

Regulação e Supervisão dos Bancos Comerciais no Brasil*

Márcio G. P. Garcia**
Eduardo Fernandes***

Resumo

O presente trabalho descreve e avalia o atual sistema de regulação e supervisão dos bancos comerciais no Brasil. Com base na história recente, são identificadas falhas nesse sistema e a influência dessas nos casos de insolvência registrados. O principal problema identificado é a incapacidade do órgão supervisor—o Banco Central do Brasil (BACEN)—de fazer os bancos oficiais cumprirem as normas vigentes para todo o resto do sistema bancário. A não obediência pela maioria das instituições oficiais da boa norma bancária resultou em diversas intervenções recentes pelo BACEN, bem como nas precárias situações financeiras de algumas instituições oficiais. Uma vez que o Congresso Nacional está em vias de regulamentar o Artigo 192 da constituição brasileira, promulgada em 1988, a ocasião é ideal para se recomendarem mudanças no atual sistema. Sugerimos que o BACEN seja dotado de maior autonomia para poder fazer valer as normas existentes para todos os bancos, inclusive e sobretudo para os bancos oficiais. Outra recomendação é que órgãos distintos tratem da supervisão do sistema financeiro e da condução da política monetária.

Abstract

This paper describes and evaluates the current regulatory and supervisory system of commercial banks in Brazil. On the basis of the recent history, we identify the system's flaws and how those flaws affected the several cases of insolvent banks. The main problem is that the Brazilian Central Bank has been unable to enforce the existing regulations with the official state banks. Because those banks have not been following the norms required of all other banks, the Central Bank has had to intervene several times in those institutions. Currently, several of those are

* Este trabalho é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo as opiniões das instituições às quais eles estão ligados. Os autores agradecem a inestimável contribuição computacional de João Fábio Tavares e Cristiano Moura, bem como o financiamento do Projeto Regional CEPAL/PNUD RLA/92/003.

** Prof. Assistente do Depto. de Economia da PUC-RIO.

*** Aluno do Curso de Pós-Graduação do Depto. de Economia da PUC-RIO.

almost insolvent. The policy recommendations emphasize the need of greater autonomy of the Central Bank, especially when it is dealing with the state banks. Another idea is to have separate agencies to deal with bank supervision and monetary policy.

Índice

I. Introdução	1
II. A Organização dos Bancos Comerciais no Brasil: Bancos Comerciais e Bancos Múltiplos com Carteira Comercial	7
IIa. Caracterização dos BCs.....	11
IIb. Lista dos BCs	12
III. Normas de Regulação e Supervisão da Solvência e Liquidez dos Bancos Comerciais.....	15
III.a Diversificação de Risco	15
III.b Casamento de Ativo e Passivo.....	18
III.c Classificação do Risco dos Créditos Concedidos e Aprovisionamento de Reservas.....	19
III.d Abertura de Informações ao Público	21
III.e Limites de Capitalização.....	22
III.f Reservas Bancárias.....	24
III.f.1 O Funcionamento do Redesconto	24
III.f.2 Limites Mínimos de Reservas Bancárias	26
III.h A Fiscalização pelo BACEN na Prática	29
III.i Sanções no Caso de Violações das Normas	30

IV. Casos Recentes de Insolvência de Bancos Comerciais	30
V. O Seguro de Depósitos: Realidade e Propostas em Discussão.....	35
VI. Conclusão e Recomendações para a Reforma do Sistema Financeiro	
no Brasil no que Concerne aos Bancos Comerciais	36
VII. Bibliografia	41

I. Introdução

O Brasil tem o maior e, provavelmente, o mais complexo sistema financeiro na América Latina. O desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro nos trinta anos passados foi profundamente marcado pelo processo inflacionário vivido pelo país. As reformas institucionais, os choques de taxas de juros, e as grandes mudanças nas normas nesse período foram determinados em grande medida pelo processo de combate à inflação. A ascensão e queda de instituições, instrumentos financeiros, bem como os padrões da organização da indústria—o número de bancos, o número de instituições, e o grau de concentração—têm, por outro lado, respondido não só ao ambiente inflacionário, como também as políticas corretivas em diferentes oportunidades.

A maioria do arcabouço regulatório relativo aos mercados financeiros se originou na reforma realizada pelo governo militar em meados dos anos 60, que reconstruiu todo o sistema financeiro. A lei nº 4595 de 31/12/1964 é a espinha dorsal da reforma financeira, enquanto a lei nº 4728 de 14/07/1965 regula os mercados de capitais. Os objetivos da reforma foram recuperar a capacidade do setor público de obter financiamento não inflacionário; neutralizar os efeitos da inflação na intermediação financeira e nos incentivos para atrasar o pagamento de impostos; e definir um sistema financeiro especializado dirigido à intermediação eficiente da poupança doméstica e capaz de gerar a base para o desenvolvimento de um mercado de capitais dirigido a prover fundos de longo-prazo para investimento.¹

A concepção básica da reforma de 1964/1965 era a de um sistema financeiro com instituições especializadas. Com a criação do Banco Central (BACEN) que absorveu a maioria das funções de autoridade monetária do Banco do Brasil (BB) e da Superintendência da Moeda e

¹ Boas referências para a análise da reforma financeira de 1964/1965 são Simonsen(1969), Sochaczewsky(1980), e Montoro(1982).

do Crédito (SUMOC), o papel regulador do conselho da SUMOC passou a ser exercido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Quanto ao Banco do Brasil, a idéia era convertê-lo gradualmente num banco comercial e retirar progressivamente seu papel de financiador do gasto público.

Segundo o espírito da reforma, bancos comerciais se limitariam a prover crédito de curto-prazo com base em depósitos à vista. As financeiras proveriam crédito ao consumidor lastreado em letras de câmbio. Os bancos de investimento seriam a principal instituição responsável por criar um mercado de capitais de longo-prazo. Eles emitiriam depósitos a prazo, administrariam pacotes de financiamentos destinados a projetos de longo-prazo, e fariam operações de subscrição (*underwriting*). As sociedades de crédito imobiliário e instituições similares proveriam crédito hipotecário com base em cadernetas de poupança. Essas últimas instituições atuariam supervisionadas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), que também atuaria como um empregador de segunda linha fazendo uso dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).²

A avaliação da reforma após quase trinta anos de seu início nos dá várias lições. Uma delas é a comprovação de que o sistema financeiro que emergiu da reforma dos anos 60 foi muito menos segmentado em mercados estanques do que a existência de instituições separadas nos levaria a supor. A importância de grupos financeiros liderados por um banco comercial teve que ser reconhecida quando bancos maiores foram chamados a absorver firmas menores insolventes. Nesse processo, os bancos absorvedores gozaram de benefícios creditícios sob a justificativa de prevenir crises de confiança que poderiam surgir de falências localizadas.

Outra lição é relativa às dificuldades colocadas pelos mecanismos de indexação do sistema financeiro quando a taxa de inflação está sujeita a choques. Comprovou-se haver

² O FGTS é um fundo formado por uma contribuição de 8% sobre a folha salarial mensal de todos os empregadores, destinado a financiar desemprego temporário ou aposentadoria.

muito pouco espaço para gerenciar a taxa de correção monetária de forma a prevenir que a instabilidade da taxa de inflação fosse transmitida ao sistema de indexação financeira sem comprometer a confiança dos poupadores no sistema.

A reforma financeira introduziu a dívida indexada do governo como forma de permitir a colocação de dívida de longo prazo num ambiente de alta inflação. Inicialmente, acreditou-se que a indexação fora bem sucedida. Entretanto, a incerteza quanto ao compromisso do governo de manter a indexação de seus passivos atrelada ao nível de preços levou à generalização das operações de recompra—operações nas quais o poupador/instituição financeira recebe o título do BACEN com o compromisso deste de comprá-lo no dia seguinte. Ou seja, títulos públicos de maturidade de dois a cinco anos não eram de fato retidos pelo público, mas pelos intermediários financeiros que tinham que refinanciá-los sob a forma de depósitos à vista que rendiam a assim chamada *overnight rate*, o custo básico de reservas bancárias.

Com o aumento do risco do prestador e do tomador devido à alta e volátil inflação, o sistema financeiro viu-se às voltas com novos problemas. O risco do prestador significou que os ativos financeiros acabaram sendo quase moedas, cuja liquidez precisava ser garantida pelo Estado. Conseqüentemente, o Estado tornou-se o devedor em última instância tanto ao emitir dívida pública quanto ao garantir grande parte dos ativos indexados privados, como cadernetas de poupança. O risco do tomador sob alta inflação remete ao problema da fragilidade financeira associados a tomar emprestado a longo prazo com taxas nominais incertas.³

Firmas tomadoras de empréstimo em situações como essas tendem a requerer um seguro contra o risco de falência que só pode ser dado pelo Estado. No caso de fundos para

³ Uma descrição bastante interessante dos efeitos da inflação na fragilidade financeira no sentido de Minsky se encontra em Dreizzen (1985). O autor mostra como a incerteza quanto ao serviço da dívida pode converter um esquema coberto (*hedged scheme*) num esquema especulativo quando as receitas nominais não acompanham o nível geral de preços, o qual serve de base para a indexação financeira.

empréstimos de longo prazo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, depois BNDES) limitou a correção monetária anual máxima em 20%. Toda a vez que a inflação excedeu a esta cifra, subsídios foram dados aos tomadores dos empréstimos.⁴ O resultado final foi aumentar ainda mais o papel do Estado na intermediação financeira, e a dívida pública era a forma pela qual a poupança era direcionada aos investimentos prioritários.

