos nas próximas seções como se deu o desenrolar desta crise, e se o Brasil estava realmente protegido, quais os mecanismos desta proteção.

### 5.1 A CRISE AMERICANA DE 2008

A crise nos EUA iniciou seu processo de formação na década de 80, com a liberalização financeira que dava aval para as instituições decidirem onde e como operar. Isso, fez com que a concorrência aumentasse entre as instituições financeiras, e conseqüentemente a busca por novos mercados que promettessem maiores lucros. Estes mercados mais promissores, contudo, são também geralmente mercados de maior risco, onde se ganha mais quando se acerta, mas a chance de perda é também maior. Um desses mercados promissores era o mercado de financiamento imobiliário dos EUA<sup>26</sup>. Ainda assim, ao analisar possíveis tomadores destes financiamentos, uma grande parte da população não se adequava a este mercado, pois não haveria renda suficiente. Porém, representavam um enorme mercado potencial para financiamentos imobiliários, e ainda

---

<sup>26</sup> Contratos de financiamento de compra de residências, chamados de hipotecas residenciais, são contratos de longa duração, em que o próprio imóvel é dado em garantia do empréstimo.

seriam mais lucrativos, pois teria juros mais altos. Para resolver o paradoxo, o que os bancos e financeiras fizeram foi disfarçar essas hipotecas *subprime*, usando-as em um processo chamado de *securitização*<sup>27</sup>. (CARVALHO, 2008).

Esses empréstimos foram concedidos no início, tendo em vista convencer as pessoas a financiarem, com juros mais baixos, sendo estes aumentados gradativamente com o tempo. Segundo CARVALHO (2008, p.19)

*Um valor astronômico de empréstimos foi feito em hipotecas subprime. Tudo ia bem até que algumas dessas hipotecas chegaram ao ponto em que os juros seriam reajustados, ao mesmo tempo em que a economia norte-americana já não se mostrava tão vigorosa, ao final de 2006. Algumas pessoas ficaram sem renda suficiente para pagar os juros sobre suas hipotecas, ao passo que outras viram sua conta de juros subir muito de uma hora para outra. O calote foi inevitável e serviu para advertir os financiadores de que o risco de crédito, isto é, o risco de calote, era talvez maior do que se esperava, e que talvez tivessem sido feitos empréstimos com base numa visão otimista demais da capacidade de pagamento desses segmentos da população que compunham o subprime. A percepção de que era preciso talvez reavaliar o risco de inadimplência levaria a uma situação em que financiadores repensassem sua decisão de aplicar neste setor, diminuindo a oferta de crédito.*

A partir daí, a crise só piorou, os detentores dos papéis lastreados em hipotecas perceberam que não só, provavelmente, deixariam de receber os juros que esperavam como também sequer conseguiriam repassar esses papéis para outros sem sofrer um pesado prejuízo. A tentativa de se livrar deles, de qualquer forma, foi o suficiente para fazer com que o valor desses papéis no mercado caísse vertiginosamente. Na verdade, a desconfiança passou a atingir também outros papéis semelhantes aos *subprime*, contagiando outros segmentos do mercado de capitais. Na dúvida, tenta-se vender todos esses papéis antes que outros o façam. Os preços de todos os títulos foram caindo, um a um. (CARVALHO, 2008)

Assim, os bancos e financeiras que compraram aqueles papéis lastreados em hipotecas, com a desvalorização no mercado, acabaram se tornando insolventes e falidos, e outros chegaram muito perto disso. Como quase todas as instituições financeiras norte-americanas fizeram esse tipo de investimento, todas se viram expostas

---

<sup>27</sup> Toma-se certo número de contratos de hipotecas, que prometem pagar uma determinada taxa de juros, para usar como base, ou lastro, de um título financeiro (cuja remuneração é baseada nos juros pagos pelo tomador da hipoteca). Esse título é, então, vendido para fundos de investimento, famílias ricas, empresas com dinheiro para aplicar, bancos etc.

em algum grau. Na melhor das hipóteses, o seu capital, ainda que continuasse positivo, diminuiu bastante por causa da desvalorização de seus direitos a receber.

A contaminação de todo o sistema pelos créditos hipotecários de alto risco tonava-se evidente com os prejuízos que passaram a ser seguidamente divulgados por instituições financeiras dentro e fora dos EUA e pelas dificuldades de manterem suas operações, dada a crescente restrição a liquidez e de seus elevados níveis de alavancagem. Para diminuir os efeitos, o governo americano procurava socorrer as instituições em dificuldade, o maior socorro se deu com a *Fannie Mae* e a *Freddie Mac*, aproximadamente US\$ 100 bilhões em cada um. Porém, esses momentos de alívios proporcionados pelo FED, acabaram quando o quarto maior banco de investimentos americano, o *Lehman Brothers*, pediu concordata, o que causou extremo pessimismo na grande maioria dos mercados financeiros.

Com o forte temor, as instituições sobreviventes acabaram por se retraírem. Em parte porque compartilhavam o clima de temor e desconfiança, em parte porque sua capacidade de empréstimo diminuiu quando seu capital se contraiu. O resultado é que os bancos e financeiras passaram a emprestar menos, empresas se viam sem capital de giro para produzir e consumidores deixavam de adquirir bens duráveis porque não havia crédito. Em suma, a economia *real* começou a esfriar, o crescimento econômico se desacelerou, o desemprego cresceu e o risco de recessão mais séria se instalou. (CARVALHO, 2008)

A partir do exposto acima, é importante delinear alguns dos principais fatores que transformaram uma crise de crédito clássica em uma crise financeira e bancária de imensas proporções.

Segundo Farhi (et al, 2008), o primeiro fator decorre do princípio básico da autorregulação pelo mercado que tem norteado, nas últimas décadas, o conjunto das medidas de supervisão e regulação. Foi ele que orientou, em grande medida, as mudanças dos Acordos de Basileia que incorporaram, na sua segunda versão (Basileia II), as notas das agências de *ratings* e os modelos internos de precificação de ativos e de gestão de riscos como critérios alternativos para a classificação dos riscos de crédito e incentivos à utilização de mecanismos de mitigação desses riscos, dentre os quais os derivativos de crédito. O segundo fator está associado à forte interação entre bancos universais e as demais instituições. Os bancos, que desde os anos 1980 buscavam diversas maneiras de retirar os riscos de crédito de seus balanços e torná-los mais líquidos, passaram a utilizar, de forma mais intensa, inovações financeiras com o objetivo de alavancar suas

operações sem ter de reservar os coeficientes de capital requeridos pelos acordos de Basileia. Esse risco, o de não ter coeficientes de capital mínimo reservados, foi tomado pelas instituições financeiras que formam o chamado *shadow banking system*.<sup>28</sup> É extremamente importante ressaltar, que instituições financeiras do *shadow banking system* não estão sujeitas às normas dos Acordos de Basileia, as quais no caso norte-americano só se aplicam aos grandes bancos universais com operações internacionais.

