

## II Congresso Brasileiro das Carreiras Jurídicas de Estado

### A regulação bancária após a crise de 2008

#### Principais reformas regulatórias em análise no G-20, *Financial Stability Board* (FSB) e Comitê de Basiléia para Supervisão Bancária (BCBS)

*Sergio Odilon dos Anjos*

*Chefe do Departamento de Normas do Sistema Financeiro do Banco Central*

Na origem da recente crise financeira global pode ser identificada a interação entre fatores econômicos e fatores regulatórios. No cenário econômico, verificou-se um longo período de baixas taxas de juro nas economias desenvolvidas aliada a taxas elevadas de crescimento, o que acarretou limitada volatilidade das condições econômicas, incentivando a busca por maiores retornos e, portanto, a assunção de riscos. No plano regulatório, elencam-se a abrangência limitada e fragmentada da regulação e supervisão financeira - o que permitiu extrema elevação da alavancagem de instituições não reguladas - a ampla possibilidade de contabilização de operações fora do balanço, a avaliação dos instrumentos concentrada em agências de *rating*, e a tendência pró-cíclica da regulamentação de marcação de ativos financeiros a preços de mercado (*mark to market*) e do requerimento de capital baseado em modelos internos das próprias instituições.

Da conjunção desses cenários resultou a redução de padrões na concessão de créditos, especialmente os hipotecários, a introdução de instrumentos financeiros complexos, cujos riscos foram subestimados, a adoção de modelos de negócio excessivamente sujeitos a risco de liquidez, a busca de arbitragens regulatórias e a limitada transparência da atuação das instituições financeiras. O ponto de ruptura foi atingido com o estouro da chamada “bolha imobiliária” americana, que deflagrou a crise no mercado de capitais americano e mundial, propagando-se em decorrência da interseção dos mercados de capitais e financeiros. As falhas no sistema bancário ocorreram por contaminação dos agentes regulados pelos não regulados e problemas de liquidez, cujo auge ocorreu na quebra do banco americano Lehman Brothers, em setembro de 2008.

No caso brasileiro, alguns aspectos da regulação prudencial nacional se revelaram particularmente conservadores, o que ajudou a isolar o sistema financeiro nacional dos principais problemas observados nos países desenvolvidos e também permitir uma saída mais rápida. Alguns pontos merecem destaque:

- Desde 1998, há requerimentos relativos a controles internos e de gerenciamento de riscos e limites de exposição por cliente;
- Foram introduzidos gradativamente na regulamentação, a partir de 2006, requerimentos específicos de estruturas em cada instituição e regras internas para gerenciamento de risco operacional, de mercado e de crédito, atribuindo à alta administração das instituições financeiras a responsabilidade pela gestão desses riscos;

- Desde 1999 o provisionamento para perdas em operações ativas também leva em consideração a perda esperada, e não somente o eventual atraso no pagamento;
- Desde 2000 há diretrizes para gerenciamento do risco de liquidez, incluindo planos de contingência e testes de stress;
- O monitoramento da liquidez e do risco de mercado por parte do próprio Banco Central é muito intensivo: a supervisão tem acesso a informações diárias das instituições financeiras, dos sistemas de registro (obrigatório para as instituições) e clearings;
- Relação entre o capital requerido e ativos ponderados pelo risco de 11%, superiores aos 8% sugeridos no Acordo de Basileia. Na prática, as instituições operam bem acima desse patamar, e com baixa alavancagem (cerca de 6 vezes o patrimônio);
- Classificações de ativos por agências de rating não são aceitos para reduzir os requerimentos de capital por risco de crédito;
- Todos os limites e requerimentos são aplicados em termos consolidados, incluindo, particularmente, exposições não incluídas nos balanços (off-balance exposures);
- Exposições a fundos recebem ponderação de risco conforme os ativos subjacentes, para todos os fatores de risco;
- Há multiplicadores para os requerimentos de capital (no modelo padrão) relativos ao risco de mercado na carteira de negociação (trading book);
- Os derivativos de balcão contratados por instituições financeiras são necessariamente registrados em centrais de registro autorizadas a funcionar pelo Banco Central;
- No caso de venda de ativos com retenção substancial de risco, incluindo aquela derivada de securitização, requer-se a manutenção do registro contábil desses ativos (com todos os requerimentos prudenciais incidentes) na instituição que os vendeu (Res. 3.533, de 2008);
- A regulação e a supervisão aplicam-se a todas as instituições financeiras. Não há, portanto, participantes importantes que estejam fora do âmbito da supervisão do Banco Central, nem conflito de competência com regulação subnacional.
- A regulação financeira no Brasil é quase toda elaborada no nível infra-legal (resoluções do Conselho Monetário Nacional e circulares do Banco Central), o que facilita muito o processo de manter a regulação em dia com as inovações financeiras, com os padrões internacionais e com mudanças de conjuntura.