Como se poderia esperar, houve um enorme inchaço do sistema financeiro causado pelo longo período que o país tem vivido sob alta inflação. Como se sabe, o imposto inflacionário torna a retenção de moeda profundamente onerosa, fazendo com que os agentes façam uso intenso do sistema bancário, o qual oferece aplicações líquidas e com rendimentos quase iguais à inflação. Os custos de transação associados em converter tais aplicações em moeda são consideravelmente reduzidos se se mantém uma conta bancária na mesma instituição. Quando a inflação se eleva, o mesmo ocorre com a receita de *seignorage* associada com um dado montante de moeda, tornando o sistema bancário mais rentável. A luta por coletar o imposto inflacionário, num ambiente marcado pela existência de um grande número de normas regulando as taxas de juros, leva a uma alta proporção de depósitos à vista em M1. Embora o montante de moeda que constitui a base da receita de *seignorage* seja reduzido, a proporção dessa receita que é coletada pelo sistema bancário aumenta.⁵

O sistema financeiro brasileiro deve necessariamente sofrer uma profunda reforma nos próximos anos, reforma esta umbilicalmente ligada com o esforço de estabilização econômica. Providencialmente, está sendo discutida pelo Congresso Nacional a regulamentação do Artigo nº 192 da constituição brasileira, promulgada em 1988, referente ao novo desenho do

⁴ Najberg (1989) estimou o montante total dos subsídios oriundos desta limitação da correção monetária.

⁵ Para uma análise desse processo na experiência inflacionária brasileira, veja, por exemplo, Bodin de Moraes (1986).

sistema financeiro nacional. Acredita-se que profundas reformas possam advir da(s) lei(s) a serem votadas pelo legislativo para substituírem as leis 4595 e 4728, anteriormente citadas.

Sem embargo, algumas das reformas necessárias já se iniciaram. Em 1988 foi criado o banco múltiplo, que permitiu que as diversas instituições financeiras de um mesmo conglomerado financeiro pudessem atuar de direito como uma só pessoa jurídica. Esta mudança revogou oficialmente o espírito da reforma financeira de 1964/1965. Além da criação do banco múltiplo, ficou mais fácil a criação de novos bancos, uma vez que foi extinto o instituto da carta-patente. A tabela 1 mostra a evolução do número e tipos de instituições financeiras no Brasil desde 1988.

Este trabalho analisa como a regulamentação e supervisão dos bancos comerciais e bancos múltiplos com carteira comercial vem sendo feita nos últimos anos, bem como sugere algumas mudanças que deveriam ser implementadas pela reforma do sistema financeiro ora em discussão.

TABELA 2

II. A Organização dos Bancos Comerciais no Brasil: Bancos Comerciais e Bancos Múltiplos com Carteira Comercial

A organização dos bancos comerciais no Brasil sofreu profunda mudança a partir da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 1524, de 21/09/1988, a qual cria o Banco Múltiplo. Como já citado na introdução, o espírito da reforma financeira dos anos 60 era o de instituir um sistema financeiro compartimentalizado, no qual cada instituição especializada proveria crédito para uma dada finalidade (investimento fixo, compra de bens de consumo durável, aquisição da casa própria, crédito de curto-prazo). A realidade posterior à reforma demonstrou que o sistema que dela se originou era muito menos compartimentalizado do que queriam os seus formuladores.

Diversas instituições atuavam simultaneamente em diferentes segmentos do mercado financeiro, frequentemente através de um sistema comum e integrado de agências bancárias. Embora diversos serviços fossem oferecidos numa mesma agência de um banco comercial—envolvendo a financeira, o banco de investimento, a seguradora, ou outras instituições financeiras do mesmo conglomerado—a realidade jurídica era a existência de pessoas jurídicas distintas, cada uma das quais obrigada a integralizar diferentes níveis de capital. A concepção do Banco Múltiplo foi a de racionalizar o sistema, reduzindo os custos através da fusão das diversas instituições então existentes numa única instituição financeira, com personalidade jurídica própria.

A implantação do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF) a partir de junho de 1988, tornou possível a compatibilização dos registros contábeis das diversas instituições financeiras que se transformariam em bancos múltiplos. Sem essa uniformização dos procedimentos contábeis, não teria sido possível a criação do banco múltiplo.

A outra grande modificação introduzida pela Resolução 1524 foi o fim da carta-patente. Anteriormente à Resolução 1524, a constituição de um banco comercial exigia a compra

da referida carta-patente de um banco comercial pré-existente. A constituição de um banco múltiplo com carteira comercial depende apenas de serem obedecidas as normas vigentes (capitalização mínima, administradores capacitados, etc.), e não mais da compra da carta-patente. A Resolução 1524 acabou, portanto, com a era cartorial do sistema bancário.

Reproduzimos abaixo o texto principal da Resolução 1524 do CMN, de 21/09/1988.

Resolução 1524 do CMN, de 21/09/1988:

- I - Facultar aos bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, sociedades de crédito imobiliário e sociedades de crédito, financiamento e investimento a organização opcional em uma única instituição financeira, com personalidade jurídica própria, nos termos da legislação em vigor.
- II - Estabelecer que a organização das instituições financeiras referidas no item anterior, através de processos de fusão, incorporação, cisão, transformação ou constituição direta, dependa de prévia autorização do Banco Central do Brasil, observado o disposto no Regulamento anexo a esta Resolução.
- III - Permitir o acesso ao sistema de organização ora criado, desde que previamente autorizado pelo Banco Central do Brasil e atendidos os níveis mínimos de capitalização, de instituições financeiras independentes, instituições financeiras não-vinculadas ao controle de um mesmo grupo de acionistas, sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários e sociedades corretoras de câmbio, títulos e valores mobiliários, estabelecido que, para estas últimas, o acesso dar-se-á através da constituição de qualquer instituição financeira como pessoa jurídica autônoma à corretora.
- IV - Condicionar a faculdade de que trata esta Resolução ao compromisso de participação da instituição resultante ou de nova instituição no mecanismo garantidor de créditos que vier a ser instituído.
- V - Manter a redução de exigências de capital e patrimônio líquido prevista, em normativo específico, para os bancos comerciais de pequeno e médio portes em funcionamento e para os bancos comerciais com sede nas regiões de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste—Sudene, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia—Sudam, Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste—Sudeco que optarem pela faculdade prevista nesta Resolução.
- VI - Estabelecer para as demais instituições em funcionamento que optarem pela faculdade prevista nesta Resolução, exceto para os bancos comerciais de grande porte, redução de 30% (trinta por cento) das exigências de capital e patrimônio líquido mínimos.
- VII - Assegurar às instituições financeiras resultantes do processo de fusão, incorporação, cisão ou transformação:
- a) autorização das carteiras necessárias a manter as operações atribuídas às instituições que lhe deram origem; e
 - b) rede de agências instaladas ou não e demais dependências necessárias à manutenção de todos os pontos de atendimento mantidos pelas instituições sucedidas, respeitada a categoria e a natureza da agência ou dependência existente na instituição de origem.

- VIII - Determinar que a autorização para funcionamento da nova instituição resultante do processo implica cancelamento automático das autorizações concedidas para o funcionamento ou dependência das instituições originais.
- IX - Facultar que, transitoriamente à adoção do sistema de organização ora previsto, as instituições financeiras celebrem, com autorização prévia do Banco Central do Brasil, acordos operacionais através de contratos específicos, independentemente dos convênios usuais de prestação de serviços. As operações decorrentes de tais acordos serão realizadas por conta e risco do contratante cessionário, que deverá escriturá-las e que será o responsável primeiro pela sua regularidade, bem como pela solvência das operações conveniadas.
- X - Assegurar às instituições em funcionamento que não optarem pelo sistema de organização previsto nesta Resolução, o exercício de suas atividades de acordo com as normas regulamentares a elas aplicáveis.
- XI - Autorizar o Banco Central do Brasil a baixar as normas necessárias à execução do disposto nesta Resolução.
- XII - Estabelecer que esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

O artigo 1º do capítulo I do regulamento anexo à Resolução 1524 estabelece que os bancos múltiplos podem operar através de cinco carteiras distintas—das quais podem escolher um mínimo de duas e um máximo de quatro—a saber:

- a) carteira comercial: regulamentação dos bancos comerciais;
- b) carteira de investimentos: regulamentação dos bancos de investimento;
- c) carteira de desenvolvimento: regulamentação dos bancos de desenvolvimento;
- d) carteira de crédito imobiliário: regulamentação das sociedades de crédito imobiliário; e
- e) carteira de crédito, financiamento e investimento: regulamentação das sociedades de crédito, financiamento e investimento.