A emergência do *shadow banking system*, surgiu a partir do momento em que os bancos submetidos ao acordo da Basileia, procuravam tirar o risco de seu balanço e viabilizar o risco de sua alavancagem, além disso, uma grande variedade de instituições evoluiu no sentido de desempenhar um papel semelhante ao dos bancos tradicionais sem estarem incluídas na estrutura regulatória existente e, portanto, sem disporem das requeridas reservas em capital.

Para excluir os riscos de crédito dos balanços, segundo Farhi (et al, 2008) os bancos recorreram, principalmente, aos chamados “produtos estruturados”<sup>29</sup>, e aos derivativos de crédito. Como os *shadow banking*, não podiam obter estes recursos, recorreram ao mercado de capitais, sobretudo emitindo títulos de curto prazo comprados por fundos mútuos de investimento. Logo eles utilizaram esses recursos de curto prazo para adquirir os títulos emitidos pelos bancos com rentabilidade vinculada ao reembolso dos créditos que esses concederam. Tornaram-se, dessa forma, participantes do mercado de crédito, obtendo recursos de curto prazo com os quais financiavam créditos de longo prazo (hipotecas de 30 anos, por exemplo), atuando como quase-bancos.

Assim, os bancos passaram a priorizar as operações fora do balanço<sup>30</sup> (derivativos e variantes) e a criar diferentes tipos de empresas com propósitos especiais (SPE), tais como os veículos de investimento estruturados (SIV) para transformação das suas carteiras de crédito reduzindo, desta forma, as exigências de capital postuladas pelo Acordo de Basileia, e aumentando o risco existente no mercado.

---

<sup>28</sup> Inclui o leque de instituições envolvidas em empréstimos alavancados que não tinham, até a eclosão da crise, acesso aos seguros de depósitos e/ou às operações de redesconto dos bancos centrais. Nesse leque enquadram-se os grandes bancos de investimentos independentes, os *hedge funds*, os fundos de pensão e as seguradoras. Nos EUA, ainda se somam os bancos regionais especializados em crédito hipotecário e as agências patrocinadas pelo governo.

<sup>29</sup> Instrumentos resultantes da combinação entre um título representativo de um crédito (debêntures, bônus, títulos de crédito negociáveis, hipotecas, dívida de cartão de crédito etc.) e um leque de derivativos financeiros

<sup>30</sup> Relacionada as operações que não são registradas em balanço, tais como avais, garantias, cartas fianças e operações com derivativos. Nos Estados Unidos, uma das tendências das instituições financeiras, tem sido o crescimento de suas atividades fora do balanço. (FREIRE Filho, 2004)

Essas empresas, que adquiriam esses títulos estruturados, com recursos provenientes da emissão de títulos de crédito de curto prazo, não eram tecnicamente propriedades dos bancos nem seus resultados figuravam nos balanços, constituindo parte relevante do *shadow banking system* junto com diversos outros intermediários financeiros. Dessa forma, os bancos universais obtinham mais recursos, além de receitas com comissões, que lhes permitiram conceder novos créditos e elevar seus lucros, num processo de crescente alavancagem. Há, aqui, um forte movimento de securitização, ou seja, um processo através do qual uma variedade de ativos financeiros e não financeiros são empacotados na forma de títulos e então vendidos a investidores. Estes títulos, não figurantes no balanço, acabavam por transferir riscos por todas as instituições que resolvessem investir neles. Desta forma, segundo Farhi (2008, p.26),

Foi a partir desta transferência de riscos pelos bancos que ocorreu o milagre de sua multiplicação. Nos casos em que esses riscos foram transferidos dos balanços dos bancos para outras instituições financeiras por meio de títulos securitizados e produtos estruturados, esses ativos foram “reempacotados” e deram origem a outros ativos que, por sua vez, foram vendidos a outras instituições.

Por fim, pode-se dizer que a causa direta da crise foi a concessão de empréstimos hipotecários demasiados, para credores que não tinham capacidade de pagar ou que não a teriam a partir do momento em que a taxa de juros começasse a subir. De fato, a crise não teria sido tão grave se os agentes financeiros não houvessem recorrido a “inovações financeiras” para securitizar os títulos podres, sendo que a maioria deles, não tinha seus riscos registrados no balanço, e que por obra das agências de risco interessadas em agradar seus clientes, foram transformados em títulos AAA. (BRESSER, 2008),

Além disso, nos EUA, os agentes reguladores não aderiram a Basileia II, exceto no caso dos (mais ou menos vinte) maiores bancos americanos mais diversificados e com atuação mais global. No país americano os bancos estão sujeitos a duas normas internas que estipulam os níveis de capitalização minimamente aceitos. A primeira é a “taxa de alavancagem” como parte das Práticas Contábeis Geralmente Aceitas (Generally Accepted Accounting Practices, GAAP) pertencente aos bancos. A segunda é a política de “ação corretiva rápida” introduzida pela Lei Federal de Aperfeiçoamento dos Seguros em Depósitos (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA) de 1991. Portanto, a regulação americana estava ainda menos preparada, não

se utilizando da melhor e mais preparada regulamentação mundial existente, para todo o seu sistema financeiro. (Guttman, 2006)

Diante deste quadro, a economia real acaba por sofrer os impactos da crise em função da incapacidade dos sistemas financeiros dos países direta e indiretamente afetados em manter as linhas de crédito para economias razoavelmente intactas. Neste sentido, é importante observar que a duração e intensidade da crise vão depender precisamente do sucesso dos planos de recuperação implementados mundo afora, o qual depende decisivamente da magnitude das perdas sofridas pelas instituições financeiras com as operações derivativas. Haja visto, que no presente momento, com a divulgação de dados positivos de algumas economias, principalmente a americana, parece o início de recuperação do sistema financeiro mundial.

## 5.2 A CRISE E O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO

Diversas são as fontes que colocam o sistema bancário brasileiro como sólido frente à crise americana, isso devido a fatores tanto conjunturais (medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil frente à crise), como estruturais (forte regulação, com elevado índice de Basileia, poucas operações fora do balanço, com predomínio de crédito e títulos públicos).

