

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

CONTROLES INTERNOS NO SISTEMA FINANCEIRO: UM INSTRUMENTO PARA
EVITAR TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE

Joana de Vicente Salgado

Nº de matrícula 9615795-8

Orientador: Gustavo H.B. Franco

Tutor: José Márcio Camargo

Novembro de 1999

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

CONTROLES INTERNOS NO SISTEMA FINANCEIRO: UM INSTRUMENTO PARA
EVITAR TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE

Joana de Vicente Salgado
Nº de matrícula 9615795-8

Orientador: Gustavo H.B. Franco
Tutor: José Márcio Camargo

Novembro de 1999

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

Joana de Salgado

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

Gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Gustavo Franco, pela sua atenção, dedicação, e elaboração das principais idéias desta monografia. Gostaria de agradecer também meus pais, irmãs e amigos pelo apoio e incentivo durante meus quatro anos de faculdade. Para a apresentação final desta monografia, a participação de todos foi de grande importância.

INTRODUÇÃO.....	5
I. ATUALIDADE DO TEMA EM GERAL	8
I.1. O papel do BIS (Bank for International Settlements).....	8
I.2. O Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia	11
I.3. Os vinte e cinco princípios da Basiléia	13
II. ATUALIDADE DO TEMA NO BRASIL	22
II.1. A entrada do Brasil no BIS e sua participação no Comitê da Basiléia	22
II.2. Adaptação dos vinte e cinco princípios no Brasil	24
III. COMPLIANCE	29
III.1. Uma breve retrospectiva da história dos controles internos	29
III.2. O papel do Comitê da Basiléia no incentivo à supervisão e implementação de controles internos no sistema bancário	31
III.3. Algumas lições	34
III.4. Os objetivos e funções dos controles internos, em particular da atividade de compliance	38
IV. RESOLUÇÃO Nº 2.554	43
IV.1. Uma comparação entre os treze princípios sobre controles internos recomendados pelo Comitê da Basiléia e a Resolução nº 2.554	44
IV.2. Custos e benefícios da Resolução nº 2.554	48
V. CONCLUSÃO	50
BIBLIOGRAFIA	53
ANEXO I	56

INTRODUÇÃO

A maior escala e diversidade dos fluxos de capitais para mercados emergentes nos anos 90 trouxe benefícios, mas também facilitou a explosão e disseminação de crises financeiras, fazendo com que a adoção de políticas domésticas seguras para minimizar a vulnerabilidade ao contágio se tornasse essencial. A crise financeira que começou na Ásia, em meados de 1997, se espalhou por outros continentes e trouxe necessidade de esforços urgentes para reforçar a arquitetura do sistema financeiro internacional. Depois deste evento o mundo parece ter acordado e começou a dar mais importância para a situação do sistema financeiro. Desta forma, preocupações relativas ao aumento da transparência nas operações bancárias, nas normas contábeis, assim como preocupações de autoridades nacionais em promoverem estabilidade macroeconômica aumentaram.

Segundo o “Summary of Reports on International Financial Architecture” – G22, outubro de 1998 - sistemas bancários frágeis e mercados de capitais pouco desenvolvidos contribuem para uma má alocação dos recursos, e aumentam as chances de propagação de crises. A implementação de práticas seguras de supervisão bancária, assim como atividades voltadas para controles dentro das instituições têm se tornado, portanto, uma das saídas encontradas por bancos centrais e pelo próprio mercado como instrumento para prevenir tais situações. A convicção a respeito da importância da estabilidade do sistema financeiro após a ocorrência de diversas crises nas últimas décadas já é um consenso entre as várias instituições internacionais.

Além disso, a rapidez com que se desenvolvem os mercados e se internacionalizam as operações exige constantes aperfeiçoamentos das entidades em sua atitude reguladora. Portanto, a necessidade de comunicação e cooperação entre órgãos reguladores de diferentes países tem crescido. O Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, o Banco de Compensações Internacionais (Bank for International Settlements - BIS), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e outras instituições que vem trabalhando para melhorar o fortalecimento dos sistemas financeiros como um todo.

No Brasil as medidas adotadas neste sentido estão em consonância com as recomendações sugeridas pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia. Essas recomendações, de cuja discussão o Banco Central do Brasil participou ativamente formam um conjunto de vinte e cinco princípios básicos para aumentar a eficiência da supervisão bancária e reduzir os riscos de crises financeiras. Dentre esses vinte e cinco princípios, esta monografia fará destaque para o princípio quatorze que trata de controles internos. Além disso, serão analisados outros treze princípios também recomendados pelo Comitê que fazem parte do documento “Arcabouço para Sistemas de Controles Internos em Organizações Bancárias”. Dentro deste universo, será feito um estudo sobre a atividade de *compliance*, que ainda é novidade no Brasil.

A proposta desta monografia é fazer um estudo sobre a crescente importância dos controles internos nas instituições financeiras. O capítulo I visa, primeiramente tratar da atualidade do assunto em geral, mostrando o que é o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, quais os seus objetivos, como se tornou importante e quais são seus vinte e cinco princípios básicos. O capítulo II enfocará a atualidade do assunto tendo como ênfase o Brasil. Nele serão analisados, a entrada do país como membro do BIS (Bank

for International Settlements), assim como sua participação no Comitê. Ainda neste capítulo será abordado a adoção dos vinte e cinco princípios no Brasil. O terceiro capítulo irá tratar do tema “*compliance*”. Entretanto, este capítulo irá partir do geral, isto é, controles internos, para depois enfocar de maneira mais específica a atividade de *compliance*. O quarto capítulo será sobre a Resolução nº 2.554 que dispõe sobre a implementação de controles internos no Brasil. No último capítulo será concluída a monografia.

I. ATUALIDADE DO TEMA EM GERAL

A situação dos bancos é vista por muitos economistas como um dos principais fatores responsáveis pelas crises financeiras. Uma supervisão eficiente das organizações bancárias tem se tornado característica essencial para a formação de um ambiente econômico forte no qual o sistema financeiro desempenha um importante papel. A tarefa dos supervisores, portanto, é garantir que os bancos operem de maneira segura e que tenham reservas suficientes para enfrentarem os riscos decorrentes de suas atividades. De fato, os custos de uma supervisão bancária forte são altos, mas os custos de uma supervisão bancária fraca tendem a ser muito maiores. Entretanto, a simples existência de supervisão não é condição necessária nem suficiente de que os bancos não irão quebrar. Neste contexto, o BIS (Bank for International Settlements) merece destaque pois tem atuado de maneira ativa para estimular a promoção da estabilidade financeira e incentivar a supervisão bancária em âmbito internacional.

I.1. O papel do BIS (Bank for International Settlements)

Em 20 de janeiro de 1930 o BIS (Bank for International Settlements - Banco de Compensações Internacionais) foi fundado, e desde então é caracterizado como uma instituição bancária central, sem similaridade internacional. O controle e administração deste organismo é totalmente operado por bancos centrais. Seu objetivo é promover a cooperação entre os bancos centrais, fornecer facilidades adicionais para a realização de operações financeiras internacionais, e atuar como depositário ou agente para as compensações financeiras internacionais. Na data de sua constituição tornaram-se

membros fundadores os bancos centrais da Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, França, Itália e Reino Unido.

A necessidade de se criar uma organização como o BIS foi percebida desde o início do século. Entretanto, não foi antes da adoção do “Young Plan” estabelecido no “Hague Agreements” de 20 de Janeiro de 1930, que teve como principal objetivo favorecer a liquidação do ônus de guerra imputados à Alemanha em decorrência de seu envolvimento na Primeira Guerra Mundial, que os passos necessários para a sua constituição foram dados. A nova organização internacional, localizada em Basiléia, Suíça, começou suas atividades na Basiléia em 17 de maio do ano de sua fundação, sendo a mais antiga organização no campo das finanças internacionais, e centro de convergência das autoridades monetárias. Contudo, o BIS não se limitou, como inicialmente previsto, a exercer as funções de fundo fiduciário do referido plano, mas incumbiu-se também de promover a cooperação entre bancos centrais e oferecer facilidades adicionais para a condução de operações financeiras internacionais.

A cooperação entre bancos centrais está se tornando cada vez mais importante devido a maior complexidade do mundo financeiro internacional trazida pelo processo de globalização do sistema bancário. Hoje, o BIS junto com o Comitê da Basiléia têm como foco principal tentar solucionar e prevenir o problema de propensão a crises devido a rápida integração financeira dos mercados e maior mobilidade de capitais. Também faz parte das metas deste banco alcançar alto grau de mútua cooperação sobre temas monetários e econômicos e facilitar o desenvolvimento integrado do sistema financeiro internacional, afim de promover estabilidade. O BIS é, portanto, um importante foro de cooperação internacional financeira e monetária entre bancos

centrais, e também entre outros reguladores e supervisores. Ao mesmo tempo ele é um banco, que tem como particularidade o fato de seus depositantes serem formados apenas por bancos centrais e instituições financeiras internacionais.

Atuando como secretaria, este banco sedia as reuniões do Comitê sobre Sistemas de Pagamentos e Compensações Internacionais, e fica encarregado de supervisionar a evolução dos sistemas de pagamentos, inclusive dos mercados de títulos e transações cambiais externas. No terreno da pesquisa econômica, o BIS atende a pedidos de análise de dados sobre o desenvolvimento bancário internacional, mercados de títulos e, ultimamente, sobre estatísticas do balanço de pagamentos. Na área de investimentos, este organismo oferece aos bancos centrais a possibilidade de aplicação de instrumentos que permitem a melhoria do controle de suas posições de liquidez, bem como utilização de esquemas de administração das reservas internacionais a longo prazo.

Além disso, o BIS vem desempenhando o papel de prestador aos bancos centrais, principalmente aos países da América Latina e Europa Oriental. A partir de 1982, com o surgimento da crise da dívida externa, o Organismo passou a conceder empréstimos-ponte (“bridge loans”) aos países mais afetados por problemas de balanço de pagamentos, antecipando créditos levantados por esses países junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Comunidade Econômica Européia (CEE).

Desde setembro de 1994 os onze países - Alemanha, Bélgica, Canadá, França, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido, e Estados Unidos - fazem parte do “Comitê de Diretores do Banco” que formam o chamado Grupo dos Dez (G-10), e são

sócios do BIS. Em 1996/1997 a entrada de nove outros bancos centrais , principalmente de economias emergentes (inclusive o Brasil), reduziu o grau de concentração de acionistas formados por representantes do mundo industrializado. Atualmente, 45 bancos centrais são membros desta organização e têm direitos de representação e poder de voto nas reuniões gerais do BIS.

I.2. O Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia

O Comitê da Basiléia de Supervisão Bancária é um comitê de autoridades supervisoras do sistema bancário que foi estabelecido em 1975 pelo G-10. Ele é composto por representantes seniors de autoridades supervisoras do sistema bancário e dos bancos centrais dos países que compõe o Grupo dos Dez além de Luxemburgo. O Comitê se reúne no “Bank for International Settlements” (BIS) na Basiléia onde o secretariado permanente está localizado.

Durante muitos anos, o Comitê da Basiléia trabalha para melhorar a supervisão bancária a nível internacional através de vários contatos com supervisores bancários de todas as partes do mundo. O Comitê vem examinando a melhor forma de expandir seus esforços no sentido de promover o fortalecimento de uma supervisão bancária prudente tanto nos países membros quanto em países que não pertencem ao G-10.