Com base na Resolução 1524, diversos bancos comerciais tornaram-se bancos múltiplos, operando uma carteira comercial. Alguns, entretanto, por razões distintas, frequentemente ligadas ao controle acionário disperso entre membros controladores, não optaram pela faculdade prevista na Resolução 1524, permanecendo como bancos comerciais.

Os bancos estrangeiros também fazem parte desse grupo de bancos que demoraram a se decidir pela transformação em múltiplos. Esse atraso está associado frequentemente ao aumento de capital por parte da matriz do banco no exterior, à autorização dos

agentes normativos dos países de origem, ou à definição da nova composição acionária do banco múltiplo proporcional à antiga participação nas instituições.

Como exemplos, pode-se citar o caso do Banco Holandês, uma filial do ABN AMRO da Holanda, que se tornou banco múltiplo recentemente, após ter recebido um aporte de capital da matriz da ordem de US\$ 15 milhões. O Banco de Boston também está interessado em incorporar à sua estrutura de banco múltiplo atual (carteira de crédito imobiliário, financeira, e de investimento) uma carteira de banco comercial, através da desativação de sua filial no Brasil. O processo está aguardando autorização do Federal Reserve Board (FED) nesse sentido. O Citibank está dando início à sua transformação em banco múltiplo.

Outro exemplo típico é o do maior banco privado brasileiro- Bradesco: como o controle acionário de seu banco de investimento estava bastante pulverizado, o Bradesco teve que negociar com os sócios estrangeiros o ajuste da parte que tinham na antiga instituição. O Sanwa Bank, japonês, que participava com 10% do capital do banco de investimento ficou com 0.91% do banco múltiplo. O Deutsch Bank tinha 5% e agora 0.45%; o Societé Generale de 3% ficou com 0.27%; o austríaco Creditanstalt tinha 1% passou para 0.09%, o mesmo ocorrendo com o holandês ABN AMRO. O Bradesco estima uma redução de custos anuais da ordem de US\$ 600 mil com a incorporação do banco de investimento, envolvendo só a contabilidade, a apresentação e a publicação de balanço que agora não existem mais. Além disso, a existência de um só caixa permitirá ao banco múltiplo diluir os eventuais prejuízos de uma carteira, compensando com os lucros de outra carteira.

A regulamentação dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial é praticamente a mesma. Para evitar repetições desnecessárias, quando nos referirmos doravante a bancos comerciais, estaremos nos referindo tanto aos bancos comerciais, que permaneceram com tal denominação (BC), quanto aos bancos múltiplos que operam uma carteira comercial (BMCC). Passamos agora a descrever sucintamente a caracterização das operações que constituem os bancos comerciais.

IIa. Caracterização dos BCs

Banco Comercial é a instituição financeira bancária privada ou pública, constituída sob a forma de sociedade anônima, especializada basicamente em operações de curto e médio prazos. Os bancos comerciais são classificados em:

- a) Público Federal - formado pelos bancos cuja maioria do capital social pertença ao Governo Federal de forma direta ou indireta;
- b) Público Estadual - formado pelos bancos criados por lei específica cuja maioria do capital social pertença ao Estado onde tenham sede;
- c) Privado Nacional - formado pelos bancos cuja maioria do capital social ou seu controle pertençam a pessoas físicas ou jurídicas brasileiras de forma direta ou indireta;
- d) Privado Nacional com controle estrangeiro - formado pelos bancos sob controle estrangeiro com ou sem maioria do capital votante;
- e) Privado Nacional com participação estrangeira - bancos com participação estrangeira relevante, no caso de mais de 10% do capital votante, inclusive os de característica binacional; e
- f) Estrangeiro (filial no País) - formado pelas dependências de bancos constituídos ou sediados no exterior.

A constituição e o funcionamento do banco comercial dependem de prévia e expressa autorização do Banco Central. A autorização para funcionamento tem prazo indeterminado de vigência. Dependem de prévia autorização do Banco Central:

- a) transferência de sede ou de agências;
- b) instalação de novas agências e postos de serviços;
- c) alteração no valor do capital social;
- d) a prática de operações de câmbio;
- e) emissão de ações preferenciais ao portador;
- f) transformação, fusão, incorporação, encampação e cisão; e
- g) alterações estatutárias.

O funcionamento de bancos estrangeiros depende de autorização do Governo Federal, expedida através de decreto do Poder Executivo. O CMN aplica à dependência do banco estrangeiro que funcione no País as mesmas vedações ou equivalentes restrições que vigorem na

praça de sua matriz, em relação ao banco brasileiro ali instalado ou que nela deseje se estabelecer. Além disso, o banco comercial constituído ou sediado no exterior está sujeito às leis e aos tribunais brasileiros, quanto aos atos ou operações que pratique no Brasil.

O principal objetivo dos bancos comerciais é proporcionar o suprimento adequado de recursos necessários para financiar, a curto e médio prazos, o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviço e as pessoas físicas. Para atender este objetivo, os bancos comerciais podem:

- a) descontar títulos;
- b) realizar operações de abertura de crédito, simples ou em conta-corrente;
- c) realizar operações especiais, inclusive de crédito rural, de câmbio e comércio internacional;
- d) captar depósitos à vista e a prazo fixo;
- e) obter recursos junto a instituições oficiais de desenvolvimento;
- f) obter recursos no exterior para repasse; e
- g) efetuar operações acessórias ou de prestação de serviços, inclusive mediante convênio com outras instituições.

A captação de depósitos à vista, livremente movimentáveis, é uma atividade típica dos bancos comerciais, configurando-os como instituições financeiras monetárias. Dessa forma, foi facultado às caixas econômicas existentes o acesso, através da Resolução nº 1607 do CMN, de 27.04.89, ao sistema de transformação em bancos múltiplos, já que elas também captavam depósitos à vista. Entretanto, os bancos múltiplos originados de caixas econômicas podem no máximo operar a carteira comercial e a carteira de crédito imobiliário.

Iib. Lista dos BCs

A tabela 2 lista os bancos múltiplos com carteira comercial, e a tabela 3 lista os bancos comerciais remanescentes. Os dados são relativos à situação em 31 de outubro de 1992.

TABELA 3

TABELA 4

III. Normas de Regulação e Supervisão da Solvência e Liquidez dos Bancos Comerciais

III.a Diversificação de Risco

As normas que regulam a diversificação do risco do portfolio de ativos de um banco comercial são as Resoluções 1559 do CMN, de 22/12/1988, e 1775 do CMN, de 06/12/1990. As principais determinações daquelas resoluções estão reproduzidas e comentadas abaixo.

A Resolução 1559 fixa em 30% do patrimônio líquido do banco o máximo que se pode comprometer com um único cliente, quer nas operações ativas, quer nas operações de prestação de garantias. Instituiu (foi revogado) também que os 10 maiores clientes não podem responder por mais de 30% do patrimônio líquido. Também limita em 30% do patrimônio líquido as operações de subscrição para revenda e de garantia de subscrição de valores mobiliários de emissão de uma única empresa, bem como em suas aplicações em títulos e valores mobiliários de um mesmo emitente. Impede, igualmente, que se faça a rolagem de créditos problemáticos.

Resolução nº 1559 do CMN, de 22/12/1988:

I - Fixar em 30% (trinta por cento) do respectivo patrimônio líquido, ajustado na forma da regulamentação em vigor, o limite de diversificação de risco por cliente a ser observado pelos bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, caixas econômicas, sociedades de arrendamento mercantil, cooperativas de crédito e instituições organizadas sob a forma múltipla de que trata a Resolução 1524, de 21/09/88, na realização de suas operações ativas e de prestação de garantias, conforme vier a ser determinado pelo Banco Central.

II - Determinar que os 10 (dez) maiores clientes não poderão, em conjunto, ser responsáveis por mais de 30% (trinta por cento) do total das operações ativas da instituição.⁶

⁶ O item II foi posteriormente revogado pela Resolução nº 1908 do CMN, de 26/02/1992, não tendo sido substituído por qualquer outro limite. A motivação para a revogação do limite foi permitir aos bancos estaduais

III - Estabelecer em 30% (trinta por cento) do respectivo patrimônio líquido, ajustado na forma da regulamentação em vigor, o limite a ser observado pelas instituições citadas no item I desta Resolução nas operações de subscrição para revenda e de garantia de subscrição de valores mobiliários de emissão de uma única empresa, bem como em suas aplicações em títulos e valores mobiliários de um mesmo emitente.

IV - É vedado às instituições financeiras:

- a) realizar operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos;
- b) renovar empréstimos com a incorporação de juros e encargos de transação anterior, ressalvados os casos de composição de créditos de difícil ou duvidosa liquidação;
- c) admitir saques além dos limites em contas de empréstimos ou a descoberto em contas de depósitos;
- d) realizar operações com clientes que possuam restrições cadastrais ou sem ficha cadastral atualizada;
- e) realizar operações com clientes emitentes de cheques sem a necessária provisão de fundos; e
- f) conceder crédito ou adiantamento sem a constituição de um título de crédito adequado, representativo da dívida.