Porém, ainda assim, devem ser tomados alguns cuidados, pois segundo PAULA, (2008, p.65)

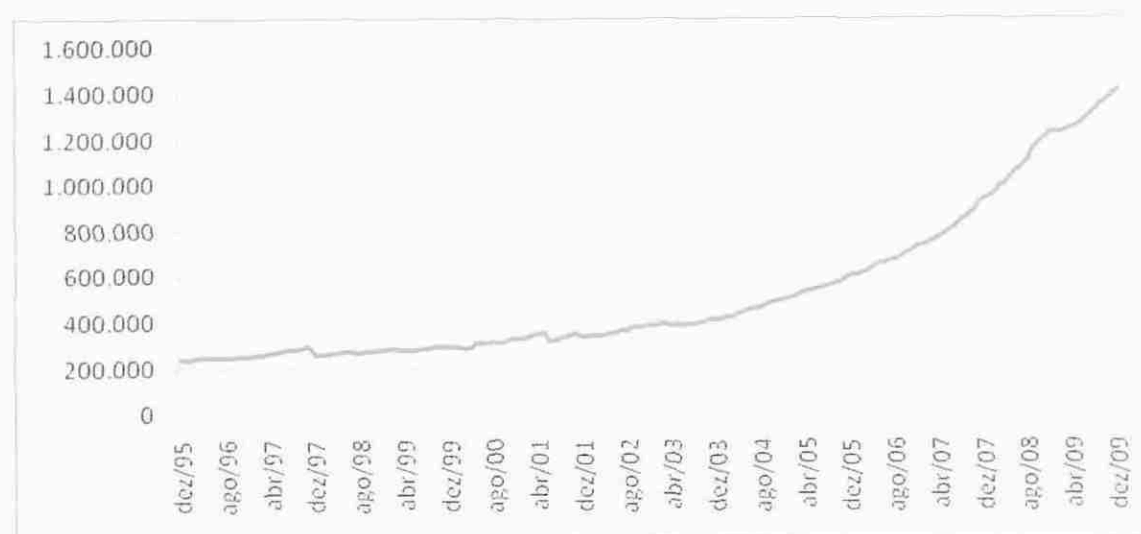
No caso do setor bancário, os efeitos da crise financeira se fizeram sentir inicialmente pelas dificuldades de obtenção de fundos no mercado financeiro internacional. É verdade que o peso de tais recursos sobre o *funding* dos bancos é relativamente pequeno, mas aparentemente foi suficiente, junto com a deterioração das expectativas causada pela percepção da gravidade da crise internacional mais as dificuldades financeiras de grandes empresas exportadoras brasileiras em função das perdas das operações com derivativos, para dar um início de crise de liquidez no setor bancário brasileiro, resultando em uma situação de “empoçamento da liquidez”.

O setor bancário brasileiro vinha passando por um *boom* no mercado de crédito desde 2004 (Ver gráfico 1) e o *spread* bancário apesar de ter se reduzido, permanecia ainda em altos patamares. Essa combinação permitiu aos bancos auferirem elevadas



lucratividades e receitas na intermediação financeira. Porém, com a crise houve uma debandada para ativos mais líquidos, que são de menor risco. Visto dessa forma, no Brasil pode até ter havido uma crise, mas de liquidez<sup>31</sup>, diferente da americana que foi uma crise de insolvência<sup>32</sup> bancária. Crises com problemas de liquidez, que são normais na atividade bancária, são facilmente resolvidas no mercado de reservas bancárias (gráfico 6) no qual bancos superavitários emprestam para bancos deficitários (e onde o próprio Banco Central pode injetar liquidez para evitar maior volatilidade na taxa de juros). (Paula, 2008).

GRAFICO 1 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO TOTAIS DO SISTEMA FINANCEIRO



FONTE: Banco Central do Brasil, adaptado pelo autor.

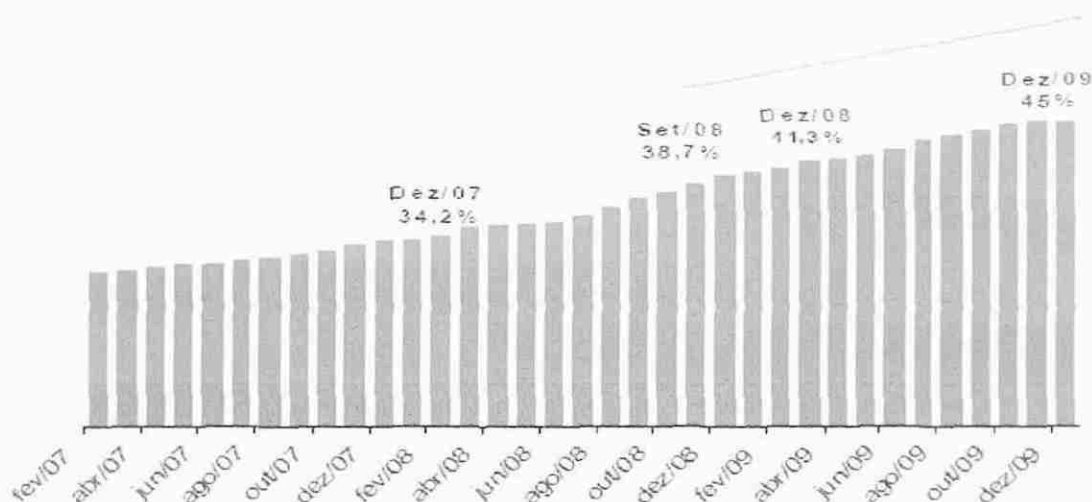
Bancos, como qualquer outro agente, têm preferência pela liquidez determinada por suas expectativas quanto ao futuro. Têm, portanto, um comportamento pró-cíclico: na fase do *boom* econômico tendem a acomodar a demanda por crédito dos agentes, resultando no aumento de endividamento destes, na suposição da continuidade do crescimento dos lucros e renda na economia; na fase de desaceleração, a maior preferência pela liquidez resulta em um racionamento do crédito, justamente no momento em que os agentes precisam refinanciar suas dívidas. Esse racionamento não

<sup>31</sup> Uma crise de liquidez refere-se a uma situação em que o banco é solvete, mas não tem momentaneamente liquidez para cobrir prontamente uma maior demanda por recursos por parte de seus clientes.

