

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

RÓBINSON BREUNIG

**QUADRO REGULATÓRIO E CRÉDITO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO SETOR
BANCÁRIO NACIONAL NO PERÍODO PÓS-PLANO REAL ATÉ 2010**

Porto Alegre

2019

RÓBINSON BREUNIG

**QUADRO REGULATÓRIO E CRÉDITO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO SETOR
BANCÁRIO NACIONAL NO PERÍODO PÓS-PLANO REAL ATÉ 2010**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Leonardo Xavier da Silva

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Breunig, Róbinson

QUADRO REGULATÓRIO E CRÉDITO: UMA ANÁLISE DA
EVOLUÇÃO DO SETOR BANCÁRIO NACIONAL NO PERÍODO
PÓS-PLANO REAL ATÉ 2010 / Róbinson Breunig. -- 2019.
70 f.

Orientador: Leonardo Xavier da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Quadro regulatório brasileiro. 2. Regulação
prudencial. 3. Regulação sistêmica. 4. Estrutura do
setor bancário. 5. Concessão de crédito. I. Xavier da
Silva, Leonardo, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RÓBINSON BREUNIG

**QUADRO REGULATÓRIO E CRÉDITO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO SETOR
BANCÁRIO NACIONAL NO PERÍODO PÓS-PLANO REAL ATÉ 2010**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva – UFRGS
Orientador

Prof. Dr. Antonio Ernani Martins Lima
Examinador

Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht
Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que de alguma maneira contribuíram para a realização deste trabalho e atingimento de conclusão desta etapa acadêmica e pessoal.

Um agradecimento especial a minha mãe, Adriana, e meu irmão, Gabi, que embora longe, forneceram o apoio crucial e incondicional na minha jornada enquanto estudante.

A minha namorada, Fabi, pelas palavras de estímulo e conhecimento em mais esta etapa da minha graduação.

A todos os meus amigos e colegas de faculdade, pela amizade e aprendizado ao longo destes anos.

Por fim, ao professor Leonardo Xavier da Silva, pela orientação e confiança depositada.

RESUMO

Este trabalho discorre sobre o processo de reestruturação do sistema bancário nacional que se deu em resposta às mudanças no cenário macroeconômico brasileiro após implementação do Plano Real, em 1994. A análise se estende até o ano de 2010, relacionando a evolução no quadro regulatório e de supervisão do Banco Central e o nível das operações de crédito da economia brasileira a partir do *boom* do crédito no início da década. O trabalho aborda visões ortodoxas e heterodoxas da regulação bancária e suas justificativas de atuação no âmbito da intermediação financeira. Em seguida, são discutidos aspectos dos escopos prudenciais e sistêmicos da teoria de regulação bancária, bem como a evolução do setor e suas transformações no quadro regulatório. Também é analisada a evolução de indicadores de crédito e seu desempenho, relacionando com a proposta do regulador de garantir a higidez e solidez do sistema bancário nacional. Em conclusão, o trabalho evidencia os ganhos de efetividade no quadro regulatório na prevenção de crises sistêmicas e suas limitações, relacionando com o impacto positivo das mudanças institucionais sobre o nível das operações de crédito na economia brasileira.

Palavras-chave: quadro regulatório brasileiro, regulação prudencial, regulação sistêmica, estrutura do setor bancário, concessão de crédito.

ABSTRACT

This work discusses the process of restructuring the national banking system in response to changes in the Brazilian macroeconomic scenario after the implementation of the Real Plan in 1994. The analysis extends to 2010, relating the evolution in the regulatory and financial framework supervision of the Central Bank of Brazil and the level of credit operations in Brazilian economy since the credit boom at the beginning of the decade. The paper approaches orthodox and heterodox views of banking regulation and its justifications for acting in the scope of financial intermediation. Afterward, aspects of the prudential and systemic scopes of banking regulation theory are discussed, as well as the evolution of the sector and its transformations in the regulatory framework. It also analyzes the evolution of credit indicators and their performance, relating to the regulator's proposal to ensure the soundness and robustness of the national banking system. In conclusion, the paper aims to demonstrate the effectiveness gains in the regulatory framework in the prevention of systemic crises and their limitations, relating to the positive impact of institutional changes on the level of credit operations in the Brazilian economy.

Key words: Brazilian regulatory framework, prudential regulation, systemic regulation, banking sector structure, credit granting.