V - O Banco Central adotará as medidas e baixará as normas complementares necessárias à execução do disposto nesta Resolução, podendo, inclusive, alterar os percentuais ora fixados.

VI - Esta Resolução entrará em vigor em 31/12/88, observado que eventuais excessos então verificados em decorrência de introdução ou modificação de limites por este normativo deverão ser eliminados até 31/12/89. As instituições que, nessa data, ainda apresentarem excesso, ficarão impedidas de realizar novas operações, até seu efetivo enquadramento.

...

A Resolução nº 1775 do CMN, de 06/12/1990, veio socorrer os bancos oficiais estaduais, imersos em grandes dificuldades, as quais serão brevemente tratadas neste trabalho na seção IV.b. A Resolução nº 1775 dilatou os prazos para o cumprimento pelos bancos oficiais do estabelecido na Resolução 1559, citada acima. Ela também permitiu que os bancos aplicassem mais de 30% do seu patrimônio líquido em títulos públicos, sancionando a realidade vivida no Brasil, na qual o sistema financeiro tornou-se sobretudo um captador de poupanças para o financiamento da dívida pública.

Outra determinação da Resolução nº 1775 é a de proibir que instituições financeiras carreguem em seus ativos debêntures ou outros valores mobiliários de empresa ligada. Note-se que a definição de empresa ligada inclui também empresas que possuam administrador comum. Claramente, o espírito desta norma se inspira no modelo norte-americano, de separação entre empresa produtiva e empresa financeira, e distancia-se do modelo japonês, no qual empresa produtiva e empresa financeira estão umbilicalmente ligadas.

Resolução nº 1775 do CMN, de 06/12/1990:

Art. 1º - Facultar às instituições financeiras públicas a eliminação, até 31/12/94, dos excessos verificados em decorrência da aplicação dos limites estabelecidos na Resolução nº 1559, de 22/12/88, com relação às operações realizadas com o setor público e com títulos públicos estaduais, observando o seguinte:

- I- fica vedada a realização de operações que acarretem aumento do excesso verificado;
- II- é proibida a renovação, sem prévia autorização do Banco Central do Brasil, caso a caso, de operações que apresentarem excesso aos limites;
- III- se a operação, no seu vencimento, não for liquidada, deverá ser, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após o vencimento, transferida para a conta de “créditos em liquidação”, independentemente dos procedimentos previstos na Resolução nº 1748, de 30/08/90, vedada sua renovação enquanto persistirem os excessos.

Art. 2º - Revogado pela Resolução nº 1908 do CMN, de 26/02/1992.

Art. 3º - O limite fixado no item III da Resolução nº 1559, de 22/12/88, não se aplica a títulos públicos federais.

Art. 4º - O Banco Central do Brasil exigirá o cumprimento imediato dos limites de que tratam as Resoluções nº 1556, 1558 e 1559, todas de 22/12/88, nos seguintes casos:

- I- transferência de controle;
- II- alteração do objeto social;
- III- suspensão de liquidação extrajudicial.

Art. 5º - Tendo em vista a vedação, nos termos do art. 34 da Lei nº 4595, de 31/12/64, da contratação, pelas instituições financeiras, de empréstimos e adiantamentos com seus acionistas, os bancos estaduais deverão observar o seguinte:

- I- operações eventualmente contratadas deverão ser liquidadas no vencimento ou até 31/12/94, o que ocorrer primeiro.
- II- fica proibida a renovação, sem prévia autorização do Banco Central do Brasil, caso a caso, de operações de espécie;

III- aplicam-se a essas operações os critérios de classificação de créditos constantes dos itens III e IV do art. 1º desta Resolução.

Art. 6º - Às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil é vedada a aquisição de debêntures e de outros valores mobiliários, exceto ações, nos termos da legislação vigente, de emissão de empresa ligada.

§ 1º - A vedação de que trata este artigo não se aplica às debêntures emitidas por sociedades de arrendamento mercantil.

§ 2º - Para efeito do disposto neste artigo, considera-se ligada a empresa:

- I - em que a instituição participe com 10% (dez por cento) ou mais do capital, direta ou indiretamente;
- II - em que administradores da instituição e respectivos parentes até o segundo grau participem, em conjunto ou isoladamente, com 10% (dez por cento) ou mais do capital, direta ou indiretamente;
- III- em que os acionistas da instituição, com 10% (dez por cento) ou mais do capital, participem com 10% (dez por cento) ou mais do capital, direta ou indiretamente;
- IV- que participe com 10% (dez por cento) ou mais do capital da instituição, direta ou indiretamente;
- V - cujos administradores e respectivos parentes até o segundo grau participem, em conjunto ou isoladamente, com 10% (dez por cento) ou mais do capital, da instituição, direta ou indiretamente;
- VI- cujos acionistas, com 10% (dez por cento) ou mais do capital, participem com 10% (dez por cento) ou mais do capital social, direta ou indiretamente;
- VII- que possuam administrador comum à instituição.

Art. 7º - O descumprimento das normas consubstanciadas nesta Resolução será considerado falta grave, sujeitando-se as instituições e seus administradores às penalidades previstas na legislação em vigor, em especial às do art. 44 da Lei nº 4595, de 31/12/64.

...

III.b Casamento de Ativo e Passivo

Não há qualquer regulamentação quanto ao casamento entre passivo e ativo, quer quanto a prazos ou moedas, com fins de limitar o risco cambial e de taxa de juros. O artigo 10º do Regulamento anexo à Resolução 1524 do CMN, de 21/09/1988, diz a respeito:

Art. 10º - Não haverá vinculação entre as fontes de recursos captados e suas aplicações, salvo os casos previstos em legislação e regulamentação específica.

Os casos referidos no Artigo 10º acima se referem provavelmente ao repasse de fundos públicos para empréstimos direcionados a alguns setores da economia.

III.c Classificação do Risco dos Créditos Concedidos e Provisão de Reservas

Em cada balancete mensal ou balanço semestral, a provisão para créditos de liquidação duvidosa não poderá ser inferior ao somatório decorrente da aplicação dos percentuais abaixo mencionados, incidentes sobre o valor dos créditos atualizados, sem prejuízo da responsabilidade dos administradores dos bancos pela constituição de provisão em montante suficiente para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos.

Os percentuais são:

- 20% sobre as operações amparadas por garantias que, a juízo dos bancos, sejam consideradas suficientes à cobertura do saldo devedor atualizado, registrado em contas em atraso (garantias reais)

- 50% sobre as operações amparadas por garantias que, a juízo das instituições ou a critério do BACEN, não sejam consideradas suficientes à cobertura do saldo devedor atualizado, registradas na conta “Créditos em Atraso” (vide item III.h para definição de créditos em atraso)

- 100% dos créditos inscritos em contas de créditos em liquidação (vide art. 1º da Resolução 1748 para definição de créditos em liquidação)

Resolução 1748 do CMN, de 30/8/90:

Art. 1º - Determinar que os bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, bancos de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades corretoras e sociedades distribuidoras de títulos e valores imobiliários, sociedades de crédito imobiliário, caixas econômicas, associações de poupança e empréstimo e cooperativas de crédito transfiram para as contas de créditos em liquidação os seguintes créditos considerados de difícil liquidação:

- I - adiantamentos a depositantes, após decorridos 60 (sessenta) dias da data de ocorrência;
- II - adiantamentos sobre contratos de câmbio, após decorridos 20 (vinte) dias do prazo previsto para entrega de documentos ou após decorridos 30 (trinta) dias do prazo previsto para liquidação do contrato de câmbio respectivo;
- III - decorrentes de operações de câmbio de importação, liquidadas a débito das contas “DEVEDORES DIVERSOS - PAÍS” ou “DEVEDORES POR CRÉDITOS LIQUIDADOS NO EXTERIOR”, na forma da regulamentação vigente, caso o pagamento não se efetive até 90 (noventa) dias contados do respectivo lançamento;
- IV - titulados por empresas importadoras que, na data pactuada para a liquidação da operação de câmbio, não contem com fundos suficientes para acolhimento do débito em conta corrente, quando não utilizada a sistemática referida no item anterior;
- V - saldos devedores de contas correntes de clientes, resultantes de negociação e intermediação de títulos e valores mobiliários, não liquidados no prazo de 30 (trinta) dias de ocorrência, sem garantias;
- VI - financiamentos de valores mobiliários, não liquidados no prazo de 30 (trinta) dias do vencimento, cujas garantias, a juízo das instituições, sejam consideradas insuficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
- VII - titulados por empresas sob regime falimentar ou em liquidação extrajudicial, com ou sem garantias;
- VIII - outros créditos, observando-se as seguintes condições:
 - a) vencidos, há mais de 60 (sessenta) dias, sem garantias;
 - b) vencidos, há mais de 180 (cento e oitenta) dias, com garantias que, a juízo das instituições ou a critério do Banco Central do Brasil, sejam consideradas insuficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
 - c) vencidos, há mais de 360 (trezentos e sessenta) dias, com garantias que, a juízo das instituições, sejam consideradas suficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
 - d) em favor dos quais tenha sido efetivada medida judicial, visando protesto ou outra semelhante, excetuando-se as operações parcial ou totalmente amparadas por garantias, as quais observarão o contido nas alíneas ‘b’ e ‘c’ anteriores;
- IX - outros créditos de difícil liquidação, que possam ser efetivamente comprovados pelas instituições perante o Banco Central do Brasil ou a critério deste.