A crise financeira evidenciou a necessidade de serem promovidos ajustes e aprimoramentos na estrutura regulatória do sistema financeiro em nível mundial, tendo como objetivo a introdução de padrões mais rígidos de regulamentação prudencial, a consideração dos efeitos macroeconômicos da regulação financeira, a busca da transparência e reforço da disciplina de mercado, elevação dos padrões de supervisão e intensificação da cooperação internacional.

Para tanto, o grupo G-20<sup>1</sup>, integrado por países desenvolvidos e emergentes, instituiu o *Financial Stability Board* (FSB), encarregado de coordenar e consolidar as propostas específicas de aperfeiçoamento regulatório, avaliar sua implementação, identificar vulnerabilidades e promover a cooperação entre jurisdições. No plano específico das instituições financeiras, o Comitê de Basileia para Supervisão Bancária<sup>2</sup> (*Basel Committee on Banking Supervision-BCBS*) é a entidade responsável pela proposição de novos padrões regulatórios, envolvendo o fortalecimento do capital alocado por instituições financeiras para cobertura de perdas, a introdução de índice de alavancagem e de índices mínimos de liquidez a serem mantidos, o fortalecimento da atuação dos supervisores financeiros, a transparência nas informações relativas às instituições financeiras e o tratamento a ser dispensado às instituições identificadas como sistemicamente importantes.

Uma preocupação fundamental na proposição de reformas é a redução da prociclicidade da regulamentação, ou seja, a de que as regras não induzam aceleração demasiada na intermediação financeira na fase favorável do ciclo econômico, nem em movimento brusco de desalavancagem, colapso do preço dos ativos e severa contração do crédito ao setor privado em um momento de retração do ciclo.

### **Fortalecimento do capital regulatório**

Um dos aspectos mais importantes da reforma regulatória proposta diz respeito à redefinição do conceito de capital regulatório, com o objetivo de aumentar a qualidade e a quantidade do capital mantido pelas instituições financeiras para suportar perdas não esperadas. Esse fortalecimento aplica-se tanto à parcela do capital alocado que é capaz de suportar perdas durante o funcionamento da instituição financeira, o chamado Nível 1 de capital, quanto àquela que suporta as perdas por ocasião do encerramento da instituição, papel fundamental do Nível 2 de capital.

O fortalecimento do Nível 1 é dado por requisitos mais estritos, tanto para os elementos que compõem o capital ordinário (ações) quanto para os instrumentos de dívida que podem ser autorizados a integrar a componente não predominante dessa parcela. Também contribui para o fortalecimento a proposta de que todos os ajustes regulatórios (acréscimos e deduções) sejam feitos sobre o capital ordinário, que deve ser a componente predominante do Nível 1 de capital.

Esses acréscimos e deduções visam a garantir que itens do ativo considerados como de baixa capacidade de absorção de perdas não sejam contados (uma vez que a apuração do capital é a diferença entre ativo e passivo, o ajuste regulatório no ativo tem efeito ime-

---

<sup>1</sup> Integram o G-20 África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia, União Europeia.

<sup>2</sup> Integram o BCBS África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Cingapura, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Hong Kong SAR, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Países Baixos, Reino Unido, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia.

diato sobre o capital). Também está previsto o fortalecimento do Nível 2 de capital, mediante a definição mais estrita dos requisitos para os instrumentos de dívida que podem integrá-lo.