Desde meados dos anos 70 que o Comitê vem questionando a natureza dos problemas que o sistema financeiro internacional começava a passar. O primeiro encontro do Comitê da Basiléia produziu uma publicação, o *1975 Concordat*. Um dos principais

pontos de discussão deste documento era o da internacionalização dos bancos. Estabelecendo filiais em todo o mundo, os grandes bancos tornavam-se expostos a crises fora do país de origem.

O *1975 Concordat* listou propostas quanto à especificação da identidade das instituições. Numa economia globalizada, a troca de informação entre as autoridades monetárias exerce papel importante na condução de uma política regulatória no sistema financeiro. Portanto, a caracterização da nacionalidade de um banco facilitaria o controle, tanto do país que o abriga, quanto também do país de origem da sede ou do controlador. Todavia, a dispersão do Comitê entre 1975 e 1983 foi resultado da falta de utilização de tais critérios. A crise da dívida dos anos 80 aliado aos problemas de insolvência e falência vividos por instituições financeiras na Europa e nos Estados Unidos contribuíram para a retomada da discussão em pauta no *Concordat*.

Os casos de falência no sistema financeiro americano suscitaram, além da busca de solução para a crise da dívida, um envolvimento maior das autoridades da política monetária em desenvolver um sistema de regulação prudencial que acarretasse em maior credibilidade do sistema. Desde então, um dos maiores objetivos do Comitê da Basileia vem sendo minimizar os riscos de insucesso das autoridades bancárias, e com isso, alcançar maiores garantias para a solvência e a liquidez do sistema bancário internacional.

Mais recentemente, outro acontecimento chamou a atenção do Comitê: a crise da Ásia. No início de 1997 os sintomas da crise já começavam a aparecer. Dentre os fatores que levaram o acontecimento desta crise, o 68th Annual Report do BIS (1998) aponta para a

falta de sistemas bancários com supervisão adequada. Além disso, o documento mostra que a falta de prudência por parte dos bancos de vários países em expandir crédito deixaram os bancos mais vulneráveis. A insuficiência de liquidez e a diversificação inadequada de ativos financeiros estrangeiros constituíram um dos problemas da crise. No dia 27 de setembro do ano que ocorreu a crise da Ásia, o Comitê da Basileia com o apoio dos bancos centrais do Grupo dos Dez divulgou os “Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária Efetiva”. O documento estabelece um conjunto de 25 princípios básicos que o Comitê acredita que devem estar funcionando para que um sistema de fiscalização das instituições financeiras seja eficiente.

I.3. Os vinte e cinco princípios da Basileia

No desenvolvimento dos princípios, o Comitê da Basileia trabalhou junto com as autoridades fiscais de países que não fazem parte do G-10. O documento foi preparado por um grupo formado por representantes do Comitê da Basileia e do Chile, China, República Checa, Hong Kong, México, Rússia e Tailândia. Nove outros países (Argentina, Brasil, Hungria, Índia, Indonésia, Coréia, Malásia, Polônia e Singapura) foram também associados ao trabalho. O projeto da elaboração dos Princípios também contou com ampla consulta de outros grupos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD).

Os princípios estabelecidos pelo Comitê da Basileia não enfocam áreas específicas, bem como não definem detalhes operacionais para sua implementação. Eles apresentam diretrizes que se adaptam a todas as operações e áreas de risco. Por isso, não existe padronização a ser seguida, até porque a natureza dos riscos e necessidade de maior ou

menor controle está diretamente vinculada à complexidade, volume e nível de risco de cada organização ou atividade operacional que por sua vez varia de país para país.

Desta forma, os Princípios são apenas exigências mínimas, e precisam ser complementados por outras medidas destinadas a atender as particularidades e os riscos do sistema financeiro de cada país. Eles tem a intenção de servirem como referência básica para que supervisores do sistema bancário e outras autoridades públicas do mundo inteiro possam aplicá-los na supervisão bancária dos bancos conforme suas jurisdições.

O Comitê da Basileia participa junto com outras organizações interessadas, no monitoramento do progresso feito pelos países durante o processo de implementação desses vinte e cinco princípios que serão apresentados a seguir:

Pré-condições para um supervisão bancária efetiva (princípio 1 e 22):

Esses dois princípios, consistem em assegurar a independência política dos responsáveis pela fiscalização do sistema financeiro, bem como a disponibilidades de instrumentos que permitam uma atuação preventiva por parte do Banco Central.

1 - Independência operacional - um sistema efetivo de supervisão bancária deve ter responsabilidades e objetivos claros para cada agência envolvida na supervisão das organizações bancárias. Cada uma dessas agências deve possuir independência operacional e recursos adequados. Uma estrutura legal adequada também é necessária e deve incluir fatores que dizem respeito a autorização das organizações bancárias e suas supervisões existentes. Os supervisores devem estar protegidos legalmente e devem ter

poderes para exigir que as organizações façam negócios seguros e corretos. Acordos para compartilhar informações entre supervisores e proteger a confidencialidade de tais informações devem estar em ordem.

Regras relativas à constituição e organização de bancos (princípios 2 a 5):

Esses princípios consistem no estabelecimento de um conjunto de regras para a constituição de um banco (capital mínimo exigido, plano de atuação, competência e integridade dos controladores, etc.) e condicionam a transferência de controle acionário ou fusões à prévia aprovação do órgão governamental responsável pela fiscalização bancária. Além disso, eles permitem que as autoridades sejam seletivas na concessão de autorizações para o funcionamento de bancos. Concede ainda o poder de vetar a compra e/ ou associações de bancos por grupos cujos novos controladores não tenham planos concretos e bem definidos de atuação no setor.

2 - Licença— as atividades permitidas pelas instituições que são licenciadas e sujeitas a supervisão, como por exemplo os bancos, devem estar definidas de forma clara, e o uso da palavra ‘banco’ deve ser extremamente controlada.

3 - Poder de negar acesso discricional – a “licensing authority” deve ter o direito de estabelecer critérios e rejeitar estabelecimentos de instituições que não puderem cumprir os padrões mínimos estabelecidos. O processo de licenciamento deve , no mínimo, consistir de uma avaliação da propriedade da organização bancária, dos diretores e gerentes executivos, do seu plano operacional e controles internos, e da condição financeira projetada do banco, incluindo sua base patrimonial. Quando for um banco estrangeiro, deve ser obtida uma permissão prévia que deve ser dada pelos supervisores do país de origem.

4 - Poder de vetar transferência de controle – os supervisores bancários devem ter autoridade para avaliar e rejeitar qualquer proposta de transferência para terceiros de parcelas significativas da propriedade ou controle do banco.

5 - Poder de vetar investimento não financeiro - os supervisores bancários devem ter autoridade para estabelecer critérios para avaliar investimentos importantes ou processos de aquisição feitos por um banco, assim como assegurar que suas filiais não exponham o banco a riscos indevidos ou impeçam uma supervisão efetiva.

Regulamento prudente e exigências no gerenciamento do risco (princípios 6 a 15):

Esses princípios especificam que o capital mínimo de um banco deve refletir a estrutura de risco dos seus ativos e que os bancos devem ser obrigados a desenvolver instrumentos adequados para identificar, monitorar e controlar os riscos envolvidos na atividade bancária.

6 - Bancos devem ter capital mínimo e esse valor deve ser proporcional ao ativo ponderado pelo risco - supervisores bancários devem estabelecer capital mínimo adequado e prudente que devem fazer parte das exigências de todos os bancos. Tais exigências devem refletir os riscos incorridos pelos bancos, e devem definir os componentes de capital, levando em consideração as possibilidades de ocorrência de perdas. Para bancos internacionais, no mínimo essas exigências devem cumprir o limite estabelecido pelo Acordo de Capital da Basileia (Comitê da Basileia estabeleceu que mínimo aconselhável é 8%)

7 - Avaliar política de crédito – uma tarefa importante do sistema de supervisão bancária é a avaliação das políticas, práticas e procedimentos bancários relacionados a concessão de empréstimos e a forma de investimento, assim como a administração desses empréstimos e investimentos.

8 - Avaliar política de provisão – os supervisores bancários devem exigir que os bancos estabeleçam e cumpram com suas políticas, práticas e procedimentos de avaliação da qualidade dos ativos, e das reservas para provisionar eventuais perdas de empréstimos.

9 - Avaliar sistemas monitorando informação – os supervisores devem assegurar-se de que os bancos tenham sistemas de informação que permitam que a gerência identifique concentrações nas carteiras. Os supervisores devem estabelecer limites para restringir a exposição dos bancos em relação a um único devedor ou a um grupo de devedores relacionados.

10 - Restringir relação entre coligados – com a intenção de prevenir abusos gerados por empréstimos viciados, supervisores bancários devem exigir dos bancos que emprestem para empresas coligadas, um monitoramento dos créditos concedidos assim como um controle dos riscos envolvidos.

11 - “Country risk” (riscos associados a fatores políticos, econômicos e sociais do país devedor) e “transfer risk” (ocorre quando a dívida do devedor não está cotada em moeda local)– os supervisores devem verificar se os bancos têm políticas, procedimentos e práticas adequadas para identificar, monitorar e controlar estes riscos quando ocorrerem empréstimos e investimentos internacionais, e também para que tenham reservas para se proteger de tais riscos.

12 - Risco de mercado (riscos de perdas de posições dentro e fora do balanço advindas de movimentos nos preços de mercado) – os bancos devem ter em ordem sistemas de monitoramento e controle de risco de mercado. Supervisores devem ter poderes para impor limites específicos e/ou multarem, se forem autorizados para tal, quando houver exposição de risco de mercado.

13 - Sistemas globais de riscos – os supervisores devem verificar se os bancos têm em ordem sistemas globais de risco para identificar, medir, monitorar e controlar todos os

riscos significativos, e quando for necessário exigir que os bancos tenham uma reserva de capital para cobrir tais riscos.

14 - Controles internos – os supervisores devem verificar se os bancos têm controles internos que sejam adequados com a natureza e volume do seu negócio. Isso deve incluir procedimentos claros de definição de autoridade e responsabilidade; separação de algumas atividades dentro do banco; salvaguarda de seus ativos; auditoria interna ou externa independentes, e atividades de *compliance* para verificar a adequação desses controles e das leis e regulamentações aplicáveis.

15 - Lavagem de dinheiro, e política de “know your customer” – os supervisores devem verificar se os bancos têm políticas, práticas e procedimentos adequados, incluindo regras de “know your customer”, que promovam altos padrões de ética e profissionalismo no setor financeiro e previnam que o banco seja usado como veículo por criminosos.

Maneiras de fiscalizar instituições financeiras (princípios 16 a 21):

Esses princípios estabelecem que a supervisão bancária deve se basear tanto em relatórios periódicos escritos pelos bancos quanto na fiscalização efetuada diretamente em cada um deles. Os responsáveis pela fiscalização devem manter contato freqüente com os bancos e procurar entender por completo os diversos tipos de operações bancárias. As informações reportadas pelos bancos devem ser comprovadas via fiscalização direta e/ou com a ajuda de auditores externos. A supervisão bancária deve ser feita de forma consolidada, incluindo as participações do banco em outras empresas.