.....

III.d Abertura de Informações ao Público

Os bancos comerciais são obrigados pela Lei nº 4.728, de 14/07/85, Lei de Mercado de Capitais, a divulgar balanços, balancetes e diversos outros demonstrativos contábeis, acompanhados de notas explicativas, do relatório da diretoria, do parecer de auditores independentes e do conselho fiscal. Este conjunto de informações deve ser amplamente divulgado ao público. A periodicidade é definida pela Comissão de Valores Imobiliários (CVM)—criada pela Lei nº 6.385/76—e pelo BACEN (Resolução nº 1038 do CMN, de 15/08/1985).

Em princípio, o conteúdo dos documentos a serem divulgados deve abranger todos os atos e fatos ocorridos durante o período, mostrar a real posição econômica do banco, de forma que seja possível aos investidores em geral e aos seus acionistas avaliar a situação atual dos negócios e as perspectivas futuras do banco. Deve o banco informar, também, todas as decisões tomadas pelas assembleias gerais ordinárias ou extraordinárias e qualquer fato importante que possa afetar o preço atual ou futuro das suas ações no mercado.

O alcance do princípio do *disclosure* no Brasil é bastante discutível, porque ele se refere mais a informações para os atuais ou futuros acionistas, e não para os aplicadores em renda fixa. Deve-se notar que a legislação brasileira foi bastante influenciada pelos *Securities Act* de 1933 e *Securities Exchange Act* de 1934 dos EUA, no que diz respeito às exigências do *disclosure*. Nos EUA, quando foram promulgadas as leis de 1933 e 1934, já havia um mercado de capitais bastante desenvolvido. Existia, então, uma tradição de mercado de capitais com investidores habituados às opções de investimento que este mercado poderia oferecer. No caso brasileiro, a situação era bastante diversa, já que o mercado era muito pouco desenvolvido, com um número reduzido de investidores.

O princípio do *disclosure* baseia-se no pressuposto de que a informação é a melhor forma de proteção aos investidores. Supõe-se que o investidor, uma vez de posse das

informações, e atuando racionalmente, poderá comparar as diversas possibilidades de investimento, com base nas informações, escolhendo aquela que lhe parecer mais promissora. Esta suposição, porém, só estará correta caso os investidores efetivamente tenham acesso às informações e a capacidade de utilizá-las de maneira conveniente. O princípio do disclosure não se completa, porém, apenas com a prestação de informação. Partido-se do princípio de que determinado mercado será mais eficiente na medida em que os preços dos bens transacionados refletirem todas as informações disponíveis num dado momento, é importante também que todos os potenciais investidores tenham acesso, simultaneamente, às novas informações.

O número de investidores individuais em ações no Brasil realmente ativos na busca e utilização das informações é bastante reduzido. As informações são mais bem utilizadas pelas próprias instituições financeiras e pelos investidores institucionais. Por outro lado, não existe a exigência legal dos bancos divulgarem suas taxas de captação e aplicação de recursos. É obrigatória, entretanto, a divulgação dos valores relativos às tarifas bancárias cobradas pelas instituições (Resolução nº 1568 do CMN, de 16/01/1989, e Circular nº 2019, do BACEN, de 15/08/1991).

III.e Limites de Capitalização

As instituições que já estavam em funcionamento e se transformaram em bancos múltiplos, com exceção dos bancos de grande porte, obtiveram uma redução de 30% nas exigências de capital e patrimônio líquido mínimos. O capital realizado e patrimônio líquido mínimos exigidos para um banco múltiplo, aqui expressos em US\$ (convertidos ao dólar comercial, correspondem aproximadamente ao somatório dos seguintes montantes:

- a) carteira comercial: US\$ 4,3 milhões;
- b) carteira de investimento: US\$ 4,3 milhões;
- c) carteira de crédito imobiliário: US\$ 2,15 milhões;

d) carteira de crédito, financiamento e investimento: US\$ 1,25 milhões;

e) carteira de desenvolvimento: US\$ 0,72 milhão.

Quando a carteira comercial for originária de banco comercial com controle estrangeiro, o capital e patrimônio líquido mínimos devem corresponder a US\$ 8,6 milhões.

A rede de agências do banco múltiplo implica em aumento adicional de capital em função da categoria das agências, segundo a regulamentação dos bancos comerciais, com os seguintes acréscimos por carteira que operar:

a) carteira comercial: 30%;

b) carteira de investimentos: 30%;

c) carteira de crédito imobiliário: 30%;

d) carteira de crédito, financiamento e investimento: 10%;

e) carteira de desenvolvimento: 5%.

O adicional previsto na regulamentação dos bancos comerciais varia em função do tamanho da cidade onde será instalada agência, da região do país, se a agência realizar operações de câmbio ou se a mesma estiver no exterior (Resolução nº 1523 do CMN, 21/09/1988). Os bancos de pequeno e médio portes, em funcionamento, tem redução de 50% e 30%, respectivamente, nos adicionais acima referidos, exceto aqueles que já se utilizaram da redução de 50% pelo fato de terem a sede nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. As instituições financeiras terão prazo até 1993, isto é, 5 anos a partir das Resoluções nº 1523 (banco comercial) e nº 1524 (banco múltiplo), para regularizarem o capital realizado e patrimônio líquido nos níveis previstos.

A lei nº 4131 de 3/09/1962 prevê que, ressalvados os casos de interesse nacional e os acordos internacionais, a participação estrangeira no capital das instituições financeiras deverá observar os preceitos abaixo relacionados.

- aos bancos estrangeiros autorizados a funcionar no Brasil serão aplicadas as mesmas vedações ou restrições equivalentes às que a legislação vigente nas praças em que tiverem sedes suas matrizes impõe aos bancos brasileiros que neles desejam estabelecer-se;

- aos bancos estrangeiros cujas matrizes tenham sede em praças em que a legislação imponha restrições ao funcionamento de bancos brasileiros, fica vedado adquirir mais de 30% das ações, com direito a voto, de bancos nacionais.

III.f Reservas Bancárias

Em 07.01.1980, foi criada no BACEN a conta "Reservas Bancárias", pela Circular nº 492. Transita por esta conta o fluxo financeiro dos bancos comerciais, resultante das operações realizadas com o BACEN e também efetivadas entre os próprios bancos. Destacam-se as operações de mercado aberto de títulos públicos (Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC), o mercado de títulos privados (Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos - CETIP), o redesconto, o resultado da compensação de cheques, o fornecimento e o recolhimento de numerário (papel-moeda), o resultado do mercado de câmbio comercial e financeiro, as operações de ouro e os recursos do Tesouro (recolhimento de tributos federais).

III.f.1 O Funcionamento do Redesconto

O redesconto ou empréstimo de liquidez foi bastante utilizado pelos bancos até meados de 1985 quando o custo passou a ser tão alto que os bancos desenvolveram mecanismos de auto-

regulagem de liquidez - os Depósitos Interfinanceiros. Até aquela época as taxas de juros cobradas no redesconto eram fixas, não acompanhando a evolução daquelas praticadas em mercado, o que prejudicava a função de prestador de última instância do BACEN. Com a indexação à taxa *overnight* do mercado de títulos públicos, acrescida de juros reais, os bancos passaram a procurar inicialmente uma solução de mercado para sanar seus problemas de liquidez e, só após esgotada essa possibilidade, irem ao redesconto. Desta forma, os bancos optam entre o mercado interfinanceiro ou o redesconto, observando-se que os custos do segundo são geralmente mais elevados.

Atualmente, a regulamentação do redesconto encontra-se consolidada na Resolução nº 1786 do CMN, de 01/02/1991, com as seguintes principais características:

- a) semestralmente é feito um contrato de abertura de crédito rotativo com cada banco no valor de 15 % do valor médio dos saldos atualizados das contas de depósitos à vista, depósitos a prazo, obrigações por operações compromissadas, recursos de aceites cambiais, letras imobiliárias e hipotecárias e debêntures. Esses contratos são celebrados em janeiro e julho, com base nos doze balancetes dos períodos novembro/outubro e março/abril;
- b) o banco que exceder 90 % do Patrimônio Líquido em recursos aplicados no Ativo Permanente (limite de imobilização) terá seu limite reduzido em 40 %;
- c) os custos são calculados pela taxa média do *overnight* de todas as operações com títulos públicos na data do saque, acrescida de 21% ao ano para saques até o limite do contrato, de 23% ao ano para saques acima do limite e até mais uma vez o seu valor e de 25% ao ano para aqueles que excederem duas vezes o limite contratual;
- d) a operação do redesconto é feita pelo banco por meio de contra-proposta acompanhada de nota-promissória a favor do BACEN. Por isso, o mecanismo do redesconto no Brasil ganha mais a conotação de um empréstimo de liquidez;

- e) as garantias utilizadas são os recursos das reservas compulsórias em moeda, caução de direitos creditórios de operações ativas, podendo o BACEN, quando achar necessário, exigir como reforço de garantia caução de bens, aval, fiança e outros;
- f) as operações de empréstimo de liquidez são efetuadas por apenas um dia útil;
- g) os bancos com patrimônio líquido negativo não podem ter acesso ao empréstimo de liquidez.