<sup>32</sup> Uma crise de insolvência ocorre quando há bancos cujos ativos disponíveis a preços de mercado são incapazes de cobrir as obrigações com terceiros (depositantes, por exemplo), o que pode levar a descapitalização do banco.

aconteceu de forma intensa no Brasil, (gráfico 2) pois o governo, tendo em vista ao menos manter as operações de crédito, tomou diversas medidas, que veremos na próxima seção.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO CRÉDITO (% DO PIB) NO SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO



FONTE: FEBRABAN, 2010.

### 5.2.1 OS FATORES CONJUNTURAIS

As medidas conjunturais tomadas pelo governo (algumas preventivas) foram voltadas para minimizar a crise de liquidez e evitar uma crise de solvência que possa eventualmente resultar em uma crise sistêmica. Essas medidas tiveram como cunho principal, manter o nível de crédito existente no setor.

Entre essas medidas destacam-se: ampliação de R\$ 100 milhões para R\$ 300 milhões da parcela deduzida do compulsório adicional sobre depósitos à vista, a prazo e de poupança (esse valor foi sucessivamente elevado até alcançar a R\$ 1 bilhão); ampliação de R\$ 700 milhões para R\$ 2 bilhões do limite de isenção para o compulsório sobre depósitos a prazo aplicado na alíquota regular (15%); liberação de até 40% do recolhimento compulsório sobre depósitos a prazo para bancos que comprarem carteiras de crédito de bancos pequenos e médios (posteriormente aumentado para 70% e com permissão de compra estendida para quotas de fundos de investimento); criação de uma nova modalidade de redesconto de liquidez, tomando como garantias operações de

crédito concedidas em moeda nacional (créditos classificados como AA, A e B) ou em moeda estrangeira (garantidos por títulos de dívida externa ou operações de crédito, como ACC) – ambos com prazo máximo de 360 dias; compra de ativos de bancos brasileiros pelo Banco Central por tempo determinado e com compromisso de recompra por parte das instituições vendedoras de modo a não provocar redução nas reservas cambiais. Ademais, algumas iniciativas foram feitas quanto aos bancos públicos: linha de crédito pré-embarque para exportações do BNDES no valor de R\$ 5 bilhões; e permissão de que bancos públicos (Banco do Brasil e CEF) possam comprar bancos privados e a CEF possa constituir um banco de investimento para adquirir participação acionária em empresas de construção civil. ( PAULA, 2008)

A tabela 5 , mostra a seguir uma comparação do nível de alíquota dos depósitos compulsórios do Brasil com outros países.

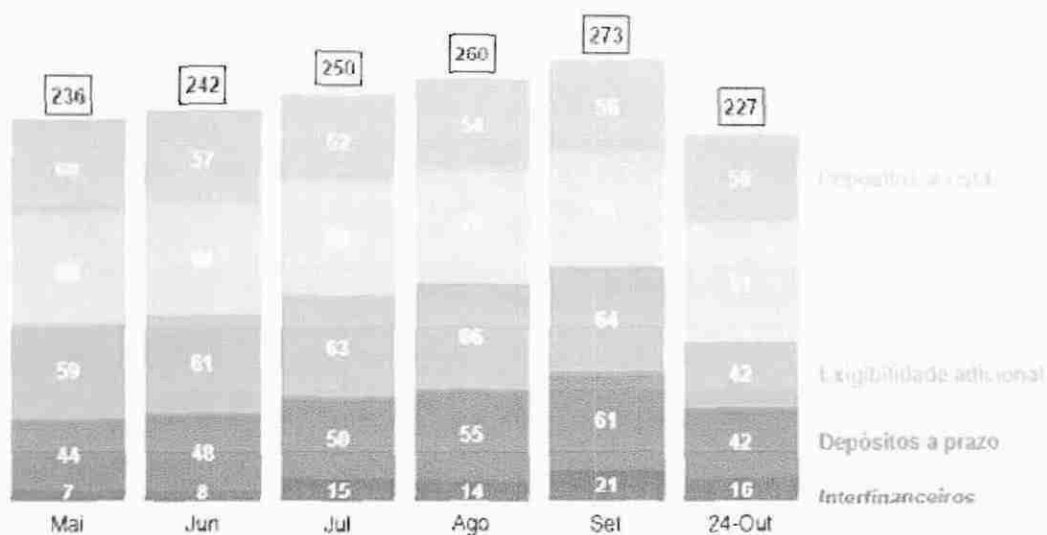
TABELA 5 – ALÍQUOTA DOS DEPÓSITOS COMPULSÓRIOS

Pais	Alíquota	Pais	Alíquota	Pais	Alíquota
Brasil	50,0	Chile	4,5	Canadá	0,0
China	17,5	Suíça	2,5	México	0,0
EUA	10,0	Zona do Euro	2,0	Nova Zelândia	0,0
Índia	7,5	Austrália	0,0	Reino Unido	0,0

Fonte: Mercadante (2008)

Se vê na tabela, que o Brasil possuía no auge da crise, em 2008, a maior alíquota de compulsórios entre os países elencados, e mesmo com a redução das alíquotas durante a crise, (gráfico 3) ainda continuou com um alto índice, mostrando assim que ainda havia muita “gordura para queimar”, e que os níveis de reservas no Brasil continuariam fortes frente a crise e aos outros países.

GRÁFICO 3 – ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DOS DEPÓSITOS COMPULSÓRIOS NO BRASIL



Fonte: Mercadante (2008)

A crise no Brasil afetou mais os bancos pequenos, isso porque estes têm menor grau de liquidez, motivo pelo qual foi aprovado pelo governo a aquisição destes pequenos bancos, pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica. Um exemplo disto, foi a compra do banco Votorantim pelo Banco do Brasil. Já os grandes bancos, que têm um portfólio e receitas mais diversificadas, estão mais bem capitalizados, e têm maior nível de liquidez.