16 - Fiscalização – um sistema de supervisão bancária efetiva deve consistir de alguma forma de fiscalização ‘on site’ (dentro da instituição bancária) e ‘off site’ (fora da instituição bancária).

17 - Conversar com a alta gerência – supervisores bancários devem ter contatos regulares com administradores bancários e procurar entender o funcionamento das operações da instituição.

18 – Estatísticas - supervisores bancários devem ter meios de coletar, revisar e analisar relatórios e estatísticas enviadas pelos bancos numa base consolidada.

19 - Auditores - supervisores bancários devem ter meios de realizar verificação da informação obtida na supervisão através de fiscalização ‘on site’ ou através do uso de auditores externos.

20 - Poderes Formais dos Supervisores: olhar sempre o grupo econômico como um todo– um elemento essencial da supervisão bancária é a capacidade dos supervisores de fiscalizar o grupo bancário numa base consolidada.

21 - Exigências de informação – os supervisores devem assegurar que toda instituição mantenha registros adequados e desenhados de acordo com os padrões contábeis para permitir que a supervisão retrate a verdadeira situação financeira da instituição e da rentabilidade de seu negócio. Além disso, os supervisores devem, exigir publicações de demonstrativos financeiros periodicamente

Poderes formais dos supervisores:

22 - Capacidade dos supervisores de fiscalizar e impor exigências – supervisores bancários devem ter meios para realizar ações corretivas quando os bancos falharem no cumprimento de alguma exigência (como a de capital mínimo), quando existirem violações de regulamentação, ou quando os depositantes forem ameaçados de alguma outra maneira. Em circunstâncias extremas, isso deve incluir o poder de anular a licença bancária ou recomendar que esta seja anulada.

Necessidade da supervisão global consolidada e de troca de informações entre bancos centrais (princípios 23,24 e 25):

Esses três últimos princípios especificam que a fiscalização dos bancos deve consolidar as operações domésticas com aquelas realizadas pelo banco no exterior e tratam do intercâmbio internacional de informação entre supervisores. A importância dessa consolidação evita, por exemplo, a possibilidade de que o banco possa, via subsidiária no exterior, esconder problemas na sua carteira de empréstimos.

23 – Supervisores bancários devem praticar uma supervisão global consolidada das organizações bancárias internacionalmente ativas, monitorando-as adequadamente e aplicando normas apropriadas para todos os negócios conduzidos por essas organizações bancárias.

24 – Um ponto chave da supervisão bancária consolidada é estabelecer contato e troca de informação com outros supervisores, principalmente com autoridades de supervisão bancária do próprio país.

25 – Supervisores bancários devem exigir que as operações locais de bancos estrangeiros sejam conduzidas com os mesmos padrões que são exigidos nas instituições do país sede, e devem ter poderes para exigir que as filiais compartilhem informações que forem necessárias para que ocorra supervisão bancária consolidada.

O Comitê da Basileia acredita que se cada país conseguir implementar, ou pelo menos dar início ao processo de implementação dos 25 princípios, então, será um grande passo para no caminho da estabilidade financeira no âmbito nacional e internacional. Tal crença pode ser melhor compreendida quando se conclui que por trás da simples

recomendação dos vinte e cinco princípios existe a intenção do Comitê de tentar promover a consolidação de padrões operacionais e éticos nos mercados locais e estrangeiros. A adesão de princípios comuns tem servido como parâmetro para a reorganização de mercados e regras domésticas, visando adaptá-las aos preceitos relativos à redução de riscos em escala internacional. Neste contexto, esta adesão evidencia a necessidade de redução das diferenças entre as regulamentações dos países devido ao maior intercâmbio de transações financeiras, e em virtude das várias inovações advindas do sistema bancário.

Ao buscar reduzir as diferenças entre as normas de controle operacional aplicáveis às instituições financeiras em seus países de origem, o Comitê procura criar bases mais equitativas para a análise comparativa das instituições no plano internacional. Para tanto, a recomendação dos princípios às autoridades encarregadas do controle e da fiscalização de instituições financeiras vem sendo adotadas no mundo inteiro. Mas, infelizmente, somente após as diversas crises que o sistema financeiro atravessou nas últimas décadas, que esse consenso se mostrou mais evidente e concreto.

II. ATUALIDADE DO TEMA NO BRASIL

O processo de internacionalização da economia mundial exige, entre outros pré-requisitos, a unificação das normas aplicáveis às instituições financeiras, de modo a criar um ambiente estável que permita a intensificação dos fluxos financeiros entre os países. No Brasil, após meses de discussão, o Conselho Monetário Nacional regulamentou, em agosto de 1994, normas que irão reger o Sistema Financeiro brasileiro, segundo o acordo assinado na cidade da Basileia, Suíça, mencionado no capítulo I desta monografia. Ao buscar o enquadramento do mercado financeiro brasileiro aos padrões do Acordo da Basileia, o Banco Central do Brasil deu um passo fundamental para que o país participasse do processo de globalização dos mercados internacionais.

II.1. A entrada do Brasil no BIS e sua participação no Comitê da Basileia

Na época de sua criação na década de 30, os membros do BIS eram todos países ocidentais. Todavia, um dos problemas enfrentados pelo BIS é o fato de que o mundo vem mudando numa velocidade maior do que sua estrutura institucional. Com os mercados emergentes tornando-se cada vez mais fortes, os problemas que mais exigiram a atuação coordenada dos bancos centrais, nos anos recentes (como a crise financeira do México) chegaram a afetar, em muitos casos países não-membros do BIS. O convite formulado a nove bancos centrais de mercados emergentes - Arábia Saudita, Brasil, China, Cingapura, Coreia, Hong Kong, Índia, México e Rússia – ocorreu na tentativa de solucionar esse problema.

Em 22 de agosto de 1996 o Gerente Geral do Banco de Compensações Internacionais (BIS) oficializou o convite para que o Banco Central do Brasil, como representante do Governo brasileiro, ingressasse como membro associado do BIS. No dia 9 de setembro deste mesmo ano, a Diretoria do Banco de Compensações Internacionais (BIS) decidiu, em reunião realizada em Basileia, Suíça, confirmar o convite feito anteriormente ao Brasil para adesão como associado, mediante a subscrição de ações do Organismo.

O lote de ações que foi colocado para subscrição pelos nove bancos centrais somava 25.000 ações. Foram ofertadas 3.000 ações ao Banco Central do Brasil, bem como aos sete outros bancos centrais, com exceção de Hong Kong (1.000 ações). Em 19.03.97 o Congresso Nacional, por intermédio do Decreto Legislativo nº 15, aprovou o texto do Convênio Constitutivo do BIS, referente à adesão do Banco Central do Brasil, em nome do Governo Brasileiro, como membro associado àquela instituição internacional. O Banco Central efetuou o pagamento para aquisição das 3.000 ações do capital do BIS, ofertadas ao Brasil, e tornou-se membro do BIS.

O relacionamento do Brasil com o BIS vem de longa data. Ao final de 1982, o Governo brasileiro assinou com o organismo um empréstimo de curto prazo, no valor de US\$ 500 milhões, como parte de um programa de ajuste do balanço de pagamentos. A partir de 1994, o BIS passou a atuar como agente custodiante das garantias de bônus denominados em dólares norte-americanos, vencidos em 15 e 30 anos, emitidos pelo país na reestruturação da dívida externa, renegociada em 1993. Além disso, o BIS exerce a função de banco depositário das reservas internacionais do Brasil.

O convite feito pelo BIS revela-se uma oportunidade ímpar e prova o reconhecimento de que o Brasil atravessa uma nova fase em sua história econômica. Aderir ao BIS, organismo financeiro de marcante presença no cenário mundial, significa ampliar os horizontes das relações internacionais do País, colocando o Banco Central do Brasil lado a lado com os demais bancos centrais membros do Organismo.

II.2. Adaptação dos vinte e cinco princípios no Brasil

A partir do início de 1994 as discussões entre o Banco Central do Brasil (BACEN) e as instituições financeiras quanto à necessidade de haver algumas adaptações das normas internacionais ao mercado brasileiro se intensificaram. Neste período, o BACEN divulgou uma minuta com a primeira proposta de alteração nos regulamentos, envolvendo uma nova concepção sobre a definição dos níveis mínimos de patrimônio líquido exigido em função da estrutura de ativos. O Governo, portanto, editou um conjunto moderno de medidas nas matérias de legislação e supervisão bancárias não só compatível, mas também por vezes até mais rigoroso do que o sugerido pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia.

Com relação aos princípios 1 e 22 sobre pré-condições para uma supervisão bancária efetiva sugeridos pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia alguns passos já foram dados para que os mesmos fossem atendidos. A lei nº 6.024/74 e o Decreto Lei 2.321/87 que tratam da intervenção e liquidação de instituições financeiras, não permitiam a atuação preventiva por parte do BACEN, indo contra os princípios da Basiléia. Afim de se adaptar aos princípios aqui mencionados, o Governo brasileiro

editou a MP nº 1.182, em novembro de 1995, ampliando os poderes do Banco Central para possibilitar ações preventivas na fiscalização de instituições financeiras.

No que diz respeito aos princípios 2 ao 5, o BACEN sempre exige planos detalhados de grupos que pleiteiam a compra ou constituição de novos bancos, obedecendo o critério de seleção na concessão de autorização para funcionamento de bancos que foram sugeridos pelo Comitê da Basileia. Além disso, a resolução nº 2.212, também de novembro de 1995, introduziu importantes mudanças nessa área, tais como: o aumento do capital mínimo exigido para a constituição de novos bancos; o estabelecimento de dispositivos esclarecendo que a capacidade econômica dos controladores de qualquer instituição financeira é analisada a partir da situação do grupo controlador e das pessoas físicas controladoras finais, e não apenas da pessoa jurídica controladora direta; a exigência de adesão por parte das instituições financeiras ao Fundo Garantidor de Créditos (FGC), como condição para a autorização de seu funcionamento; e a eliminação da exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro daquele exigido para um banco nacional.

Os princípios que vão do 6 ao 15 dizem respeito às exigências de capital mínimo e controles de risco. Neste contexto, em agosto de 1994, logo após o Plano Real, o Banco Central editou a Resolução nº 2.099 que ficou conhecida como “Acordo da Basileia”. Ela estabelece limites mínimos de capital para a constituição de um banco, além de limites adicionais que variam de acordo com o grau de risco dos ativos. Essa exigência de capital mínimo foi de encontro com o princípio seis definido pelo Comitê da Basileia, e tem o objetivo de funcionar como uma reserva contra riscos e perdas decorrentes das operações bancárias. Além disso, as instituições financeiras deveriam

manter um nível mínimo de patrimônio líquido ajustado correspondente a 8% dos ativos ponderados pelo risco.

Em junho de 1997 a exigência de capital mínimo foi modificada elevando para 10% dos ativos ponderados pelo risco, pela Resolução 2.399. O novo limite ficou acima do estabelecido pelo Acordo da Basileia, representando uma redução do limite máximo para os empréstimos. Neste mesmo ano, em novembro, a Circular 2.784 elevou o limite de capital mínimo para 11%, mas permitiu que as instituições se enquadrassem até o final de 1998, e a provisão das operações de swap passou para 20%, com prazo de adequação até fevereiro de 1998.