LISTA DE ABREVIATURAS

APR	Ativos Ponderados Pelo Risco
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central Do Brasil
BCBS	Comitê De Basileia De Supervisão Bancária
BIS	<i>Bank of International Settlements</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CSCF	Companhias Securitizadoras de Créditos Financeiros
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FDIC	<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
HIF	Hipótese da instabilidade financeira
LBTR	Liquidação Bruta em Tempo Real
PL	Patrimônio Líquido
PLA	Patrimônio Líquido Ajustado
PLE	Patrimônio Líquido Exigível
PR	Patrimônio de Referência
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
RAET	Regime de Administração Especial Temporária
SFN	Sistema Financeiro Nacional
STR	Sistema de Transferências de Reservas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2 TEORIA DA REGULAÇÃO BANCÁRIA.....	12
2.1 Abordagem ortodoxa.....	13
2.1.1 Justificativa para a regulação.....	14
2.1.2 A autorregulação e a regulação externa.....	17
2.2 Abordagem pós-keynesiana.....	18
2.2.1 O papel dos bancos em Keynes.....	19
2.2.2 A justificativa para regulação.....	20
2.3 Objetivos da regulação bancária.....	22
3 REGULAÇÃO BANCÁRIA E IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL.....	26
3.1 Escopos da regulação bancária.....	26
3.1.1 Regulação prudencial.....	27
3.1.2 A regulação sistêmica.....	30
3.2 O Plano Real e a reestruturação do setor bancário.....	32
3.3 A regulação pós anos 2000.....	41
4 CONCESSÃO DE CRÉDITO NO BRASIL.....	47
4.1 Crédito por recurso e controle de capital.....	47
4.2 Crédito por modalidade e setor econômico.....	53
4.3 Eficiência da regulação brasileira.....	59
5 CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS.....	68

INTRODUÇÃO

O mercado financeiro é impactado constantemente devido as mudanças na economia mundial, produzindo alterações no setor bancário nacional que exigem constante adequação às dinâmicas mercantis. A rede de proteção bancária surge para regular as atividades bancárias com o intuito de mitigar os riscos e garantir a liquidez aos agentes bancários.

Nas economias capitalistas com atuação de bancos centrais, a missão do regulador no setor bancário é de garantir o pleno funcionamento do setor financeiro, de modo a garantir a higidez e solidez de seus respectivos sistemas financeiros. Para isso, faz-se necessária ampla atuação prudencial e sistêmica, bem como comprometimento em prover ganhos de eficiência na intermediação financeira.

Quando a literatura econômica é consultada acerca do tema regulação bancária, não há unanimidade de quais são seus fundamentos e justificativas. De acordo com a corrente heterodoxa, a regulação bancária é tida como de grande relevância estratégica e necessária para garantir o pleno funcionamento do sistema financeiro. Em contraste, verifica-se literatura de autores ortodoxos que defendem que a regulação no mercado bancária deveria partir exclusivamente dos próprios intermediadores, operando o setor em autorregulação.

Aprofundando-se no tema, torna-se importante uma análise científica que investigue a relação entre os resultados alcançados através das ações do órgão regulador brasileiro (Banco Central do Brasil - BCB) sobre os intermediadores financeiros e a evolução da concessão de crédito no pós-Plano Real e 2010. Uma vez que o BCB dispõe de autonomia na condução da política monetária e tem entre seus objetivos a diminuição do custo de crédito para o tomador final, faz-se importante uma discussão acerca da eficiência regulatória brasileira.

O presente trabalho analisa os fundamentos teóricos da regulação bancária, confrontando distintas visões teóricas acerca do papel da regulação, suas justificativas, racionalidade e limitações. Este trabalho tem como objetivo geral explorar a forma como a teoria econômica trata as questões relativas à segurança do sistema bancário nacional no período pós-Plano Real até 2010, à atuação dos bancos e ao funcionamento do mercado financeiro, a partir de uma inclinação pela preocupação com a eficiência da intermediação bancária.

Coloca-se em discussão a evolução dos normativos do Banco Central do Brasil e analisa-se se este está em consonância com as aspirações de melhoria da eficiência na intermediação bancária em termos de redução de riscos inerentes da operação. Para isso, este trabalho investiga importantes mudanças na legislação provindas do regulador Banco Central do Brasil e as relaciona com a evolução de indicadores de oferta de crédito.

Especificamente, este trabalho tem como objetivo inicial a discussão acerca da presença de regulação no setor bancário em uma economia. Na sequência, objetiva-se levantar e analisar a reestruturação do setor financeiro nacional, em especial o setor bancário, ocorrido após o Plano Real até 2010, abordando conexões teóricas entre as aspirações das legislações implementadas no Brasil e as teorias regulatórias. Seguindo, são apresentados indicadores da evolução na concessão de crédito público e privado no Brasil no período de escopo do trabalho, abordando entre os indicadores as diferentes modalidades de crédito, as operações de crédito por tipo de atividade econômica, o percentual de operações de crédito livre sobre o total, entre outras operações. O objetivo final materializa-se a partir da análise da evolução da eficiência do setor financeiro, em termos de solidez institucional do quadro regulatório, e indicadores de concessão de crédito.