## 5.2.2 OS FATORES ESTRUTURAIS

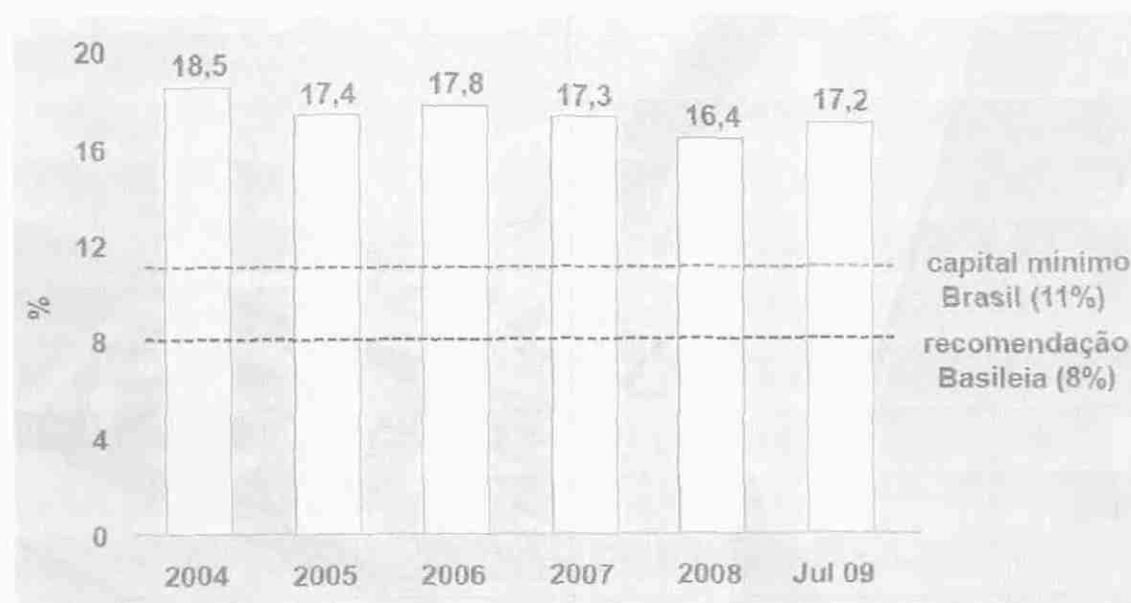
Os fatores estruturais colocaram-se frente à crise como fortes inibidores da mesma. A forte regulação implementada com os acordos da Basileia, o pouco envolvimento com atividades de risco e o pouco envolvimento com operações fora do balanço de pagamentos, são os principais indícios de que o sistema bancário estava preparado para enfrentar a crise.

O Banco Central do Brasil, para atuar de acordo com as melhores práticas internacionais de supervisão, como já dito, segue as recomendações do comitê de Basileia no que se refere ao estabelecimento de limites operacionais que devem ser observados pelas instituições integrantes do sistema financeiro nacional, entre estes limites, destaca-se o índice de Basileia, que conforme já visto, no Brasil tem um mínimo de 11%.

Como já visto, a partir de julho de 2008, passaram a produzir efeitos às normas para o cálculo de requerimento de capital, no moldes de Basileia II, as quais segundo o REF (MAI/2009) além de refinar as metodologias de cálculo já existentes, introduziram novas parcelas de forma a tornar mais abrangente a cobertura de capital para os riscos a que as instituições estão expostas.

O gráfico 4, nos mostra a evolução dos índices de Basileia no Brasil. Pode-se perceber e comprovar através dele, a forte regulação existente no mercado doméstico, com índices bem acima do mínimo necessário para o Brasil, e ainda maior em relação ao estipulado pelo acordo da Basileia. Vê-se ainda, que durante a crise houve certa queda neste índice, isto devido à incerteza no setor bancário e a queda no nível de capitalização dos bancos, voltando a se recuperar no primeiro semestre de 2009.

GRÁFICO 4 - ÍNDICE DE BASILÉIA NO BRASIL - RELAÇÃO ENTRE CAPITAL E ATIVOS AJUSTADOS PELO RISCO



Fonte: Banco Central do Brasil, 2009.

Percebe-se ainda, através da tabela 6, que no Brasil a regulação é realizada de forma mais intensa, e que seus bancos se põe bem acima do capital mínimo necessário, assim como a maioria dos países em desenvolvimento.

TABELA 6 – ÍNDICE DE BASILÉIA – COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL E OUTROS PAÍSES - %

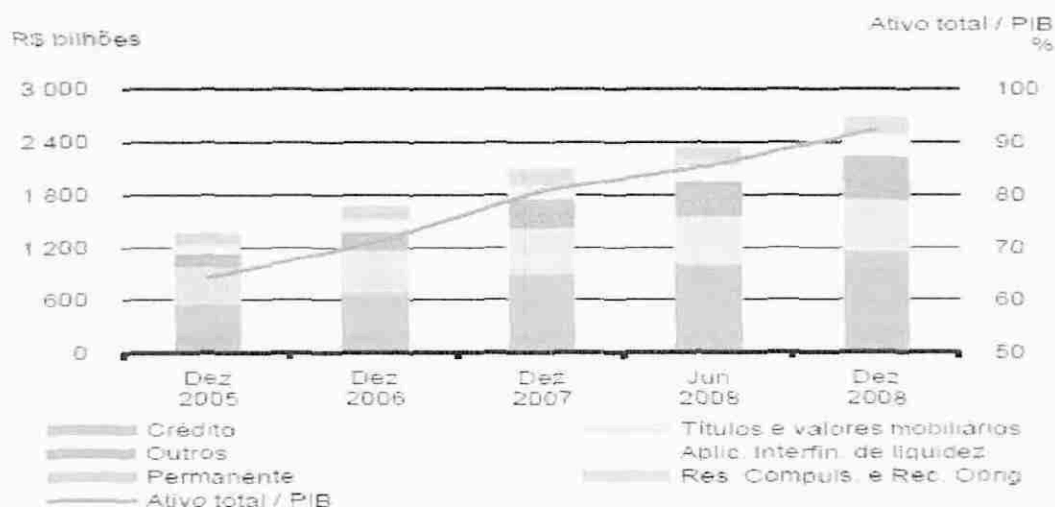
País	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Argentina	14,0	15,3	16,8	16,9	16,8	17,6
Austrália	10,4	10,4	10,4	10,2	10,9	11,4
Brasil	18,5	17,4	17,8	17,3	16,4	17,2
Chile	13,6	13,0	12,5	12,2	12,5	13,6
México	14,1	14,3	16,1	15,9	15,3	15,2
Espanha	11,0	11,0	11,2	10,6	11,3	Nd
Canadá	13,3	12,9	12,5	12,1	12,7	10,3
África do Sul	14,0	12,7	12,3	12,8	13,0	13,5

Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira. OUT/2009.