III.f.2 Limites Mínimos de Reservas Bancárias

O recolhimento compulsório no Brasil passou, a partir de 1990, a incidir sobre recursos à vista dos bancos. Esse conceito envolve, além dos depósitos à vista, os recursos de "float" dos bancos comerciais, tais como depósitos sob aviso, cheques administrativos, recursos de garantias realizadas, cobrança e arrecadação de tributos e assemelhados e recursos em trânsito de terceiros.

Estão excluídos do compulsório, para bancos públicos federais e estaduais, os depósitos a disposição da justiça, dos respectivos governos (inclusive os das empresas públicas dos municípios), de autarquias e de empresas de capital misto onde o governo é acionista majoritário.

Os percentuais do recolhimento são os seguintes:

- a) depósitos captados em áreas incentivadas (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil):
 - 21,3 % para bancos pequenos;
 - 28,6 % para bancos médios; e
 - 38,4 % para bancos grandes.

- a) depósitos captados em áreas não incentivadas (regiões Sul, Sudeste e a capital, Brasília):
- 26,7 % para bancos pequenos;
 - 35,8 % para bancos médios; e
 - 48 % para bancos grandes.

Obs: Os bancos são classificados em pequenos, médios e grandes de acordo com o montante de suas operações de crédito.

O recolhimento compulsório é o saldo da conta “Reservas Bancárias”. O saldo mínimo diário foi, em 13.06.91, fixado em 80% da exigibilidade, pela Circular no.1970. A média dos saldos diários, durante a movimentação, deve ser no mínimo igual ao valor do compulsório, podendo ficar inferior em no máximo 2%, desde que compensada por excesso de mesmo valor no período seguinte.

Os bancos são divididos em dois segmentos, denominados Grupo A e Grupo B. O cálculo do compulsório do Grupo A tem início numa quinta-feira e término na quarta-feira da semana seguinte e a movimentação ou ajustamento das reservas bancárias tem início na terça-feira imediatamente seguinte ao fechamento do cálculo e término na segunda-feira da semana subsequente. O cálculo do Grupo B tem início numa segunda-feira e término na sexta-feira da mesma semana e o período de movimentação tem início na quinta-feira imediatamente seguinte ao encerramento do período de cálculo e fim na quarta-feira da semana subsequente.

Caso o banco não cumpra o saldo mínimo diário ou a média mínima exigida, ele paga um custo, calculado sobre o valor do saque indevido, apurado de acordo com a taxa média do “overnight” no período acrescida de 30% ao ano. Se o banco apresentar saldo de reservas bancárias negativo, o acréscimo é de 45% ao ano.

Quanto à eficácia do atual sistema, consideramos que o controle monetário poderia ser melhor administrado, caso o sistema de reservas bancárias fosse simultâneo e não defasado. Isto evitaria a perda de efetividade dos instrumentos de política monetária.

III.h A Fiscalização pelo BACEN na Prática

O BACEN, desde julho de 1992, tem um projeto, em fase experimental, que visa criar um padrão de acompanhamento dos dados contábeis dos bancos, objetivando uma supervisão à distância.

Caso a performance dos indicadores abaixo relacionados não seja satisfatória, o banco é classificado como “em evidência”, de forma a sofrer um acompanhamento mais detalhado por parte da fiscalização. A atuação direta dos auditores do Banco Central ou a ocorrência de fatos extraordinários (ex: reservas bancárias negativas) podem também levar um banco a ficar “em evidência”.

Indicadores mais usados:

- 1) Patrimônio Líquido (PL) negativo
- 2) PL Ajustado negativo = $PL + \text{contas de resultado credoras} - \text{contas de resultado devedoras}$
- 3) PL decrescente nos últimos 6 meses indexados pela UFIR⁷
- 4) Resultado negativo (Prejuízo)
- 5) Capital de giro negativo = $\text{Ativo permanente (AP)} > \text{PL}$
- 6) $\text{Capital de Giro} < 10\% \text{ PL}$ ou $\text{AP} > 90\% \text{ PL}$
- 7) $\text{Créditos em atraso}^8 > 10\% \text{ PL}$

⁷ Unidade Fiscal de Referência

⁸ Assim definidos pela Resolução 1748 do CMN nos artigos 5º e 7º como atrasos de mais de 60 dias, lançados pela totalidade na conta “Créditos em Atraso”. Financiamentos habitacionais e repasses de agências de desenvolvimento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)), com prazo superior a 36 meses, só as parcelas vencidas.

III.i Sanções no Caso de Violações das Normas

A infração da norma legal ou regulamentar disciplinadora de atividade fiscalizada pelo BACEN sujeita, no âmbito administrativo, a pessoa física ou jurídica envolvida, sem prejuízo de outras sanções estabelecidas na legislação vigente, às seguintes penalidades:

- a) advertência formal;
- b) multa pecuniária;
- c) suspensão do exercício de cargos;
- d) inabilitação, temporária ou permanente, para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência de instituições financeiras ou de entidades integrantes do sistema de distribuição do mercado de capitais;
- e) cassação da autorização para funcionamento de forma global ou parcial; (Resolução nº 1605).

O BACEN, ao tomar conhecimento de ilícito que ocorra “... em área sujeita à fiscalização de outro órgão da administração pública, ou que, por qualquer forma, ocasione lesão ao patrimônio, bens ou direitos de entidade diversa, fará as devidas comunicações, para as providências que, eventualmente, se façam necessárias.

Verificada a existência de indício da prática de ilícito penal definido em lei como de ação pública, o BACEN, independentemente da ação administrativa cabível, oficiará ao Ministério Público para os fins de direito, anexando comprovação da ação delitosa” (Resolução nº 1605).

IV. Casos Recentes de Insolvência de Bancos Comerciais

As tabelas 4 e 5, e o gráfico 1, relacionam os casos de intervenção pelo BACEN desde 1986. Como a referida tabela torna patente, a grande maioria das intervenções se deu em bancos estaduais, ou caixas econômicas estaduais. Este dado nos remete ao grande problema do setor bancário brasileiro da atualidade, vale dizer, um dos principais problemas que qualquer política de estabilização deve enfrentar: as instituições financeiras oficiais.

Como analisado em outros trabalhos⁹, os bancos estaduais no Brasil passaram a funcionar como caixas dos respectivos governos estaduais a partir das eleições de 1982, quando os governos estaduais realizaram enormes gastos para reverterem o avanço das oposições. A leniência do governo na fiscalização dessas instituições, já demonstrada nas diversas exceções que as próprias normas aplicadas ao resto do sistema bancário fazem às instituições oficiais, foi responsável pelo agigantamento do problema. Basicamente, o BACEN sempre socorria as instituições oficiais estaduais. Estas, confiando na sua futura salvação, funcionavam como verdadeiros subdepartamentos emissores do BACEN, comprando volumes despropositais da dívida dos respectivos estados, volumes esses que não conseguiram ser colocados voluntariamente junto ao mercado.

Um caso recente ilustra o ponto acima. Trata-se da reunião do CMN, de 30/09/92. Reproduzimos abaixo a parte da matéria jornalística sobre a referida reunião referente aos bancos estaduais.

“... Um caso envolveu o voto do BACEN que propunha mudanças nas regras de carregamento de títulos estaduais e municipais por parte de instituições financeiras responsáveis pela administração do Fundo da Dívida Pública daqueles governos, os respectivos bancos estaduais. A Resolução nº 1088 é paradoxal com relação àqueles papéis: ela prevê, com relação aos títulos estaduais e municipais, que os bancos oficiais possam carregar em carteira todo o valor de papéis que circulam em mercado, mas limita a determinado teto do patrimônio líquido (PL) da instituição o valor dos títulos privados que podem ser financiados junto ao mercado

O voto do BACEN, prevendo para os títulos estaduais os mesmos limites de PL que já vigoravam para os demais títulos—esta é uma forma de controlar a emissão dos papéis dos governos estaduais e municipais—foi aprovado em princípio mas uma questão levantada pelo conselheiro Paulo Cunha, do grupo Ultra, acabou fixando um prazo de 48 horas para que o voto seja melhor analisado e confirmado. Cunha levantou o ponto que não ficava bem o CMN se pronunciar sobre um tema que envolve títulos estaduais às vésperas da mudança do governo. [A licença para o *impeachment* do então presidente Collor de Mello foi votada pela câmara em 29/09/1992, tendo o vice-presidente Itamar Franco assumido em 2/10/1992.] O presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban), Alcides Tápias, contra-argumentou que a questão é só técnica. Um grupo foi formado com os dois e mais o presidente da Contec para melhor avaliar a decisão. ...” (Gazeta Mercantil, 1/10/1992, pp. 17.)