Entre as propostas de fortalecimento do capital regulatório figura ainda a de introdução do capital contingente, que consiste na presença de cláusula contratual nos instrumentos não predominantes admitidos a integrar o Nível 1 e o Nível 2, permitindo sua conversão em capital ordinário (*common stock*) quando da ocorrência de eventos deflagradores específicos. Essa proposta visa a garantir a absorção de perdas por parte de todos os elementos constitutivos do capital regulamentar quando da necessidade de aporte de recursos governamentais para assegurar que a eventual insolvência de uma instituição não resulta em crise sistêmica.

Tendo em conta as dificuldades de ordem prática ou legal nas diversas jurisdições integrantes do BCBS e o objetivo primordial de que o aprimoramento regulatório não comprometa a recuperação econômica após a recente crise, a nova estrutura regulatória deve ser implementada de modo gradual (*phase-in*), além de considerar a situação existente até a definição das novas regras (*grandfathering*).

Em paralelo ao fortalecimento da qualidade e consistência do conceito de capital regulatório, são propostas alterações na metodologia de cálculo do requerimento de capital apurado segundo recomendações do BCBS<sup>3</sup>, de forma a capturar o risco de crédito relacionado aos ativos negociáveis dos bancos (*trading book*) e aperfeiçoar o cálculo do risco de mercado (introdução do chamado “VaR estressado”). Propõe-se também aumentar a ponderação de risco das ressecuritizações e dos compromissos de financiamento de veículos fora de balanço, como fundos de investimento e fundos de hedge. Por fim, devem ser elevados os requerimentos de capital para transações com derivativos não-padronizados, para os quais se propõe ainda o registro centralizado.

O BCBS desenvolve ainda a proposta de criação de um *buffer* de capital, cujo principal objetivo é proteger o sistema financeiro de períodos de excessivo crescimento do crédito. O *buffer* seria constituído em períodos econômicos favoráveis e poderia ser utilizado em momentos adversos.

## Índice de alavancagem

Em acréscimo ao requerimento de capital apurado com base no risco, o BCBS propõe introduzir um índice de alavancagem destinado a servir como limitador suplementar da capacidade de instituições operarem com alavancagem excessiva nas operações *on-balance* e *off-balance*, mesmo atendendo aos requisitos de alocação de capital. O índice

---

<sup>3</sup> As recomendações do BCBS quanto à estrutura de capital estão condensadas no documento “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards”, conhecido por Basileia II.

corresponderá à proporção entre o capital apurado segundo as novas definições e o total das exposições de uma instituição financeira.

## Índices mínimos de liquidez

O BCBS propôs dois índices mínimos de liquidez, bem como a adoção de padrões internacionais de informações para o monitoramento de liquidez das instituições financeiras. Os limites propostos são:

- *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), índice voltado para o curto prazo, definido como a razão entre o chamado “estoque de ativos de alta liquidez” e as chamadas “saídas líquidas sob cenário de estresse”, compreendendo o período de trinta dias
- *Net Stable Funding Ratio* (NSFR), índice que avalia a estrutura de liquidez em um prazo mais longo, definido como a razão entre as chamadas “captações estáveis disponíveis” e as chamadas “captações estáveis necessárias”, compreendendo o período de um ano

## Atuação dos supervisores financeiros

O BCBS e o FSB promoveram a discussão acerca do desenvolvimento de um conjunto de regras globais para a liquidação de instituições financeiras com atuação em diferentes jurisdições. As diferenças existentes atualmente entre os estatutos legais de cada país acarretam extrema dificuldade para liquidação de uma instituição financeira com essas características, a exemplo do ocorrido nos casos *Lehman Brothers* e *Bear Stearns*.