A estrutura regulacional do Brasil, comparada aos Estados Unidos, por exemplo, pode ser considerada mais forte. Isso pode ser dito, porque a uma interligação e subordinação entre seus órgãos reguladores (BACEN e CMN). Já nos EUA, além de ter uma maior quantidade de órgãos reguladores, (FED, OCC, FDIC e FFIEC), não há essa subordinação, agindo cada órgão separadamente. ((FREIRE Filho, 2004) Além disso, Com o crescente mercado de *commercial papers* e derivativos, o risco das operações fora do balanço vinha crescendo no portfólio das instituições financeiras. Em função das alterações resultantes da implementação dos Acordos de Basiléia no Brasil, avais e garantias foram explicitamente incluídos nos limites operacionais das instituições financeiras brasileiras, considerando assim as exposições *off balance* (resolução 3.490/Circular nº 3.360, ambas de 2007 ) o que não ocorreu nos EUA.

Esse foi outro fator estrutural que fez o Brasil se proteger da crise, isso porque aqui, havia pouco envolvimento com atividades de risco, ou as chamadas operações fora do balanço. Boa parte do portfólio de ativos brasileiro estavam aplicados em títulos, aplicações interfinanceiras, e crédito, operações estas reguladas pelo sistema financeiro. (gráfico5).

#### GRÁFICO 5 – PRINCIPAIS ATIVOS E ATIVO TOTAL SOBRE O PIB DO SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO.



Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira, OUT/2009.

Apesar de não ser ativo predominante no sistema bancário brasileiro, como pode ser visto no gráfico 5, os títulos tem uma parcela favorável na composição dos ativos chegando, em algumas épocas, próximo dos níveis de crédito, o que favoreceu bastante o sistema a se manter solúvel e com liquidez.

Isso é confirmado no relatório de estabilidade financeira (REF)<sup>33</sup>, (OUT/2009) quando o mesmo diz que outra característica que torna o sistema bancário brasileiro menos exposto ao risco de liquidez é a qualidade de seus ativos líquidos. Nota-se, pela evolução da carteira de Títulos e Valores Mobiliários (TVM) por emissor que, apesar do crescimento dos títulos privados, a maior parte da liquidez das instituições é composta por títulos públicos federais, aceitos pelo próprio BCB em operações compromissadas e para os quais existem mercados secundários organizados e líquidos, com adequada formação de preços. Comparativamente, verifica-se que o risco de liquidez é menor no sistema bancário brasileiro do que em sistemas bancários de países em que parte relevante da liquidez é composta por títulos ou instrumentos menos tradicionais.

O envolvimento com títulos públicos no Brasil se fortaleceu principalmente a partir do PROER, com a substituição de papéis insolventes por títulos públicos, e com a ameaça de crise bancária em 1995, onde os bancos passaram a buscar ativos mais líquidos, e nesta crise não foi diferente (ARIENTI, 2007).

<sup>33</sup> O relatório de estabilidade financeira é um relatório publicado semestralmente pelo Banco Central do Brasil, que tem por objetivo descrever a evolução recente do sistema financeiro nacional e o resultado das avaliações sobre sua capacidade de suportar os efeitos de eventuais crises na economia brasileira, considerando os riscos a que estas instituições financeiras estão expostas.

Mercados de títulos públicos mais desenvolvidos facilitam a implementação de estratégias de financiamento da dívida e permitem que o governo busque de forma mais eficiente a minimização de custos e riscos de seu passivo.

O mercado brasileiro de renda fixa, segundo um levantamento feito por Ana Novaes, sócia da Galanto Consultoria, e apresentado durante o 5º Congresso de Fundos de Investimento da Anbid, é o que tem a maior participação de títulos públicos entre 12 países pesquisados (África do Sul, Argentina, Chile, China, Coréia do Sul, Espanha, Índia, México, Polônia, Reino Unido e Tailândia). Em 2007, o País apresentava 72,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em bônus negociados no mercado, dos quais 52,8% foram emitidos pelo governo, 19,1%, por instituições privadas e apenas 0,6%, por empresas.

Entre os pares considerados com maior potencial de crescimento até 2050, China e Índia são os que se aproximam um pouco mais da composição brasileira. Do total de títulos negociados em mercado (41,6% do PIB), o governo indiano emitiu 37,9%, os bancos 2,8% e as empresas 0,9% do produto. Já na China, com um mercado de bônus equivalente a 51,4% do PIB, essa proporção respectivamente era de 34,7%, 13,6% e 3,2%.

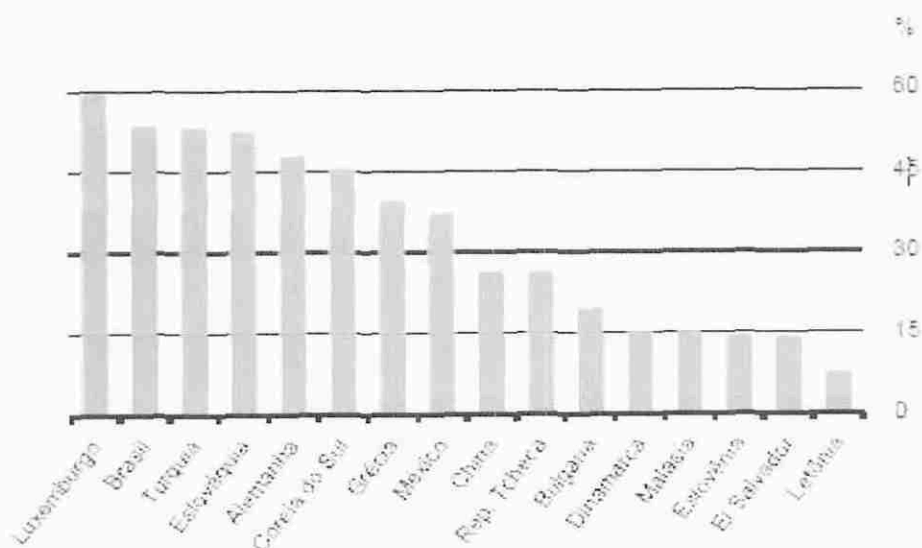
Ainda segundo Ana Novaes, países que apresentam alta taxa de poupança tendem a ter um mercado de renda fixa mais robusto. Um exemplo dessa robustez é a Tailândia, onde, até 1997, o governo praticamente não emitia dívida, pois tinha superávits fiscais. As emissões voltaram em 1998, após a Crise Asiática. Mas, a despeito dos títulos públicos ainda serem mais representativos, as emissões privadas chegaram a alcançar 16,45% do PIB em 2005, recuaram um pouco, mas se mantêm em um patamar ao redor de 13% do produto nos últimos dois anos. Em países nos quais a taxa de poupança é baixa, os Investidores Institucionais (II) desempenham um papel importante no desenvolvimento do mercado de renda fixa. No caso do México e do Chile, os II detêm 90% dos bônus corporativos. No entanto, frisou, principalmente no Chile, a liquidez é bem menor porque há incentivos fiscais para carregar os títulos até o seu vencimento.