⁹ Vide Andrade (1992).

A citação acima ilustra bem como a falta de independência dos órgãos normatizadores e fiscalizadores das injunções políticas tornam ineficaz qualquer conjunto de normas, por mais bem feitas que sejam. Voltaremos a esse ponto nas conclusões, quando abordarmos a necessidade de um banco central com maior autonomia frente ao executivo.

TABELA 4

Número de Intervenções do BACEN de 01/01/1986 a 01/10/1992 em

Bancos Comerciais

	Decretações	Encerramentos
1986		
1987	9	
1988	2	2
1989	3	7
1990	5	3
1991	4	
1992		2
TOTAL	23	14

Fonte: BACEN

GRAFICO 1

TABELA 5

V. O Seguro de Depósitos: Realidade e Propostas em Discussão

Não existe no Brasil um seguro de depósito específico para os bancos comerciais. Existe seguro de depósito para os saldos dos depósitos em cadernetas de poupança e letras imobiliárias até aproximadamente US\$10.000. Não obstante a inexistência de uma exigência legal, tem sido praxe nas liquidações e intervenções promovidas pelo BACEN garantir todos os depósitos à vista nos bancos comerciais, com o fim de garantir a estabilidade do sistema bancário. Quando os recursos para o pagamento das instituições em liquidação ou sob intervenção não vinham do próprio ativo das instituições, o BACEN recorria à conta Reserva Monetária. Os recursos dessa conta eram oriundos do IOF¹⁰, mas esse imposto a partir da promulgação da nova constituição (1988) passou para o Tesouro Nacional. Tal conta podia servir também para adiantar aos depositantes dos bancos comerciais os recursos que aplicaram em seus depósitos à vista até que o BACEN pudesse reaver os recursos dos ativos das respectivas instituições em liquidação ou sob intervenção. Quanto aos depósitos a prazo, a política é ressarcir a esses investidores com os recursos remanescentes após o pagamento dos depósitos à vista. Atualmente, com o esgotamento dos recursos da conta Reserva Monetária, o BACEN passou a fazer adiantamentos com recursos próprios, mas estritamente para despesas inadiáveis, tais como manutenção predial, água, luz, folha de pagamento, etc.

A idéia de se criar um seguro de depósito no Brasil, nos moldes, por exemplo, daquele existente nos EUA, é antiga e permanece atual. A constituição brasileira, promulgada em 1988, prevê a instituição de um seguro depósito. Lembremo-nos, também, que o item IV da Resolução 1524 que criou os bancos múltiplos condiciona "... a faculdade de que trata esta

¹⁰ Imposto sobre Obrigações Financeiras.

Resolução ao compromisso de participação da instituição resultante ou de nova instituição no mecanismo garantidor de créditos que vier a ser instituído.”

A discussão sobre o estabelecimento de um seguro de depósito no Brasil é similar àquela existente, por exemplo, nos EUA. Pondera-se o benefício de prover estabilidade ao sistema bancário ao se evitar o risco de corridas bancárias em casos de problemas com alguns bancos, contra o malefício de se incentivar um comportamento excessivamente arriscado dos bancos nas suas operações ativas. Este último fator é o conhecido problema de *moral hazard*, responsável em grande medida, por exemplo, pelo rombo das *savings and loans* americanas.

No Brasil, entretanto, o principal obstáculo à instituição de um seguro de depósito são os bancos oficiais (BB, Caixas Econômicas, Bancos Estaduais, e outros). Tais instituições acham que não devem contribuir para um fundo de seguro de depósito, posto que, na qualidade de instituições governamentais já teriam seus depósitos garantidos pelo governo. Os bancos privados, por sua vez, não querem ter o ônus de contribuir para um fundo enquanto seus competidores estatais não incorrem em tal custo. Assim, o seguro de depósito no Brasil não passa ainda de um projeto cuja efetivação está ainda incerta, existindo a tendência de ser facultativo, com a divulgação ampla dos bancos participantes.

VI. Conclusão e Recomendações para a Reforma do Sistema Financeiro no Brasil no que Concerne aos Bancos Comerciais

O Capítulo IV, do Título VII, da constituição brasileira, promulgada em 1988, intitulado “Da Ordem Econômica e Financeira”, trata do Sistema Financeiro Nacional. O único artigo do referido capítulo da constituição—Artigo 192—traz uma série de tópicos que deverão ainda ser definidos em lei complementar.

O Capítulo IV reduziu as barreiras à entrada de capitais no mercado ao extinguir as cartas-patentes. Ele também reviveu a antiga “lei da usura”, ao fixar um teto de 12% ao ano para a taxa de juros real da economia. O efeito deste preceito constitucional até agora é nenhum, pois os tribunais julgaram necessária a regulamentação do mesmo para o início de sua efetiva aplicação.

No que tange aos bancos comerciais, as principais questões a serem regulamentadas são a organização do Banco Central e de suas atribuições, e o tratamento equânime dos bancos privados e oficiais. Como foi descrito sucintamente no corpo deste trabalho, o calcanhar de aquiles do sistema bancário brasileiro reside atualmente nas instituições financeiras estaduais e na Caixa Econômica Federal. Embora o BACEN tenha mais de uma vez tentado impor a essas instituições os princípios da boa gerência financeira e econômica, injunções políticas impedem que o BACEN leve sua tarefa até o final. Assim, os bancos estaduais constituem um problema duplamente perverso. Ao se constituírem em fonte de vazamento monetário, impedem o sucesso de qualquer plano de estabilização. Ao financiarem irresponsavelmente os tesouros estaduais, comprometem-se irremediavelmente enquanto instituições bancárias econômica e financeiramente viáveis.

Duas são as propostas mais importantes de regulamentação do Artigo 192 em discussão pelo Congresso Nacional. Devem-se aos deputados José Serra e Cesar Maia (este contribuindo sobre a proposta do deputado Francisco Dornelles). Essas propostas divergem quanto à independência do Banco Central a ser criado.

Dois são os pontos fundamentais no que tange à discussão sobre a independência do Banco Central. O primeiro é garantir um sistema de escolha e demissão de diretores e presidente do BACEN que garanta o máximo possível que as decisões tomadas não serão viesadas por interesses de grupos políticos, como o que ocorre atualmente no caso dos bancos estaduais. Em recente artigo sobre o tema da independência do Banco Central (Jornal do Brasil, 23/10/92), o presidente do BACEN, Francisco Gros, afirma:

...Creio que é chegada a hora de darmos mais um passo no sentido de maior independência *institucional* do Banco Central. Nesse sentido, a existência de dirigentes com mandatos fixos, escalonados no tempo, e não coincidentes com os do presidente da República, seria de todo recomendável. Adicionalmente, um relacionamento mais transparente com o Congresso Nacional, com prestação de contas periodicamente, também deveria ser buscado....

Também é necessário deixar bastante claro que o BACEN não pode servir como caixa do governo, quer federal, estadual ou municipal. Sua função precípua é controlar a moeda e supervisionar o sistema financeiro.¹¹ Essas duas funções, entretanto, parecem estar frequentemente em choque dentro de uma mesma instituição. Este é o segundo ponto que julgamos fundamental na discussão da independência do Banco Central. Em recente editorial sobre os conflitos das diversas funções do banco central inglês (Bank of England), a revista *The Economist* (10/10/92) pondera:

...The sharpest conflict is between supervising banks and running monetary policy, and a good illustration of what that conflict means come from the Bank of England.

At first glance, the argument for a central bank having responsibility for banking supervision is persuasive. As lender of last resort, the central bank is ultimately responsible for the soundness of the banking system. It needs to know and control the institutions that have access to its tills. This may seem particularly true of a central bank's supervision of the payment system, the unseen and essential interbank networks that transfer money around the country and the globe.

Yet this argument must be set against a potential conflict of interest if the roles are combined. Suppose, for example, that a lot of banks are shaky. Their supervisor is bound to feel happier if interest rates are kept low, for that is a sure short-term way of saving the banks' debtors from defaulting in droves. Politicians would agree, and not just for that reason: the politician who publicly favours higher interest rates is as rare as an angel in hell. No doubt somebody will argue that when enough banks are sick, lowering interest rates involves no serious inflationary risk, because banks will not go in for exuberant lending anyway. Yet an objective monetary policy may well require higher rates. If this crucial debate is conducted within a single institution, well away from the light of healthy publicity, the cause for price stability will lose. Banks may go bust today, after all, whereas prices will not rise until tomorrow; give them the money, quick.

The surest way to keep that inflationary bias out of a central bank's operations is to have the bank-supervisory job done by a separate body. That is what has happened in Germany, and the results speak for themselves: decades of well-below-average inflation, plus tow out of mere handful of banks in the world to which Moody's gives a triple-A credit rating....

No mesmo artigo citado anteriormente, o presidente do BACEN exprime a necessidade do BACEN passar a cuidar unicamente da política monetária. Ele escreve:

¹¹ Para uma discussão extensa do assunto, vide Dias et al (1992).