Com relação ao gerenciamento de risco, grande parte dos bancos brasileiros está implementando modelos avançados de análise de risco e, recentemente, o Banco Central editou a Resolução nº 2.390, de maio de 1997, criando a Central de Risco de Crédito. De acordo com essa medida, as instituições financeiras deverão identificar e informar ao Banco Central os clientes (pessoas físicas e jurídicas) que possuam saldo devedor igual ou superior a R\$ 50.000,00, permitindo à instituição fiscalizadora disponibilizar para as instituições financeiras, com a permissão do titular da conta, a dívida total desse cliente. Isso possibilita uma melhor avaliação da capacidade de pagamento dos grandes devedores e, portanto, um melhor gerenciamento no risco de crédito por parte dos administradores de bancos e da fiscalização do BACEN.

Com destaque para o princípio 14 da Basileia sobre controles internos, em dezembro de 1998, a Resolução 2.554 estabeleceu que as instituições deviam apresentar ao Banco Central um programa para a implantação de sistemas de tais controles. Essa resolução

obriga as instituições criarem sistemas de controle das atividades desenvolvidas pelo sistema bancário, sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais, assim como sistemas que garantam o cumprimento de normas legais.

O conjunto de princípios que vai do 16 ao 21 vem sendo observado no processo de reestruturação que está ocorrendo nos procedimentos de fiscalização do Banco Central do Brasil. De uma fiscalização baseada principalmente em relatórios enviados pelos próprios bancos (*off-site supervision*) e de caráter eminentemente burocrático, o Banco Central passou a adotar procedimentos mais modernos de fiscalização. Além disso, com a MP nº 1.334, de março de 1996, o Banco Central instituiu a responsabilidade das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes em casos de irregularidades na instituição financeira, forçando que estes informem o Banco Central sempre que sejam identificados problemas ou que o banco esteja se negando a divulgar informações.

Atendendo ainda aos princípios que vão do 16 ao 21, o Proat - Programa de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do Banco Central do Brasil junto ao Sistema Financeiro Nacional - deve entrar brevemente em funcionamento. Seu principal objetivo é proporcionar treinamento adequado para o pessoal envolvido nas atividades de fiscalização bancária e estudar uma reformulação das informações contábeis a serem exigidas das instituições financeiras de forma a uniformizá-las e torná-las comparáveis aos padrões internacionais.

Com relação aos três últimos princípios, sobre consolidação das operações domésticas com as realizadas no exterior, o Banco Central editou a Resolução nº 2.302, de julho de 1996. Através desta resolução o BACEN consolidou as demonstrações financeiras dos

bancos no Brasil com suas participações no exterior, permitindo uma efetiva supervisão bancária global consolidada.

Ao analisar o quadro do Anexo I podemos verificar que até Junho de 1999 o Brasil já implementou a maioria das exigências contidas nos vinte e cinco princípios de supervisão bancária. Com relação ao princípio quatorze o Brasil já tomou medidas necessárias e está totalmente enquadrado. Vale notar que ao compararmos a situação do Brasil com o Paraguai, Uruguai e Argentina, em relação a este princípio especificamente, o Uruguai é o país que se encontra um pouco mais defasado necessitando obter algumas melhoras. A Argentina, por outro lado, elaborou um conjunto de normas bem mais detalhado sobre controles internos. Por tanto, as assimetrias existentes entre esses países em relação ao princípio de controles internos encontram-se relativamente minimizadas. Dos quatro países analisados três demonstraram estar totalmente adaptados.

III. COMPLIANCE

Nos últimos anos, a maior proximidade entre os diferentes mercados de capitais – estimulada pela revolução dos meios de comunicação – fez surgir estratégias e operações que transpõem fronteiras, multiplicando as alternativas de alocação de recursos em escala mundial. A ausência de um aparato regulatório capaz de acompanhar a agilidade e a extensão desses eventos passou a ser suprida por iniciativas individuais voltadas para a estruturação de áreas de ‘*compliance*’, e pelo desenvolvimento voluntário de padrões comuns às operações internacionais. A experiência internacional mostra que se trata de um movimento espontâneo, motivado, em especial, pelo risco de descontroles que podem resultar do processo de globalização.

III.1. Uma breve retrospectiva da história dos controles internos

Em 1977 o Congresso americano editou a Lei de Corrupção (“*Foreing Corrupt Act*”) que, entre suas especificações, exigia certos controles internos nas corporações americanas, com o objetivo de limitar atos de corrupção, tanto nos Estado Unidos quanto fora deste país. Alguns anos mais tarde, uma nova comissão, designada “*Cohen Comission*”, foi formada para estudar as responsabilidades das empresas de auditoria americanas. O motivo era simples: elas estavam permitindo que atos de corrupção fossem ocultados nas demonstrações financeiras publicadas pelas companhias por elas auditadas.

Foi a “*Cohen Commission*” que, em 1979, inspirou a agência americana de controles sobre valores mobiliários (a *Securities Exchange Commission*, cuja correspondente no Brasil é a CVM) a editar e propor ações de controle sobre as companhias americanas, exigindo a edição de relatórios sobre o estado dos seus controles internos, entendidos e colocados então como responsabilidade de seus administradores. Os dirigentes de empresas americanas passaram a ser responsáveis pela qualidade dos controles internos de suas empresas e os auditores, por sua vez, foram obrigados a informar, em seus pareceres, como tais controles estavam funcionando.

Em 1985, uma comissão nacional formada para estudar demonstrações financeiras fraudulentas (*Treadway Commission*) deu origem a um comitê multidisciplinar, reunindo entidades de classe de auditores, contadores, e economistas, os quais fundaram uma nova entidade, o “*Comitee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*” (Coso). Esta organização se dedica exclusivamente a especificar políticas e procedimentos de controles internos em grandes empresas americanas, inclusive bancos.

Nos anos noventa, o Coso editou quatro manuais que detalham os princípios de montagem de controles internos de uma maneira integrada (“*Internal Control – Integrated Framework*”), princípios tão bem concebidos e estruturados chegaram no *Bank for International Settlement* (BIS). No BIS, os fundamentos dos controles internos derivados do Coso foram adaptados pelo Comitê da Basileia de uma maneira definitiva para controlar os riscos bancários. Este trabalho deu origem a um conjunto de recomendações de controle, as quais foram enviadas aos Bancos Centrais dos países participantes do Acordo da Basileia.

III. 2. O papel do Comitê da Basileia no incentivo à supervisão e implementação de controles internos no sistema bancário

Historicamente o processo de controles internos é um mecanismo voltado para a redução de situações de fraudes, desvios e erros. Mais recentemente está também voltado para identificar riscos em geral. Como parte do seu esforço para incentivar a supervisão do sistema bancário e apoiar práticas de administração de risco, o Comitê da Basileia publicou o seguinte documento em setembro de 1998: ‘Arcabouço para Sistemas de Controles Internos em Organizações Bancárias’ (Framework for Internal Systems in Banking Organisations). O objetivo deste documento é listar um conjunto de treze princípios para serem usados por entidades de supervisão do sistema financeiro na avaliação do sistema de controles internos. Ao descrever elementos essenciais para o funcionamento de sistema de controles internos eficientes, este trabalho se baseou nas experiências dos países membros do BIS.

O documento defende a idéia de que um sistema de controles internos eficiente é uma característica crucial para a administração de um banco e fundamental para que se realizem operações seguras nas organizações bancárias. Além disso, também é constatado que, um sistema de controles internos forte poderá ajudar a garantir que os objetivos e metas estratégicas de crescimento serão atingidos, que o banco irá obter lucratividade de longo prazo, e que serão fornecidas informações financeiras confiáveis. Adicionalmente, esse sistema pode ajudar, através de áreas de compliance, a garantir o cumprimento de leis e regulamentações por parte dos bancos, assim como de políticas, planos, regras internas, e procedimentos, e ao mesmo tempo diminuir o risco de perdas inesperadas evitando prejuízos à reputação da instituição.

O Comitê da Basileia, junto com outros supervisores bancários, têm dado crescente importância para o fortalecimento da cultura de controles internos das organizações financeiras. Este fato é em parte devido ao resultado de perdas significativas ocorridas em várias organizações bancárias. Uma análise dos problemas relacionados a essas perdas, feito pelo Comitê da Basileia, indica que elas poderiam ter sido evitadas se os bancos tivessem sistemas de controles adequados. Tal sistema poderia ter impedido ou ao menos permitido detectar previamente os problemas que resultariam mais tarde em perdas, diminuindo, portanto, os custos incorridos pelas organizações bancárias.

Os princípios usados pelas autoridades reguladoras na avaliação de sistemas de controles internos são apenas diretrizes básicas. Ao publicar e distribuir o documento contendo os treze princípios a serem usados pelas entidades supervisoras do sistema bancário, o Comitê da Basileia acredita estar fornecendo um arcabouço útil para a supervisão de sistemas de controles internos. Desta forma, o Comitê espera enfatizar a importância de controles internos eficazes para que sejam realizadas operações prudentes e, de maneira mais genérica, para promoção da estabilidade do sistema financeiro como um todo. Os princípios que formam um conjunto de recomendações básicas encontram-se listados abaixo:

Supervisão pelos administradores e a cultura do controle:

1. Responsabilidade da Diretoria— aprovar estratégias, e políticas do banco; entender e estar ciente dos riscos da instituição assim como estabelecer limites adequados para tais riscos; aprovar a estrutura organizacional; e assegurar o estabelecimento de sistemas de controles internos efetivos.

2. Responsabilidade da Gerência – implementar estratégias e políticas aprovadas pelos diretores; desenvolver processos para identificar, medir, monitorar, e controlar riscos; assegurar que as responsabilidades estão delegadas de maneira correta; estabelecer políticas adequadas de controles internos, e monitorar a adequação e efetividade do sistema de controles internos.
3. Responsabilidade conjunta (da diretoria e da gerência) – promover os mais altos padrões éticos e de integridade, e disseminar uma cultura de controle que enfatize e demonstre a todos os funcionários a importância de controles internos.

Avaliação de risco:

4. Todos os riscos que possam afetar as metas dos bancos devem ser continuamente monitorados e avaliados. Os controles internos necessitam de permanente revisão para abranger de forma adequada qualquer risco novo.

Atividades de Controle e segregação de tarefas:

5. Atividades de controle devem ser uma parte integrante das atividades diárias dos bancos.
6. Um eficiente sistema de controles internos requer que a segregação de funções seja adequada, e que não sejam atribuídas aos funcionários responsabilidades conflitantes (por exemplo: atuar como cliente e administrar a própria conta). As áreas de potencial conflito de interesse devem ser identificadas, minimizadas e monitoradas.
7. As informações internas financeiras, operacionais e de cumprimento de normas, bem como informação externa de mercado, sobre eventos e condições que sejam relevantes para a tomada de decisões, devem ser adequadas e completas. Todas as informações devem ser confiáveis, tempestivas, acessíveis, e fornecidas em formato consistente.

8. Um sistema eficiente de controles internos deve assegurar a existência de sistemas seguros para processamento das informações e operações.
9. A fim de terem controles internos eficientes os bancos devem estabelecer canais efetivos de comunicação das políticas e procedimentos.

Monitoramento das atividades e correção de falhas:

10. Deve existir um monitoramento contínuo e efetivo dos controles internos e dos riscos.
11. Os bancos devem promover auditoria interna do sistema de controles internos.
12. Deficiências de controle identificadas devem ser informadas prontamente ao Conselho de Administração, Diretoria e Gerência.