O relatório do BCBS “*Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution – Final Paper*” contém uma série de recomendações acerca de boas práticas a serem incorporadas às legislações nacionais relativas à liquidação de instituições financeiras. Paralelamente, o *Cross-border Crisis Management Working Group* (CBCM), grupo específico do FSB dedicado ao tema, publicou relato da implementação de “*crisis management groups*” para os principais bancos internacionalmente ativos, os quais deverão desenvolver planos de recuperação e resolução de forma a preparar firmas e supervisores para enfrentar crises. Entre os diversos empecilhos à liquidação de instituições sistemicamente importantes derivados de práticas de negócios e estruturas legais e regulatórias destacam-se: (a) diferenças entre as regras de liquidação; (b) falta de mecanismo para coordenação *cross-border*; (c) falta de transparência na alocação de responsabilidades em um contexto transfronteiriço; (d) falta de definição sobre quem deve arcar com os custos de uma resolução transfronteiriça. Além disso, a nota ressalta que qualquer esforço para criação de uma estrutura efetiva de resolução transfronteiriça depende da implementação de estruturas nacionais de resolução que sejam efetivas.

O CBCM sugere dar prosseguimento aos seus trabalhos em quatro diferentes áreas: (a) identificar práticas de negócio e estruturas que possam significar potencial obstáculo à recuperação e liquidação de firmas, bem como identificar ações capazes de mitigar o pro-

blema; (b) identificar características críticas das regras nacionais de resolução; (c) desenvolver uma estrutura para alocação de responsabilidades em processos de resolução; (d) revisar as regras nacionais para resolução e os acordos para resolução cross-border.

## **Revisão dos padrões contábeis**

A busca de aperfeiçoamento da regulamentação financeira inclui também o fortalecimento dos padrões contábeis, a partir da convergência entre as recomendações emanadas do *International Accounting Standards Board* (IASB), entidade internacional para definição de padrões contábeis, e da entidade norte-americana que define os padrões contábeis financeiros para os Estados Unidos, o *Financial Accounting Standards Board* (FASB).

IASB e FASB reafirmaram em 2008 o compromisso assumido em 2002 de trabalhar juntos com o objetivo de desenvolver um elevado padrão global que facilite a comparação entre as demonstrações financeiras das diversas empresas. Nesse sentido, a *US Securities and Exchange Commission* (SEC) permitiu, a partir de 2007, às companhias estrangeiras que operam nos EUA a elaboração de suas demonstrações financeiras no padrão internacional (*International Financial Reporting Standards-IFRS*), fazendo apenas uma reconciliação com as normas norte-americanas (US GAAP). Além disso, a SEC publicou uma proposta de aceitar que as companhias americanas adotem os IFRS no futuro próximo. Atendendo a um pedido do G-20, ambos os órgãos intensificaram seus esforços e estabeleceram 2011 como data tentativa para se obter um avanço significativo na convergência global.

No Brasil, coerentemente com o esforço no plano internacional, prosseguimos com o projeto de adaptar continuamente nossas próprias práticas de contabilidade de instituições financeiras ao padrão internacional.

## **Instituições sistemicamente importantes**

Outro ponto essencial evidenciado pela crise é a existência de instituições financeiras, particularmente as transnacionais, cujo porte e forte conexão com o restante do sistema financeiro multiplicam por toda a economia os custos de sua quebra. Tais instituições, consideradas sistemicamente importantes, contam com uma garantia implícita dos governos dos países onde têm suas sedes, o que incentiva a tomada excessiva de riscos (*moral hazard*). Algumas têm estrutura legal tão complexa a ponto de dificultar seu completo entendimento pelos supervisores por ocasião de uma intervenção, bem como a coordenação de eventuais ações de resgate com os supervisores bancários e autoridades fiscais dos demais países.

Para solução desse problema, está sendo discutida uma gama de remédios regulatórios, que incluem a imposição de requerimentos adicionais de capital para bancos internacionais, a melhoria dos mecanismos de troca de informações entre supervisores, o estabelecimento prévio de planos de contingência, de provisão de liquidez e de mecanismos de

intervenção e de cisão de bancos, a imposição de uma estrutura legal mais transparente e que assegure o poder dos distintos governos de impor limites regulamentares à atuação dos bancos em cada jurisdição e também a liquidação, cisão ou salvamento, de acordo com os interesses nacionais.