Logo comparando-a com outros países, pode-se dizer que a disponibilidade de um mercado de elevado rendimento e baixo risco foram um dos determinantes para o Brasil não ter uma crise de insolvência bancária, pois os mesmos, aliados as medidas tomadas pelo governo, foram capazes de dar liquidez ao mercado. No gráfico 6,



podemos ver que no auge da crise, o Brasil possuía um alto grau de liquidez em relação a outros países, o que ajudou também para os bancos continuarem solventes.

GRÁFICO 6 – ATIVOS LÍQUIDOS EM RELAÇÃO AOS ATIVOS TOTAIS



FONTE: Relatório de Estabilidade Financeira, OUT/2009

Por fim, pode-se dizer que a crise no sistema bancário brasileiro, não atingiu severamente como em outros países. A regulamentação e supervisão mais fortes, principalmente a partir do segundo acordo da Basileia, assim como o pouco envolvimento com atividades de risco e fora do balanço, isso devido à composição dos ativos bancários brasileiros, fizeram o sistema do país sólido frente às turbulências internacionais.

## 6 CONCLUSÃO

Nenhuma resposta sintética é abrangente o bastante para responder de forma satisfatória se a crise afetou ou não o sistema bancário do Brasil, mas, com base no conjunto de fatores analisados, incluindo histórico do sistema financeiro brasileiro, ambiente regulatório, maturação do mercado e fundamentos macroeconômicos, pode-se afirmar que os bancos brasileiros estão mais sólidos que a média internacional.

A crise financeira de 2008, a partir dos dados e comentários expostos, não afetou de maneira tão forte o sistema bancário brasileiro. Como visto anteriormente o forte grau de regulação existente, principalmente com a adoção aos acordos de Basileia, fizeram do país uma das economias mais bem reguladas, com índices de capital mínimo, bem acima do que previa o sistema. Comparado a outros países, o Brasil tem um dos maiores índices de Basileia, hoje, praticamente o dobro do mínimo exigido pelo acordo.

Ainda no âmbito regulatório, nos Estados Unidos não há uma uniformidade regulatória, existem diversas entidades, governamentais e privadas, muitas vezes sobrepondo atividades, outras deixando vaga a interpretação sobre de quem é a responsabilidade para agir, o que dificultou a eficácia das medidas adotadas para conter a crise, e foi nesse ambiente liberal, que cresceram e se multiplicaram os shadow Banks. No Brasil, como praticamente toda a carga regulatória se concentra no Banco Central, a autoridade foi mais ágil para apagar os focos de contaminação. Além disso, a regulação no setor é muito mais apertada. Entre outras limitações, ela estabelece tetos muito mais rigorosos de proteção do capital. Os bancos brasileiros são muito mais regulados, e é muito difícil ter ativos fora do balanço.

A implantação do Basileia I no Brasil, acompanhada pela estabilidade econômica gerou mudanças na estrutura do sistema financeiro nacional. Embora não tenha sido o único determinante, contribuiu tanto para redução do número de instituições financeiras, quanto para o aumento da participação estrangeira no Brasil. Porém o melhor veio com o Basileia II, ainda sendo implementado, trouxe uma ponderação de risco mais precisa, possibilitando assim, a aproximação dos requerimentos de capital ao perfil de risco adotado pelos bancos.

Outro fator não menos importante foi a composição dos ativos do sistema bancário brasileiro. Não existiam títulos podres em meio ao sistema, as operações fora do balanço eram mínimas, a carteira de ativos brasileira era composta basicamente por

crédito e títulos públicos, ativos fortemente regulados. Logo, com uma supervisão maior, a crise não conseguiu atingir o sistema bancário brasileiro, e seus impactos foram sentidos de forma mínima, afetando mais o lado real da economia.

Porém a forte regulação também inspira cuidados, segundo o presidente da federação dos bancos, com a necessidade de governos e órgãos reguladores do sistema financeiro mundial de dar uma resposta à crise, um maior aperto regulatório poderá culminar no encarecimento do crédito. "O receio é que sejam tomadas medidas mais de cunho político que técnico o que pode encarecer o crédito, inibir a inovação e a bancarização".

Por fim, a explicação básica para o impacto relativamente menos grave dessa crise no Brasil pode ser encontrada num fato quase ignorado, mas essencial: o canal de contágio. O colapso financeiro das economias centrais se espalhou para os chamados países emergentes, nesse caso o Brasil, não por intermédio de suas causas primárias, mas dos seus efeitos. As mesmas causas – bolhas imobiliárias, pacotes securitizados de hipotecas *subprime*, desregulamentação financeira excessiva e níveis perigosos de alavancagem – produziram os mesmos resultados catastróficos nos Estados Unidos e onde quer que estivessem presentes. Em vez disso, no Brasil, o contágio veio dos subprodutos da crise, principalmente a retração brusca das finanças e do comércio. Não houve corrida aos bancos nem colapso de instituições financeiras importantes, nem bolhas imobiliárias, nem preocupações com créditos *supprime*. Como resultado, o sistema bancário brasileiro permanece basicamente intacto, apesar de uma redução na oferta de crédito às atividades, em decorrência da perda de linhas de crédito estrangeiras, redução esta que já vai se recuperando.

A crise instaurada, ainda nos traz uma última lição, mostra que o sistema de regulação mundial, não está sendo suficiente, talvez por uma não exigência tão grande nos países desenvolvidos, ou o não cumprimento de algumas regras, assim como uma precipitação das agências de *ratings* em classificar capitais, de alguma forma com risco, em capitais bons, como aconteceu na crise americana. Assim, medidas devem ser tomadas (algumas já foram, para sair da crise), e uma nova forma de regulamentação deve ser implementada.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Caderno de notícias. **Mantega diz que crise financeira não deve afetar bancos brasileiros**. Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/09/17/materia.2008-09-17.5126795461/view>, acesso em 01/05/2009.

ARIENTI, P.F.F. **Reestruturação E Consolidação do Sistema Bancário Privado Brasileiro**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 577-600, out. 2007

BARBOSA, F.R. **O Sistema Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

BARROS, J.R.; ALMEIDA, J. MANSUETO, F. **A Reestruturação do Sistema Financeiro no Brasil**. Gazeta Mercantil, São Paulo, 26 ago. 1996.