Avaliação dos Sistemas de Controles Internos por Autoridades Supervisoras:

13. Supervisores devem exigir que as instituições financeiras implementem sistemas de controles internos consistentes com a natureza, complexidade e riscos inerentes nas atividades *on-* e *off-balance-sheet* (operações que participam e que não participam do balanço patrimonial), estabelecendo penalidades em caso de não cumprimento.

III.3. Algumas lições

Bons controles sistematicamente identificam deficiências e se incumbem de fazer a triagem das possibilidades de desvios, trazendo em tempo real os fatos ao alcance dos administradores. Todo e qualquer sistema de controles internos precisa ser permanentemente vigiado, pois as operações e os métodos se alteram, as circunstâncias se modificam, e as necessidades gerenciais se dinamizam ao longo do tempo.

O Comitê da Basileia estudou problemas enfrentados por instituições bancárias com a intenção de identificar as principais fontes de falhas de controles internos. Os problemas identificados reforçam a importância dos diretores, gerentes, auditores internos e externos darem maior atenção para a necessidade de fortalecimento desses controles, mantendo uma contínua avaliação sobre sua efetividade. As deficiências tipicamente encontradas, através do estudo realizado, foram agrupadas em cinco categorias:

1. Falta de gerenciamento adequado da supervisão, e falha no desenvolvimento de uma cultura de controle forte dentro do banco. Neste contexto, podem ser identificadas desatenção dos gerentes, falta de normas internas e manuais, falta de empenho da alta administração em relação aos controles internos e falta de clara definição de responsabilidades. Também é identificado falta de incentivos adequados para que os gerentes imponham uma supervisão forte e mantenham um alto nível de controle.
2. Avaliação inadequada do risco de certas atividades, sejam elas registradas no balanço ou não (exemplos de operações *off-balance* são os derivativos: Swap, Opções, Contratos a termo e a futuro). Este tipo de deficiência é muito comum em novos produtos, quando por algum motivo existem operações cujo risco e necessidade de controle não havia sido entendido em toda sua extensão.
3. Ausência ou falhas em elementos chave no controle de atividades, tais como: segregação das funções, processos de aprovação de operações, verificações, e permanente revisão da performance operacional.
4. Inadequado nível de comunicação e informação entre os níveis de gerenciamento, especialmente quando problemas são identificados. Muitas vezes a alta direção não conhece claramente os riscos que a instituição está incorrendo, bem como não é informada corretamente dos problemas. Em muitos casos, informações a respeito de atividades impróprias que deveriam ser comunicadas aos diretores e gerentes só são

expostas quando o problema já se tornou grave. Em outros casos, a transmissão de informação foi falha porque faltou precisão ou estava incompleta criando um cenário falso.

5. Inadequados ou ineficazes programas de auditoria e outros sistemas de monitoramento de atividades. Isto ocorre quando a auditoria não foi suficientemente rigorosa para identificar e informar um falha de controle. Em outros casos, embora auditores tenham detectado problemas, nenhum mecanismo estava em ordem para assegurar que as falhas seriam corrigidas.

Ao analisar as falhas de controles internos encontradas neste estudo, é possível verificar que na maioria das vezes elas são causadas por simples negligência ou falta de consciência por parte dos agentes envolvidos da importância de tais controles. O documento cita que controles internos fracos geralmente tem duas características comuns. Uma delas é a possibilidade de um diretor falhar por não enfatizar adequadamente a importância de controles forte. Isto é, além de não agir adequadamente, este agente pode oferecer recompensas para funcionários que obtiveram lucro mas falharam por não obedecer as políticas de controle, diminuindo a qualidade da cultura de controle, e aumentando os riscos das operações. A outra ocorre pelo fato das responsabilidades não estarem bem definidas. Como resultado, alguma atividade pode não ter sido diretamente atribuída a nenhum funcionário, e ao ser negligenciada pode causar futuros prejuízos.

Outro ganho importante advindo do aprendizado de falhas de controles internos diz respeito aos riscos das instituições financeiras. Num passado não muito distante, avaliações de risco inadequadas, ou a simples inexistência de instrumentos para

quantificar tais riscos contribuíram para agravar os problemas de controles internos. Em alguns casos, altos lucros associados à empréstimos, investimentos, ou até mesmo à operações com derivativos, desviaram a atenção dos administradores para a necessidade da avaliação de risco dessas transações. Todavia, hoje, mesmo depois de percebido esse tipo de falha, em alguns casos a simples existência de controles internos não implica que o monitoramento de riscos irá ocorrer da maneira mais eficiente, pois as operações financeiras estão sendo realizadas de maneira mais complexa. Mesmo assim, o estudo reconhece a importância da avaliação e monitoramento de riscos para criação de um sistema bancário mais seguro.

Ao revisarem as principais perdas causadas por controles internos fracos, os supervisores descobriram que os bancos tinham falhado também por não observar um dos princípios-chaves de controles internos, a segregação de tarefas. Tal princípio é um dos pilares dos sistemas de controles internos. Entretanto, por ter sido negligenciado por alguns bancos acabou causando prejuízos. Este tipo de falha ocorre, por exemplo, quando um funcionário é responsável por duas ou mais áreas que envolvam conflitos de interesse. Neste caso, o funcionário pode ser capaz de manipular valores financeiros em benefício próprio ou ocultar perdas.

Outros bancos também incorreram em perdas porque a informação fornecida pela organização não era de confiança ou não estava completa, ou ainda porque a comunicação não foi conduzida de maneira efetiva. Isso ocorre quando, por exemplo, a informação é transmitida de maneira errada internacionalmente; ou quando dados incorretos de fontes externas são usados pela instituição na avaliação de alguma tomada de decisão; ou ainda quando atividades de alto risco não estão avaliadas de maneira

correta. Em outros casos, os bancos falharam por não informar adequadamente as responsabilidades dos funcionários, ou divulgaram ordens através de canais, tais como correio eletrônico, que não asseguram que a ordem foi lida, e compreendida. Como resultado, algumas ordens podem simplesmente não terem sido executadas. Mas as evidências também indicam que algumas informações simplesmente não chegaram a alta administração, e foram negligenciadas. Neste, caso a alta administração simplesmente não age porque não foi informada do problema. Se canais eficientes de comunicação são estabelecidos tais problemas podem ser evitados.

Para que um processo integrado e eficiente de controles internos seja colocado em prática, além do incentivo à cultura de controle, da avaliação de riscos, dos controles das atividades, de canais de comunicação adequados, é necessário um monitoramento das atividades. Este é o último ponto, identificado no documento publicado pelo Comitê da Basileia, que deve ser praticado pelas instituições financeiras para que haja prevenção de perdas advindas de falhas de controles internos. Assim, falhas que ocorrem no dia a dia podem ser detectadas e retificadas mais rapidamente.

III. 4. Os objetivos e funções dos Controles Internos, em particular da atividade de compliance

Controles internos é um processo que envolve todos os funcionários de uma instituição bancária, pois a participação de cada indivíduo é essencial para que esse processo seja eficiente. Os principais objetivos do processo de controles internos numa organização bancária podem ser classificados em três grupos, segundo o documento “Arcabouço para Sistemas de Controles Internos em Organizações Bancárias”, do Comitê da

Basiléia. Primeiro, promover eficiência de todas as operações; segundo, fornecer informações financeiras e operacionais completas, confiáveis e tempestivas; e, terceiro, garantir *compliance* com as leis e regulamentações existentes.

Quanto ao objetivo de promover eficiência em todas as operações é necessário garantir que os funcionários estejam trabalhando com diligência e integridade operando os ativos do banco e outros recursos de maneira eficaz, e protegendo o banco de possíveis perdas, sem colocar os interesses pessoais na frente dos do banco. No que diz respeito ao cumprimento do segundo objetivo, ele envolve tanto a existência de fontes de informação confiáveis, como a divulgação de informações com qualidade. Já o último objetivo que alerta para a importância do cumprimento de leis e regulamentações existentes, aponta indiretamente para a necessidade de áreas de *compliance* no sistema financeiro como parte do processo de controles internos.

“*Compliance*”, traduzindo para o universo do sistema financeiro, é o cumprimento adequado da regulamentação e normas existentes. Como os bancos estão sujeitos a uma série de leis e regulamentações bancárias e não bancárias, estas instituições devem ter em ordem políticas e procedimentos adequados para garantir ‘*compliance*’. Do contrário, violações de regras estabelecidas podem destruir a reputação de um banco e expor o mesmo a penalidades. Por tanto, o objetivo da atividade de *compliance* é assegurar que todas as atividades e negócios bancários estejam em conformidade com as leis e regulamentações, que as exigências impostas pelos supervisores estejam sendo cumpridas, e que existam políticas, regras e procedimentos internos à organização que sejam devidamente formalizados e de conhecimento de todos os níveis da organização. A preocupação com o *compliance* implica, portanto, na existência de um sistema

eficiente de conhecimento da regulação, que passa pela sua captação e distribuição para todos os envolvidos.

É importante ressaltar que esta atividade existe em países da Europa e nos Estados Unidos a algumas décadas. Portanto, apesar do tema parecer novo no Brasil, pois só em setembro de 1998 tornou-se obrigatório através da Resolução 2.554, *compliance* já é conhecido internacionalmente por muitas instituições financeiras. Discussões formais sobre a implementação de áreas de *compliance* apareceram em 1929 com o crash da bolsa de Nova York. Nesta ocasião, autoridades monetárias concluíram que uma das causas da grande queda das bolsas de valores, era a falta de regulamentação específica para os mercados de capitais americanos.

A comunidade financeira norte-americana começou a debater o assunto e definiu em 1933 uma resolução, conhecida como Ato 33 ou Ato de Glass Steagal. Esta resolução trata basicamente, da regulamentação dos mercados de capitais, e tem como espinha dorsal a exigência da separação total dos fluxos de informação entre o banco comercial e o banco de investimento de um mesmo conglomerado. Todavia, é interessante notar que com este ato foi criada a figura do *compliance officer* nos Estados Unidos.

Hoje, mais do que no passado, a preocupação com a capacidade de auferir os riscos de ativos e de operações realizadas no sistema, principalmente a partir do crescimento do mercado de derivativos e do fenômeno da globalização, tem pautado maiores discussões entre reguladores e regulados. Com a intenção de manter estruturas próprias de controle e supervisão, a tendência apresentada por agentes do setor financeiro tem sido a de antecipar instrumentos necessários à transparência de novas operações e produtos. Neste aspecto, departamentos de *compliance* têm sido um componente relevante para as

instituições financeiras. Casos como o do banco inglês *Barings*, de irresponsabilidade gerencial, são citados tanto por autoridades como o FED, quanto por outros membros do sistema, para justificar a estruturação de departamentos internos de *compliance* altamente sofisticados. Situações como esta demonstram a dificuldade do regulador em monitorar a gerência do banco. O volume e diversidade de operações realizadas por um banco internacionalmente podem servir, também, de justificativa para implementação de áreas de controles internos.