...Aspecto que terá necessariamente que ser abordado na discussão sobre a independência do Banco Central é o escopo de sua atuação. Bancos centrais independentes cuidam basicamente de moeda e crédito—e para tanto recebem um mandato preciso e restrito da sociedade.

Não cuidam de crédito rural, de crédito imobiliário, de mercados de *commodities*, de dívida externa, e muito menos de consórcios. É evidente que não há como se imaginar o Banco Central conduzindo uma política de crédito rural ou habitacional independentemente dos demais órgãos de governo responsáveis pela condução da política econômica do país.

O problema que se coloca é que a crescente desorganização do setor público brasileiro preservou poucos órgãos em condições de funcionar com um mínimo de eficácia. O Banco Central é indubitavelmente um deles. Não é fácil pois imaginar a quem devem ser transferidas essas responsabilidades. O que se verifica é, ao contrário do que seria desejável, uma demanda permanente para que o Banco Central assuma novas responsabilidades, em áreas que pouco ou nada tem a ver com as suas funções tradicionais...

Adicione-se às razões acima o fato do principal problema do sistema bancário brasileiro se situar nos bancos públicos estaduais. Alguns técnicos estimam em cerca de US\$ 2 bilhões o passivo a descoberto daquelas instituições. Recentemente a Caixa Econômica Federal (CEF), outra instituição oficial, foi manchete dos periódicos por responder no mês de setembro por mais de um quarto da expansão monetária daquele mês. A CEF esteve presente no redesconto do BACEN naquele mês, requerendo cerca de US\$ 0,7 bilhões (Jornal do Brasil, 20/10/92) do BACEN. É imprescindível, portanto, que a função regulatória do BACEN, sobretudo sobre as instituições oficiais, possa se dar livre de pressões políticas. Sobre esse tema, o presidente do BACEN é enfático (Jornal do Brasil, 20/10/92):

...Significa, também, instituições financeiras públicas dependentes, tanto em nível federal quanto estadual. Não dependentes dele, Banco Central. Mas dependentes do império da lei, do respeito aos regulamentos do Conselho Monetário Nacional, do respeito à boa técnica bancária e da busca de uma administração eficiente e profissional.

E não como hoje ocorre, em que frequentemente as instituições públicas se colocam acima da lei, entendendo que a elas não deva ser aplicada, buscando sempre excepcionalidades, ou, quando não atendidas, transformando questões que deveriam ser meramente administrativas e gerenciais—tais como abertura de novas agências, a publicação de balanços ou até mesmo o fechamento de instituições falidas—em grandes casos políticos a serem levados ao presidente da República e por ele decididos....

As razões acima relacionadas parecem sugerir a necessidade de um segundo banco central independente para cuidar tão somente da regulação e supervisão do sistema financeiro.

A instituição da autonomia do BACEN é também condição necessária para que se possa estabelecer um mecanismo de seguro de depósito e de crédito. Como se viu, o principal obstáculo para a instituição de um seguro de crédito no Brasil é que as instituições oficiais assumem que têm seus depósitos já garantidos pelos respectivos governos. Com o estabelecimento de uma efetiva autonomia do BACEN em relação a grupos políticos localizados, tal percepção cairia por terra, abrindo caminho para a constituição de um seguro de depósito. Naturalmente, as regulações sobre os bancos teriam que tornar-se mais rígidas para se evitar os problemas de *moral hazard* associados com o seguro de depósito.

VII. Bibliografia

- Andrade, E. C. d. (1992). Os bancos comerciais estaduais no Brasil: do final dos anos sessenta à crise dos anos oitenta. mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro,
- Bacha, E. L. (1992). Alguns princípios para a reforma do sistema financeiro nacional. Revista de economia Política, 11(1), 122-129.
- Backus, D. a. J. D. (1985). Inflation and Reputation. American economic review, 75, 530-538.
- Behrens, A. (1987). O papel dos bancos de investimento como instituições de crédito a longo prazo. Revista Brasileira de Mercado de Capitais, 4(10, jan/abril),
- Bodin de Moraes, P. (1986). Essays on stabilization policies. Tese de Doutorado, M.I.T.,
- Bodin de Moraes, P. (1988a). A condução da política monetária durante o plano cruzado (200). Pontifícia universidade católica do rio de janeiro.
- Bodin de Moraes, P. (1988b). A inflação e o número de intermediários financeiros (204). Pontifícia universidade católica do rio de janeiro.
- Bodin de Moraes, P. (1990). Foreign banks in the brasilian economy in the eighties (241). Pontifícia universidade católica do rio de janeiro.
- Carneiro, D. D. (1986a). Long run adjustment, debt crisis and the changing role of stabilization policies in the brazilian recent experience. In R. T. a. L. Whitehead (Ed.), Debt and adjustment in latin america London: Macmillan.
- Carneiro, D. D. (1986b). Passivo do governo e déficit público: a experiencia da economia brasileira no período 1970-84. In E. Lozardo (Ed.), Deficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural Rio de janeiro: Paz e terra.
- Carneiro, D. D. a. A. F. N. (1984). Variáveis de crédito e endogeneidade dos agregados monetários: nota sobre a evidência empírica dos anos setenta. Pesquisa e planejamento econômico, 14(1),
- Carneiro, D. D. a. I. G. (1991). Reforma monetária: pós e contras do mercado secundário. Revista brasileira de economia, 45(especial), 205-222.
- Carneiro, D. D. a. P. B. d. M. (1988). La inflación y la evolución del sistema financiero brasileño. In C. M. a. R. Zahler (Ed.), Deuda interna y estabilidad financiera (pp. 135-155). Buenos aires: Grupo editor latino americano.
- Carneiro, D. D. a. R. L. F. W. (1989). Managing Brasil's external debt: the contribution of debt reduction schemes . The world bank.

Carneiro, D. D. a. R. L. F. W. (1992). Public savings and private investment requirements for growth resumption in the brasilian economy . Pontifícia universidade católica do rio de janeiro.

Correa do Lago, L. A. (1983). Controle quantitativo e seletivo do crédito: aspectos teóricos e a experiência recente do Brasil (60). Pontifícia universidade católica do rio de janeiro.

Dias, G., J. R. R. Afonso, L. C. R. Patury and P. P. Parente. (1992). A lei complementar do sistema financeiro nacional: subsídios e sugestões para a sua elaboração. Brasília:

Dornbusch, R. (1988). Mexico: stabilization, debt and growth . MIT.

Dornbusch, R. (1990). Policies to move from stabilization to growth. Washington:

Dreizen, J. (1985). O conceito de fragilidade financeira num contexto inflacionário . BNDES.

Fischer, S. (1990). Rules versus discretion in monetary policy. In B. M. F. a. F. H. Hahn (Ed.), Handbook of monetary economics Elsevier Science Publishers.

Fischer, S. a. L. S. (1989). Should government learn to live with inflation? American economic review, 79, 382-387.

Goldsmith, R. W. (1986). Brasil 1850-1984: Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação . São Paulo:

Kydland, F. E. a. E. C. P. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of oprimal plans. Journal of political economy, 85, 473-492.

Manso, V. M. C. (1985). Bancos estrangeiros e bancos nacionais: uma comparação de estruturas e desempenho, 1981-84. Tese de mestrado em economia, Universidade de Brasília,

Montoro, A. F. (1982). O sistema financeiro brasileiro . Rio de janeiro:

Najberg, S. (1989). Privatização de recursos públicos: os empréstimos do sistema BNDES ao setor privado nacional com correção monetária parcial. Tese de mestrado, Pontifícia universidade católica do Rio de janeiro,

Novaes Filho, W. (1988). Inflação e preço de ação de bancos comerciais. Tese de mestrado, Pontifícia universidade católica do rio de janeiro,

Simonsen, M. H. (1969). Inflation and the money and capital markets in Brazil. In H. S. Ellis (Ed.), The economy of Brazil Berkeley: University of california press.

Simonsen, M. H. (1974). Correção monetária: a experiência brasileira .

Sochaczewsky, A. C. L. P. (1980). Financial and economic development in Brasil, 1952-1968. The london school of economics and political science, Tese de doutorado,

Ventura, G. S. (1990). A inflação como mecanismo de financiamento do governo e de transferência para os bancos comerciais: o caso do Brasil nos anos oitenta. Tese de mestrado, Pontifícia universidade católica,

Vital, S. M. (1971). Economia de escala em bancos comerciais brasileiros. Tese de mestrado, FGV, IBRE, EPGE,

Werneck, R. L. F. (1988). Ahorro y inversión en latinoamerica. Ottawa, Canada:

Werneck, R. L. F. (1991). A crise financeira dos estados. Carta econômica, Ano X/ Agosto,

Werneck, R. L. F. (1992a). Fiscal federalism and stabilization policy in Brazil. Washington, DC: IDRC, Ottawa, Canada,

Werneck, R. L. F. (1992b). Inflação, recursos externos e política monetária. Carta econômica, Ano XI/ janeiro,