BACEN. **Manual de supervisão**. 2010

BACEN, **Relatório de Estabilidade Financeira (REF)**, 2002.

BACEN, **Relatório de Estabilidade Financeira (REF)**, OUT/2009.

BACEN, **Perspectivas para a Economia Brasileira**, 2009.

BORGES, G.I. **Os Impactos da Internacionalização do Setor Bancário Brasileiro na Década de 90: Uma Análise Pós-Keynesiana das Condições de Oferta de Crédito no País**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

CARNEIRO, F. F. Lacerda. **O novo acordo da Basiléia – um estudo de caso para o contexto brasileiro**. In: 10ª SEMANA DE CONTABILIDADE DO BANCO CENTRAL. Brasília / BCB / 2004 / p. 109-125

CARVALHO, C.E.; STUDART, R; ALVES Jr., A J. **Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência recente**. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão, 882).

CARVALHO, F.J.C. **Economia Monetária e Financeira: teoria e política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CARVALHO, F.J.C. **O Sistema Financeiro Brasileiro: a Modernização Necessária.** Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2004. Pág. 327 á 344.

CARVALHO, F. J. C. **Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação da liquidez aos acordos da Basiléia.** In: Rogério Sobreira. (Org.). *Regulação Financeira e Bancária.* 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 121-137

CARVALHO, F. J. C. **Entendendo a Recente Crise Financeira Global,** In dossiê da crise. Associação Keynesiana Brasileira, 2008.

CORAZZA, G. **Os Dilemas da Supervisão Bancária.** In: Rogério Sobreira. (Org.). *Regulação Financeira e Bancária.* 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 82 a 95.

COSTA, P.H. **O Novo Acordo De Basiléia e seus Impactos no Papel que as Instituições Financeiras Desempenham nos Ciclos Econômicos.** . Revista Economia Política Internacional: Análise Estratégica. N°7 out/dez 2005.

DATZ, M.D.X.da S. **Risco sistêmico e regulação Bancária no Brasil.**Fundação Getulio Vargas. Escola de pós-graduação em economia (EPGE). Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro 2002.

FERREIRA, J.R. **Sistema Financeiro Nacional.** Editora Ferreira. Cap 1.

FEBRABAN, **Panorama do Mercado de Crédito, 2010.**

Figueiredo L.V. **O Sistema Financeiro Nacional na República Federativa do Brasil e a Atualização Monetária.** Revista da Advocacia Geral da União. Ano VIII nº 83, dezembro de 2008.

FREITAS, M.C.P; PRATES, D.M. **As Novas Regras do Comitê da Basiléia e as Condições de Financiamento dos Países Periféricos.** In: Rogério Sobreira. (Org.). *Regulação Financeira e Bancária.* 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 121-137.

FURTADO, A.L. de M. **Acordo da Basiléia: um estudo sobre as suas influências e implementação no sistema financeiro.** Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis junho 2005.

GONÇALVES, T.C. **O Sistema Financeiro Brasileiro: Evolução do Crédito no Brasil Pós-Plano Real.** Fundação Armando Álvares Penteado. São Paulo, 2007.

Guttmann, R. **OS POSSÍVEIS IMPACTOS DO ACORDO DE BASILÉIA II,** Economia Política Internacional: Análise Estratégica, n. 8. Unicamp, São Paulo. 2006

HILLBRECHT, Ronald. **Economia Monetária.** São Paulo: Atlas, 1999.

JUNIOR, K. H. **Basiléia II no Brasil: Dinâmica e Impactos na Indústria Financeira.** In: Ana Rosa Ribeiro de Mendonça ; Rogério P. de Andrade. (orgs). Regulação Bancária e Dinâmica Financeira: Evolução e Perspectivas a partir dos Acordos da Basiléia. São Paulo: Instituto de Economia, UNICAMP, 2006, p. 339-360.

LIMA, G.T. **Evolução Recente da Regulação Bancária no Brasil.** In: Rogério Sobreira. (Org.). Regulação Financeira e Bancária. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 185-209

MAY, R. **O ACORDO DE BASILÉIA, SUA LEGISLAÇÃO NO BRASIL E A APLICAÇÃO NO BANCO DO BRASIL.** Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MENDES, A.L. **A reforma do Sistema Financeiro Nacional.** Estudos avançados. vol.7, nº17. São Paulo, 1993.

MENDONÇA, A.R.R. **Regulação Prudencial e Redes de Proteção: Transformações Recentes no Brasil.** In: Ana Rosa Ribeiro de Mendonça ; Rogério P. de Andrade. (orgs). Regulação Bancária e Dinâmica Financeira: Evolução e Perspectivas a partir dos Acordos da Basiléia. São Paulo: Instituto de Economia, UNICAMP, 2006, p. 361-384.

Mercadante, A. **O Brasil e a Crise Internacional.** São Paulo, 2008.

PAULA, L.F de, **Preferência pela Liquidez e a Natureza da “Crise” Brasileiro.** , In dossiê da crise. Associação Keynesiana Brasileira, 2008.

PEREIRA, B. L. C. **Crise e Recuperação da Confiança.** In dossiê da crise. Associação Keynesiana Brasileira, 2008.

PORTAL FATOR BRASIL, **Brasil concentra mais títulos públicos que China e Índia,** 28/05/2009.

PUGA, F.P. **Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Textos para discussão, 68)

SANTOS, I.C.A, **Regulação bancária: a influencia do acordo de Basiléia no Brasil.** Faculdade de ciências economias da UFRGS, Porto Alegre, 2002

SILVA, A.C; GARRIDO, F.E.P; CARVALHO, L.O, **Evolução recente do mercado de títulos da Dívida Pública Federal,** 2009. Disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida\\_publica/downloads/Parte%203\\_1.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%203_1.pdf).

SOARES, R.P. **Evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação.** Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 808).

TUDO AGORA. Caderno de Política. **Dilma fala a tudo sobre a crise financeira mundial.** Disponível em <http://www.tudoagora.com.br/noticia/8207/Dilma-fala-a-tudo-sobre-a-crise-financeira-mundial.html>, acesso em 01/05/2009.

VERAS, M.S. **Regulamentação do Sistema Financeiro: a contribuição para a promoção do desenvolvimento equilibrado do país.** Programa de pós-graduação em administração. Salvador, 2004.

**International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a revised framework.** Basle Committee on Banking Supervision, Jun 2004.