Falhas de “compliance” indicam que o banco não está sendo administrado com a devida integridade e habilidade. Portanto, entre os diversos riscos existentes nas atividades das instituições financeiras também existe o “risco de compliance” (perdas advindas de multas, indenizações, ...). Este tipo de risco é conhecido como “risco de regulamentação”, e reflete a possibilidade de alguma norma não ser atendida. Uma boa estrutura de gerenciamento de riscos deve ter controles preventivos, para que “riscos de compliance” também sejam identificados, avaliados e monitorados, já que as instituições financeiras podem sofrer penalidades por desatenção ou pelo simples desconhecimento deste tipo de risco.

A função do *compliance* é, portanto, estabelecer procedimentos de controle, e garantir o cumprimento de regras pré-estabelecidas visando prevenir e detectar, na medida do possível, qualquer violação de normas existentes. Também faz parte da atividade de *compliance* estabelecer normas de controles para minimizar perdas significativas nas instituições financeiras. A função de *compliance officer* deve ser exercida por pessoas tecnicamente capacitadas, com total conhecimento das legislações de mercado de capitais e das diversas modalidades de operações do mercado, com o objetivo específico

de exercer a supervisão das negociações. Além disso, esse funcionário deve ser capaz de adaptar-se a introdução de novos produtos, e a mudanças percebidas nos mercados.

Finalmente, pode ser constatado que a introdução de áreas internas às instituições financeiras através de estruturação de departamentos de *compliance* vem sendo identificada como uma das respostas do mercado no que se refere às iniciativas voltadas para a redução de riscos. Desta forma, o estabelecimento de controles e procedimentos operacionais, de critérios formais de acompanhamento da normatização referente ao mercado financeiro, e de meios para garantir a transparência da distribuição de tarefas e responsabilidades nas distintas áreas de funcionamento da empresa, configurou-se, até o momento, como a reação mais consistente das instituições bancárias aos desdobramentos trazidos pela atual rapidez de transformação e sofisticação do mercado financeiro internacional.

No Brasil, a Resolução nº 2554 aparece com o intuito de cobrir esta tendência internacional. Ela obrigara todas as instituições financeiras brasileiras a estruturarem sistemas formais de controles internos visando reduzir seus riscos e, portanto, torná-las mais seguras. A resolução não exige explicitamente a figura do *compliance officer*. Mas quando a resolução prevê que estes sistemas devem estar em conformidade com as leis e regulamentações existentes, e com os riscos inerentes aos negócios da instituição, indiretamente “*compliance*” é exigido na resolução. É sobre esse assunto que o capítulo IV desta monografia irá tratar.

IV. RESOLUÇÃO Nº 2.554

A cultura de controles internos nas instituições financeiras, face as perdas ocorridas em várias organizações em todo o mundo tem sido incentivada e recomendada. Levando-se em conta os princípios básicos estabelecidos pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, coube, portanto, às entidades de cada país impor instrumentos ou regras para a avaliação dos sistemas de controles internos das organizações financeiras em sua jurisdição. É neste contexto que no Brasil é colocada a Resolução nº 2.554, pelo Conselho Monetário Nacional. Desta forma, esta resolução materializa um instrumento que possibilita ao Banco Central observar se padrões mínimos estão sendo cumpridos, e ao mesmo tempo monitorar riscos de potenciais descontroles advindos do processo de abertura financeira e globalização da década de 90.

A Resolução nº 2.554, editada em 02.09.98, estabeleceu que as instituições financeiras devem apresentar ao Banco Central um programa para a implantação de sistemas de controles internos. Este sistema deverá estar implementado até 31 de dezembro deste ano (1999). De maneira geral, o sistema deve definir as responsabilidades de cada funcionário dentro da instituição. Também deve prever a contínua avaliação dos diversos riscos associados às atividades da instituição; a segregação das atividades atribuídas aos integrantes da instituição, de modo a evitar conflitos de interesse; os meios de identificar fatores internos e externos que possam prejudicar a realização dos objetivos da instituição; a existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários o acesso a informações relevantes para suas responsabilidades; o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas; e a existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informação.

A existência de controles internos como parte dos princípios do Comitê da Basileia, também tem sido considerada importante pelo Banco Central do Brasil mesmo antes dos princípios da Basileia terem sido publicados. Um exemplo mais evidente é a Resolução nº 607, de 02.04.1980, que passou a exigir que o auditor independente emitisse relatório circunstanciado relativamente ao assunto.

A grande novidade trazida pela Resolução nº 2.554 é a necessidade, com prazo definido, de se adotar sistemas mais eficientes que garantam na prática que as operações do banco, ao longo de todos os processos internos, estejam em conformidade com as normas externas e internas à organização bancária. O principal objetivo da Resolução 2554 é, de acordo com o artigo 1º, “determinar às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais, e o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis”. Além disso fica claro na resolução que os controles internos devem ser consistentes com a natureza, complexidade e riscos operacionais da instituição.

IV.1. Uma comparação entre os treze princípios sobre controles internos recomendados pelo Comitê da Basileia e a Resolução nº 2.554

É interessante concluir que a Resolução nº 2.554 se inclui nas recomendações do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, expostas no documento ‘Arcabouço para Sistemas de Controles Internos em Organizações Bancárias’ – ‘Framework for Internal

Control Systems in Banking Organisations’, mencionado no capítulo II desta monografia. A fim de proporcionar uma melhor verificação deste fato, segue um quadro comparativo entre os princípios e a Resolução nº 2.554:

Princípios sobre controles internos contidos no documento Arcabouço para Sistemas de Controles Internos em Organizações Bancárias’	Resolução nº 2.554
<p>Princípio nº 1 - Compete a Diretoria aprovar estratégias, e políticas do banco; entender e estar ciente dos riscos da instituição assim como estabelecer limites adequados para tais riscos; aprovar a estrutura organizacional; e assegurar o estabelecimento de sistemas de controles internos efetivos.</p> <p>Princípio nº 2 - Responsabilidade da Gerência - implementar estratégias e políticas aprovadas pelos diretores; desenvolver processos para identificar, medir, monitorar, e controlar riscos; assegurar que as responsabilidades estão delegadas de maneira correta; estabelecer políticas adequadas de controles internos, e monitorar a adequação e efetividade do sistema de controles internos.</p>	<p>Art. 1º - §2º - incisos I, II, e III - “São de responsabilidade da diretoria da instituição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a implantação e a implementação de uma estrutura de controles internos efetiva mediante a definição de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição; - o estabelecimento dos objetivos e procedimentos pertinentes aos mesmos; - a verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos.” <p>Art. 2º - Inciso I – Os controles internos devem prever a definição de responsabilidades dentro da instituição.”</p>
<p>Princípio 3 - Responsabilidade conjunta (da diretoria e da gerência) – promover os mais altos padrões éticos e de integridade, e disseminar uma cultura de controle que enfatize e demonstre a todos os funcionários a importância de controles internos.</p>	<p>Art. 4º - “Incumbe a diretoria da instituição, além de suas responsabilidades, a promoção de elevados padrões éticos e de integridade e de uma cultura organizacional que demonstre e enfatize, a todos os funcionarios, a importância dos controles internos e o papel de cada um no processo.”</p>

<p align="center">Princípios sobre controles internos contidos no documento Arcabouço para Sistemas de Controles Internos em Organizações Bancárias'</p>	<p align="center">Resolução n° 2.554</p>
<p>Princípio 4 - Todos os riscos que possam afetar as metas dos bancos devem ser continuamente monitorados e avaliados. Os controles internos necessitam de permanente revisão para abranger de forma apropriada qualquer risco novo.</p>	<p>Art. 2° - inciso V - Os controles internos devem prever “a continua avaliação dos diversos riscos associados as atividades da instituição.”</p> <p>Art. 2° - § 1° - “Os controles internos devem ser periodicamente revisados e atualizados, de forma a que sejam a eles incorporadas medidas relacionadas a riscos novos ou anteriormente não abordados.”</p>
<p>Princípio 5 - Atividades de controle devem ser uma parte integrante das atividades diárias dos bancos.</p>	<p>Art. 2° – inciso VI – Os controles internos devem prever “o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, de forma a que se possa avaliar se os objetivos da instituição estão sendo alcançados, se os limites estabelecidos e leis e regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, bem como a assegurar que quaisquer desvios possam ser prontamente corrigidos.”</p>
<p>Princípio 6 – Um eficiente sistema de controles internos requer que a segregação de funções seja adequada, e que não sejam atribuídas aos funcionários responsabilidades conflitantes (por exemplo: atuar como cliente e administrar a própria conta). As áreas de potencial conflito de interesse devem ser identificadas, minimizadas e monitoradas.</p>	<p>Art. 2° – inciso II – os controles internos devem prever “a segregação das atividades atribuídas aos integrantes da instituição de forma a que seja evitado o conflito de interesses, bem como meios de minimizar e monitorar adequadamente áreas identificadas como de potencial conflito da espécie.”</p>
<p>Princípio 7 – As informações internas financeiras, operacionais e de cumprimento de normas, bem como informação externa de mercado, sobre eventos e condições que sejam relevantes para a tomada de decisões, devem ser adequadas e completas. Todas as informações devem ser confiáveis, tempestivas, acessíveis, e fornecidas em formato consistente.</p>	<p>Art. 2° – inciso IV – Os controles internos devem prever “a existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários, segundo o correspondente nível de atuação, o acesso a confiáveis, tempestivas e compreensíveis informações consideradas relevantes para suas tarefas e responsabilidades.”</p>
<p>Princípio 8 - Um sistema eficiente de controles internos deve assegurar a existência de sistemas seguros para processamento das informações e operações.</p>	<p>Art. 2° – inciso VII - Controles internos devem prever “a existência de testes periódicos de para os sistemas de informações, em especial para os mantidos em meio eletrônico.”</p>

<p align="center">Princípios sobre controles internos contidos no documento Arcabouço para Sistemas de Controles Internos em Organizações Bancárias'</p>	<p align="center">Resolução nº 2.554</p>
<p>Princípio 9 - A fim de terem controles internos eficientes os bancos devem estabelecer canais efetivos de comunicação das políticas e procedimentos.</p>	<p>Art. 2º - “Os controles internos, cujas disposições devem ser acessíveis a todos os funcionários da instituição de forma a assegurar sejam conhecidas a respectiva função no processo e as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização.”</p>
<p>Princípio 10 - Deve existir um monitoramento contínuo e efetivo dos controles internos e dos riscos</p>	<p>Art. 3º - Incisos I, II, e III - “O acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios, no mínimo semestrais, contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - as conclusões dos exames efetuados; - as recomendações a respeito de eventuais deficiências, com o estabelecimento de cronograma de saneamento das mesmas, quando for o caso; - a manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas em verificações anteriores e das medidas efetivamente adotadas para saná-las.”
<p>Princípio 11 - Os bancos devem promover auditoria interna do sistema de controles internos.</p>	<p>Art. 2º - §2º - “A atividade de auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos.”</p>
<p>Princípio 12 - Deficiências de controle identificadas devem ser informadas prontamente ao Conselho de Administração, Diretoria e Gerência.</p>	<p>Art. 3º - § Único – incisos I e II – As conclusões, recomendações e manifestação decorrentes do relatório de controles internos “devem ser submetidas ao conselho de administração ou, na falta desse, a diretoria, bem como a auditoria externa da instituição; e devem permanecer a disposição do Banco Central do Brasil pelo prazo de 5 (cinco) anos”.</p>
<p>Princípio 13 - Supervisores devem exigir que as instituições financeiras implementem sistemas de controles internos consistentes com a natureza, complexidade e riscos inerentes nas atividades on- e off-balance-sheet (operações que participam e que não participam do balanço patrimonial), estabelecendo penalidades em caso de não cumprimento.</p>	<p>Art. 6º - incisos I, II, e III - O Banco Central do Brasil fica autorizado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “determinar a adoção de controles adicionais caso considere inadequados os controles implementados pela instituição; - imputar limites operacionais mais restritivos caso não sejam adotados os controles adicionais determinados; - baixar as normas complementares a esta Resolução, e alteração do cronograma de implementação”.