Ainda no campo das propostas, foi levantada a possibilidade de criação de tributos sobre instituições sistemicamente importantes como forma de cobertura dos custos para a economia oriundos de sua eventual falência.

## **Securitização**

As propostas apresentadas com relação às estruturas de securitização visam dar maior transparência e permitir a maior identificação dos riscos incorridos pelos participantes do mercado. Visam também reduzir o uso de avaliações de ativos oriundas de agências de classificação de risco para efeito de determinar o capital regulatório, uma vez que o desempenho dessas agências mostrou-se insuficiente durante a recente crise. No Brasil, o modelo padronizado de requerimento de capital para risco de crédito já exclui o uso dessas avaliações, usando-se, ao invés disso, ponderações de risco por classe de ativos determinados pelo Banco Central.

## **Remuneração de executivos**

As políticas de remuneração de administradores e empregados adotadas por grandes instituições financeiras foram apontadas como um dos elementos que contribuíram para a recente crise. Visando uma solução para este problema, o FSB produziu o documento "*Principles for Sound Compensation Practices*", em que define princípios gerais para alinhamento das políticas de remuneração das grandes instituições financeiras a uma prudente filosofia de gerenciamento de riscos. A idéia central é promover um melhor alinhamento entre as práticas de remuneração de dirigentes (que devem ser decididas no nível mais alto da instituição) e os interesses de longo prazo das próprias instituições financeiras, evitando comportamentos focados nos resultados de curto prazo ou excessiva tomada de risco.

O FSB publicou ainda o documento "*Implementation Standards on Compensation*", que adota uma abordagem mais prática da matéria, contendo propostas específicas e detalhadas de reformas na governança corporativa e nos padrões globais de estrutura de remuneração, bem como recomendações destinadas a elevar a transparência das políticas e práticas de remuneração de administradores e empregados. Na reunião de cúpula realizada em Pittsburgh, Estados Unidos, em setembro de 2009, os líderes do G-20 aprovaram integralmente a proposta do FSB, convocando instituições e supervisores a tomar medidas imediatas para a sua implementação.

Vale mencionar que, atendendo ao compromisso assumido no âmbito do G-20 em relação à regulamentação das práticas remuneratórias, o Banco Central do Brasil colocou em au-

diência pública (Edital n° 35) minuta de resolução estabelecendo critérios para política de remuneração de administradores e empregados das instituições financeiras e demais instituições por ele autorizadas a funcionar. O período para comentários encerrou-se em 3 de maio de 2010 e prevê-se a edição do normativo até o final deste ano.

## **Posição Brasileira**

Como o Brasil já vinha adotando, de maneira geral, regras prudenciais mais estritas que a média das outras jurisdições, e com uma estrutura de supervisão sólida dos pontos de vista legal e operacional, não se espera que a adaptação aos novos padrões exija grande esforço de adaptação da parte do sistema financeiro. Além disso, o impacto inicial será atenuado em vista da intenção declarada de promover as alterações modo gradual (*phase-in*), com recepção parcial da situação existente até a definição das novas regras (*grandfathering*).

Além disso, o momento atual revela-se adequado para a adoção de padrões regulamentares mais robustos, quando ainda se tem presente a memória dos efeitos da crise financeira e o entendimento de que muitos se deveram à regulamentação insuficiente ou inadequada. A postergação dos ajustes necessários daria sinalização indevida aos mercados quanto ao comprometimento em evitar nova crise com efeitos semelhantes ou até ampliados.

Por tais motivos, o Brasil participa intensamente das negociações sobre o pacote regulatório (que já tem sido chamado de Basiléia III) e apóia as iniciativas de aprimoramento regulamentar e de correção das lacunas regulatórias que foram em parte responsáveis pelo surgimento da crise. A crescente atuação do País no cenário internacional reforça o compromisso com a adoção consistente de padrões regulatórios globais. O apoio às propostas que visam à estabilidade financeira global constitui o reconhecimento de que regras aplicadas em comum garantem equilíbrio em termos competitivos (*level playing field*) e solidez dos sistemas financeiros, em benefício da atividade econômica local e mundial.