Este quadro apenas comprova que mais um passo foi dado pelo Banco Central do Brasil no sentido aderir aos princípios elaborados pelo Comitê da Basileia. Ao adaptar essas normas o país ganha duplamente. Na esfera internacional, a vantagem obtida é a aceleração no processo de inserção do setor financeiro nacional na economia mundial. Além disso, domesticamente, ao colocar em andamento essas normas o país contribui para aumentar a eficiência do funcionamento do sistema bancário brasileiro.

IV. 2. Custos e benefícios da Resolução nº 2.554

Segundo os dados obtidos em reportagem da Gazeta Mercantil, de 17 de maio de 1999, os bancos vão desembolsar, neste ano, em torno de 400 milhões de dólares para atender à Resolução nº 2.554. O custo da implantação da resolução foi estimado levando em conta 200 bancos que estão no mercado e considerando que todos vão ter que contratar serviços para cumprir as exigências. De acordo com essa reportagem o maior custo da adaptação não está na inexistência de controles nas instituições, mas na complexidade do mercado, acentuado pelo processo de globalização.

Todavia, as mudanças trazidas com esta resolução podem reduzir riscos futuros. Os novos padrões de controles internos que as instituições financeiras terão de implementar até o final do ano, poderão, por exemplo, levar a uma melhoria na classificação de risco dos bancos. Os profissionais do mercado avaliam que melhores controles de risco e maior transparência nas operações tornarão as instituições mais eficientes, trazendo benefícios também para os clientes. Os trabalhos para adequação à nova norma já

começaram nos bancos. Em alguma destas instituições financeiras a reestruturação está sendo feita em todos os níveis, incluindo mudanças até mesmo na base de informática.

Embora a implementação de sistemas de controles internos inicialmente acarretem custos expressivos para as instituições financeiras, os benefícios futuros podem ser ainda maiores. Na esfera microeconômica, a montagem de áreas de *compliance* trazem vantagens competitivas para os bancos. Essas áreas permitem maior vigilância sobre cada atividade, diminuindo o espaço para ocorrência de fraudes que prejudiquem a instituição, seus credores ou acionistas, reduzindo os riscos de perdas. Além disso, sistemas de controles internos eficientes podem servir como instrumento de captação de recursos pois tornam as operações mais seguras melhorando a imagem do banco em relação aos seu clientes. Já na esfera macroeconômica, a resolução pode até mesmo trazer benefícios para o país como um todo, pois deve promover um maior fluxo de entrada de capital para o Brasil, porque os controles tornam o sistema mais transparente e atraente para o investidor externo.

CONCLUSÃO

A globalização trouxe maior movimentação do fluxo de capitais, viabilizando oportunidades de investimento independente das fronteiras nacionais. A preocupação de entidades reguladoras em controlar o rompimento de barreiras institucionais e fortalecer o sistema bancário aumentou após as crises da década de 90. Isso pode ser constatado através da publicação dos vinte e cinco Princípios Básicos de Supervisão Bancária, e a sua adoção pelos países membros do Comitê da Basileia. Os princípios constituem, portanto, uma das etapas do processo de redução dos riscos da atividade bancária e promoção de maiores garantias para a solvência e liquidez do sistema bancário. Pode ser constatada também a intenção do Comitê da Basileia de redução das diferenças entre as normas de controle operacional aplicáveis às instituições financeiras em seu país de origem, e criação de bases mais equitativas para análise comparativa destas entidades no plano internacional.

A fim de participar do processo de equalização dos mercados financeiros internacionais promovido pelo Comitê da Basileia pode ser verificado, no capítulo II desta monografia, que o Brasil já deu grandes passos que não apenas sinalizam mas confirmam esta intenção. Dentre os vinte e cinco princípios para uma supervisão bancária eficiente a maior parte já foi adaptada. Como esta monografia trata de controles internos, e mais especificamente de compliance, o destaque ficou para o princípio quatorze que declara que os supervisores devem verificar se os bancos apresentam sistemas de controles internos adequados com a natureza e volume do negócio.

No Brasil, a “importação” de padrões de controles internos, atendeu ao princípio quatorze referido acima e também ao documento “Arcabouço para Sistemas de

Controles internos em Organizações Bancárias”. O resultado foi a Resolução nº 2.554. Embora ainda não existam meios de medir os custos e benefícios advindos desta resolução, não restam dúvidas de que os “novos” padrões de controles internos que os bancos terão que implementar até o final deste ano, trarão maior transparência às operações, e tornarão as instituições mais eficientes a longo prazo.

A resolução 2554, citada no capítulo IV desta monografia, demonstra claramente a preocupação das autoridades administrativas no sentido de desenvolver, no âmbito do mercado financeiro brasileiro, uma cultura voltada para padrões éticos e reduções de fraudes. Isso confirma o fato de que as autoridades brasileiras governamentais, através dos poderes executivo, legislativo e judiciário, estão se esforçando afim de criar meios legais capazes de incentivar às instituições financeiras a desenvolverem dentro de seus quadros funcionais uma consciência para valores e princípios morais, visando sobretudo a proteção do investidor e da sociedade. Além disso, por definir as responsabilidades de cada funcionário dentro de uma instituição financeira, a resolução irá ajudar o processo penal neste setor.

Com a Resolução nº 2.554 em vigor e o pleno funcionamento dos controles internos, a diretoria não pode mais transferir sua responsabilidade e dizer que não estava ciente dos problemas do banco. Hoje, documentado em formato de resolução, os diretores têm que estar ciente e cumprir suas responsabilidades. De acordo com a resolução, cabe à esses agentes a implantação de uma estrutura de controles internos efetiva, e a verificação do cumprimento de procedimentos que garantam este funcionamento. Cabe ainda à diretoria da instituição promover elevados níveis de padrões éticos e de integridade, e enfatizar a todos os funcionários a importância dos controles internos. Portanto, a

obrigatoriedade de áreas de *compliance* através da Resolução nº 2.554 ocorre exatamente com a intenção de controlar os desvios das regulamentações por partes dos agentes do sistema financeiro, e evitar possíveis transferências de responsabilidades.

Pode-se, desta forma, oferecer uma explicação para a crescente importância de controles internos tanto no sistema financeiro brasileiro quanto na esfera internacional. O esforço enfrentado pelo Brasil de se adaptar às regras impostas pelo Comitê da Basileia, apenas confirma que bancos que possuem controles internos eficientes são mais seguros, e por conseguinte, contribuem para o fortalecimento do sistema financeiro. Levando-se em conta as análises contidas neste estudo, a introdução de áreas de *compliance* contribuirá para reforçar a importância da responsabilidade de todas as partes envolvidas no sistema bancário brasileiro, trazendo maior transparência e segurança na condução das operações.

BIBLIOGRAFIA

PIMENTEL PUGA, F. “ Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação Recente, Comparações Internacionais e Vulnerabilidade a Crise Cambial ” BNDES, 1999.

SUGISAKI, S. “The Reform of Global Exchange and Financial Systems since the Eruption of the Asian Crisis”, www.imf.org.

“Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies”, www.imf.org/external/np/mac/mft/index.htm.

Press Releases, Basle Committee on Banking Supervision – Bank for International Settlements, CH-4002 Basle, Press Statement, www.bis.org/press/p970922.htm.

Basle Committee on Banking Supervision – “Core Principle for Effective Banking Supervision” e “Supervision of Financial Conglomerates”, www.bis.org.

“Financial Action Task Force on Money Laundering” – FATF, Report on Money Laundering Typologies.

CROKET, A. “Why is Financial Stability a Goal of Public Policy”.

“Banking in Emerging Markets”, The Economist, 1997.

MENDONÇA DE BARROS, J. & LOYOLA, G. & BOGDANSKI, J. “Reestruturação do setor financeiro” Ministério da Fazenda, 1998.

“Resolving Banking Sector Problems” in World Economic Outlook, IMF, 1998.

“Bank Restructuring Strategies: Main issues and challenges” in World Economic Outlook, IMF, 1996.

HOFFMANN, A. “Controles Internos – Resolução CMN no. 2554/98”, 1999.

VALENTE, G. “O Acordo da Basileia e a Regulamentação Bancária no Brasil”. Dissertação de Mestrado. Departamento de economia, 1996.

“Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations”. Basle Committee on Banking Supervision. www.bis.org, Basle, 1998.

ANDIMA. “Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária Efectiva (Basileia)”, 1999.

“A experiência Internacional de Auto-Regulação do Mercado Financeiro”. ANDIMA, 1999.

“Novas Regras Redefinem Sistema Financeiro”. Informativo semanal da ANDIMA, 1994

“O Brasil, Um dos Nove Novos Membros do BIS”. Gazeta Mercantil, 1996.

“País Integrará Seletor Clube do BIS”. Gazeta Mercantil, 1997.

“Os Ganhos do Brasil como Membro do BIS”. Gazeta Mercantil 1996.

“Auto-regulação do Mercado Financeiro Brasileiro”. Gazeta Mercantil, 1999.

“Mudanças Podem Reduzir Custos no Futuro”. Gazeta Mercantil, 1999.

“Bancos Vão Gastar US\$ 400 mi em Controles Internos”. Gazeta Mercantil, 1999.

“A Ética nas Instituições Financeiras”. Gazeta Mercantil, 1999.

“Para Cumprir a Lei”. Gazeta Mercantil, 1999.

“New Tricks to Learn”. The Economist. A Survey of International Banking, 1993.

Andrew Sheng (ed.) Bank Restructuring, Lessons from the 1980. Cap 1 (“Banking Fragility in the 1980’s: an overview”. Washington. The World Bank.

FISCHER, S. “The Financial Crisis in Emerging Markets: Some Lessons”. www.imf.org, 1999.

BIS 68th Annual Report 1998. Cap. VII (“Financial Intermediation and the Asian Crisis)

“Profile of an International Organisation”. The Bank for International Settlements. www.bis.org.

“Os riscos das Asset Managements”. Atlantic Rating, 1999.

Resolução n. 2.554. Banco Central do Brasil, 1998. www.bcb.org.

“Summary of Reports on International Financial Architecture”. G22, 1998.

“Acordo da Basileia e a Indústria Bancária Brasileira”. Revista Conjuntura Econômica, 1995.

ANEXO I – Andamento dos vinte e cinco Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária efetiva (fonte: ANDIMA – 1999.1)

Princípios da Basileia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Argentina
Princípio 1. Parte 1. Um sistema efetivo de supervisão bancária deverá fixar objetivos e responsabilidades claras para cada agência que participa da supervisão bancária.	Totalmente implementado Normas: leis: 4.595/64, 6.385/76, e 9.447/97	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 1. Parte 2. Cada agência deve ter independência operacional e recursos adequados.	Parcialmente implementado Normas: lei 4.595/64	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 1. Parte 3. É necessário uma estrutura legal adequada de supervisão bancária, incluindo disposições sobre a <u>autorização de entidades bancárias e supervisão permanente.</u>	Totalmente Implementado Normas: leis: 4.595/64, Resoluções: 2.099/94, 2.212/95, e 2.607/99	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 1. Parte 4. É necessário uma estrutura legal adequada de supervisão bancária, incluindo <u>poderes para assegurar o cumprimento das leis e aspectos relativos a promoção de segurança e solidez.</u>	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 1. Parte 5. Também é necessário uma estrutura legal adequada de supervisão bancária que inclua <u>proteção legal para os supervisores.</u>	Totalmente Implementado	Não foi implementado	Não foi implementado	Não foi implementado
Princípio 1. Parte 6. Devem existir mecanismos de intercâmbio de informação entre supervisores, assim como mecanismos para proteger a confidencialidade destas informações.	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 2.302/96	Parcialmente Implementado	Não foi implementado	Parcialmente Implementado

Princípios da Basileia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Argentina
Princípio 2. Parte 1. As atividades permitidas de instituições autorizadas a operar como banco e que estão sujeitas a supervisão, devem estar claramente definidas.	Totalmente Implementado Normas: Resolução 2.099/94	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 2. Parte 2. O uso da palavra "banco" deve ser sempre controlado.	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 3. Parte 1. A autoridade que concede a autorização para as instituições operarem deve ter o direito de fixar critérios, e negar acesso para aquelas entidades que não cumprirem os padrões estabelecidos.	Totalmente Implementado Normas: lei 4.595/64	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 3. Parte 2. O procedimento de autorização deve consistir, no mínimo, de uma avaliação da estrutura da propriedade, dos diretores e gerentes executivos, do plano operacional e controles internos, e da condição financeira projetada do banco, incluindo sua base patrimonial.	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 2.099/94 e 2.212/95	Parcialmente Implementado	Parcialmente Implementado	Parcialmente Implementado
Princípio 3. Parte 3. Quando o proprietário ou a matriz for um banco estrangeiro, deve-se obter o consentimento prévio do supervisor do país de origem.	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Não foi implementado	Totalmente Implementado
Princípio 4. Os supervisores bancários devem ter autoridade para avaliar e rejeitar qualquer proposta de transferência para terceiros de parcelas significativas da propriedade ou controle do banco.	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 2.099/94	Não foi implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 5. Parte 1. Os supervisores bancários devem ter autoridade para estabelecer critérios de avaliação de aquisições ou investimentos realizados pelos bancos.	Totalmente Implementado Normas: Resolução 1.992/93, 2.283/96, 2.302/96, 2.481/96; Circulares 126/69, 206/73 e 261/75	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado

Princípios da Basileia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Argentina
Princípio 5. Parte 2. Os supervisores devem ter autoridade para estabelecer critérios a fim de garantir que as associações ou estruturas corporativas não exponham o banco a riscos indevidos ou impeçam uma supervisão efetiva.	Não foi Implementado	Parcialmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 6. Parte 1. Os supervisores devem estabelecer exigências de capital mínimo. Tais exigências devem refletir os riscos incorridos pelos bancos, e devem definir os componentes de capital, levando em conta as possibilidades de ocorrerem perdas.	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 2.099/94, 2.543/98 e 2.606/99	Parcialmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 6. Parte 2. Em casos de bancos com atividade internacional, esta exigência não deve ser menor que a fixada no Acordo da Basileia.	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 7. Parte 1. Um fator importante do sistema de supervisão é a avaliação das políticas, práticas e procedimentos do banco relacionadas a concessão empréstimos e realização de investimentos.	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 7. Parte 2. Um fator importante do sistema de supervisão é a avaliação das políticas, práticas e procedimentos do banco em relação a gestão permanente da carteira de empréstimos e investimento.	Totalmente Implementado Normas: Resolução 2.390/97	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 8. Parte 1. Os supervisores bancários devem exigir que os bancos estabeleçam e cumpram com as políticas, práticas e procedimentos de avaliação de qualidade dos ativos.	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 1.748/90	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado

Princípios da Basileia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Argentina
Princípio 8. Parte 2. Os supervisores bancários devem exigir que os bancos estabeleçam e cumpram com as políticas, práticas e procedimentos de <u>avaliação das reservas, e provisões para eventuais perdas de empréstimos.</u>	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 1.748/90	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 9. Parte 1. Os supervisores bancários devem exigir que os bancos tenham sistemas de informação que permitam que a gerência identifique concentrações nas carteiras.	Sem informação	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 9. Parte 2. Os supervisores devem fixar limites prudentes para restringir a exposição dos bancos em relação a um único devedor ou a um grupo de devedores relacionados.	Totalmente Implementado Normas: Resolução 2.474/98	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 10. Parte 1. Com a intenção de prevenir empréstimos viciados, os supervisores devem exigir que os bancos concedam empréstimos a pessoas e empresas vinculadas utilizando critérios equitativos.	Totalmente Implementado (No Brasil empréstimos a empresas ou pessoas vinculados são proibidos) Normas: lei 4.595/64, e 7.492/86	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 10. Parte 2. Com a intenção de prevenir empréstimos viciados, os supervisores devem exigir que os créditos concedidos sejam monitorados.	Ver parte 1	Parcialmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 10. Parte 3. Com a intenção de prevenir empréstimos viciados, os supervisores devem exigir que sejam tomadas medidas necessárias para controlar ou reduzir tais riscos.	Ver parte 1	Parcialmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado

Princípios da Basileia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Argentina
Princípio 11. Parte 1. Os supervisores bancários devem garantir que os bancos tenham políticas e procedimentos adequados para <u>identificar, monitorar e controlar</u> “country risk” e “transfer risk” quando ocorrerem empréstimos internacionais.	Não foi implementado	Não foi implementado	Não foi implementado	Totalmente Implementado
Princípio 11. Parte 2. Os supervisores bancários devem garantir que os bancos tenham políticas e procedimentos adequados para <u>terem reservas a fim de se protegerem de</u> tais riscos.	Não foi implementado	Não foi implementado	Não foi implementado	Totalmente Implementado
Princípio 12. Parte 1. Os supervisores bancários devem assegurar-se de que os bancos tenham sistemas que meçam de forma precisa, monitorem e controlem adequadamente os riscos de mercado.	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 2.267/96	Parcialmente Implementado	Não foi implementado	Totalmente Implementado
Princípio 12. Parte 2. Os supervisores devem ter poderes para impor limites específicos e/ou cobrar multas dos bancos quando estes limites forem ultrapassados.	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 2.606/99	Não foi implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 13. Os supervisores bancários devem assegurar-se de que os bancos tenham em ordem sistemas globais de riscos para identificar, medir, monitorar e controlar todos os riscos significativos, e se for necessário, manter uma reserva de capital para cobrir tais riscos.	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 2.267/96	Parcialmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 14. Parte 1. Os supervisores bancários devem verificar se os bancos contam com controles internos apropriados com a natureza e volume de seus negócios.	Totalmente Implementado Normas: Resolução 2.554	Totalmente Implementado Normas: Resolução 497/98	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado Normas: Comunicado “A” 2842 e 2844

Princípios da Basileia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Argentina
Princípio 14. Parte 2. Os controles internos devem incluir procedimentos claros de definição de responsabilidades autoridade e responsabilidade; separação de atividades; salvaguarda de seus ativos; auditoria interna ou externa independentes, e atividades de <i>compliance</i> para verificar a adequação desses controles e das leis e regulamentações aplicáveis.	Totalmente Implementado Normas: Resoluções 1.763/90, 2.451/97, 2.486/98, 2.536/98 e 2.554/98.	Totalmente Implementado Normas: Resolução 497/98	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado Normas: Comunicados "A" 2.522, 2.525, 2.527, 2.529, 2.553, 2.635, 2.651, 2.654, ponto 2. do comunicado "A" 2.716, 2.812, 2.842, 2.844 e 2.917
Princípio 15. Os supervisores bancários devem verificar se as instituições tem políticas, práticas e procedimentos adequados, incluindo regras de "know your client", que promovam altos padrões de ética e profissionalismo no setor financeiro e previnam que o banco seja usado como veículo por criminosos.	Parcialmente Implementado Normas: leis 7.492/86 e 9.613/98	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 16. Um sistema efetivo de supervisão bancária deve prever alguma combinação de supervisão dentro e fora da instituição bancária.	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 17. Os supervisores bancários devem manter um contato regular com a gerência da instituição e entender o funcionamento das operações da instituição.	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 18. Os supervisores bancários devem ter meios para coletar, revisar e analisar informações de relatórios estatísticos dos bancos numa base consolidada.	Totalmente Implementado	Não foi implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado

Princípios da Basileia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Argentina
Princípio 19. Os supervisores bancários devem ter meios de verificar a informação obtida na supervisão através de fiscalização na instituição ou através de auditores externos.	Totalmente Implementado Normas: Resolução 2.267/96	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 20. Um elemento essencial da supervisão bancária é a capacidade dos supervisores de realizar a supervisão da organização bancária numa base consolidada.	Parcialmente Implementado	Não foi implementado	Não foi implementado	Totalmente Implementado
Princípio 21. Parte 1. Os supervisores devem assegurar que cada instituição mantenha registros adequados e desenhados de acordo com os padrões contábeis, para permitir que a supervisão retrate a verdadeira situação financeira da instituição e da rentabilidade de seu negócio.	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 21. Parte 2. Os supervisores bancários devem garantir que a instituição publique de forma regular relatórios contábeis que reflitam claramente sua situação.	Totalmente Implementado Normas: Resolução 2.267/96	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Totalmente Implementado
Princípio 22. Os supervisores bancários devem contar com medidas de supervisão adequadas para adotarem ações corretivas nos casos em que o banco não cumpra com as exigências estabelecidas (por exemplo: exigência de capital mínimo), ou ainda quando ocorra alguma violação das regulamentações, ou quando os depositantes forem ameaçados de alguma outra maneira.	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado

Princípios da Basileia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Argentina
<p>Princípio 23. Supervisores bancários devem praticar uma supervisão global consolidada das organizações que operem internacionalmente, monitorando-as adequadamente e aplicando normas prudentes que contemplem todos os negócios realizados a nível mundial, principalmente de suas subsidiárias no exterior.</p>	Parcialmente Implementado	Não foi implementado	Não foi implementado	Totalmente Implementado
<p>Princípio 24. Um elemento chave da supervisão consolidada é o estabelecimento de contatos e intercâmbio de informação com os outros supervisores envolvidos, principalmente com autoridades do próprio país.</p>	Parcialmente Implementado Normas: Resolução 2.302/96	Não foi implementado	Não foi implementado	Totalmente Implementado
<p>Princípio 25. Parte 1. Os supervisores bancários devem exigir que as operações locais das instituições estrangeiras também sejam realizadas com altos padrões.</p>	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	Totalmente Implementado	-
<p>Princípio 25. Parte 2. Os supervisores devem ter poderes para compartilhar as informações exigidas pelo supervisor do país de origem das instituições, com o propósito de realizar uma supervisão consolidada.</p>	Totalmente Implementado	Parcialmente Implementado	Não foi implementado	Totalmente Implementado