Considerando o período pós-Plano Real até 2010, a hipótese primária é que o arcabouço regulatório imposto pelo Banco Central do Brasil promoveu robustez para enfrentar crises no sistema financeiro nacional. A hipótese secundária é que a regulamentação bancária brasileira atuou de forma a estimular a ampliação das operações de crédito no Brasil.

2 TEORIA DA REGULAÇÃO BANCÁRIA

No âmbito da Ciência Econômica, são muitos os dilemas acerca da necessidade e eficiência da regulação bancária no mercado financeiro. A teoria econômica da regulação bancária está baseada na teoria econômica de regulação e na teoria da intermediação financeira do setor bancário. Nas mais conhecidas correntes do pensamento econômico, são atribuídos diferentes graus de importância à presença de política regulatória no mercado financeiro, para com a busca pela estabilidade entre os agentes econômicos e no financiamento de crescimento econômico sustentável e de longo prazo.

O objetivo deste capítulo consiste na introdução ao tema da regulação bancária e sua abordagem sob a ótica ortodoxa, ou *mainstream*, bem como uma ótica alternativa, de vertente pós-keynesiana. Desta forma, a revisão bibliográfica faz-se necessária para uma amostragem do debate teórico acerca dos preceitos e justificativas para o exercício de políticas de regulação bancária. A abordagem ortodoxa de regulação bancária, por enxergar os bancos como intermediários passivos, observa que o equilíbrio geral do mercado não pode ser alterado a partir de qualquer interferência de um banco. A corrente preocupa-se com os resultados gerados pela regulação externa financeira, alegando que geram alocações subótimas da poupança para o investimento. Além disso, para a corrente do *mainstream* os bancos surgem provendo liquidez aos agentes deficitários e combatendo as falhas de mercado presentes no setor bancário (VASCONCELOS, 2009).

Para Stigler (1971), a regulação bancária se faz presente em decorrência de problemas relacionados a monopólios naturais, à prática de subsídios cruzados ou ainda para o aumento no grau de competitividade. Autores como Goodhart defendem que os bancos consistem em agentes econômicos diferenciados, pois a partir de desestabilizações de proporções individuais são capazes de desestabilizar não só o setor bancário, mas todos os setores da economia (VASCONCELOS, 2009).

Na perspectiva pós-keynesiana, os bancos não são meros intermediadores financeiros entre os agentes superavitários e deficitários, mas são firmas especiais com a capacidade de impulsionar a economia. Nesta corrente, o sistema financeiro é o motor da economia e toda e qualquer instabilidade deve ser identificada e controlada, tendo em vista os potenciais efeitos de contágio que podem se alastrar por toda a economia em momentos de fortes incertezas.

Se para os ortodoxos a eficiência do setor bancário deve ser melhorada tratando os problemas de nível micro e a autorregulação muitas vezes é preferível à regulação externa, para os pós-keynesianos, um problema muito maior de eficiência deve ser buscado no combate às crises sistêmicas, em nível macro, monitorando e regulando a exposição a riscos de solvência e liquidez dos agentes bancários.

Não obstante, é explorada também uma abordagem que trata dos objetivos regulatórios diferenciados por micro e macro níveis, tratando de um esquema de sistematização que visa melhor classificar as finalidades da autarquia responsável pela definição dos limites prudenciais no setor bancário. Nessa linha, os autores abordados ajudam a elucidar questões importantes sobre as diferenças e proximidades entre as duas abordagens, levantando novas questões sobre a construção da regulação bancária assertiva e eficiente.

2.1 Abordagem ortodoxa

A linha de pensamento da teoria ortodoxa tem seus alicerces na Teoria Quantitativa da Moeda (TQM). Nesse modelo, a moeda é neutra e só é demandada pelas pessoas para compra de bens e serviços, sendo incapaz de afetar o equilíbrio do sistema, uma vez que não afeta as variáveis reais da economia. Para a corrente ortodoxa a teoria bancária tem como premissa a passividade das firmas bancárias, que operam em um mercado cujo equilíbrio é dado apesar das capacidades de interferências das instituições financeiras. A corrente enxerga esses agentes como passivos por classificarem a moeda como neutra e pelo fato de atribuírem aos agentes ausência de padrões de escolha nas tomadas de decisões (CARVALHO et al., 2005; VASCONCELOS, 2014).

Desta forma, os modelos ortodoxos que utilizam a TQM pouco têm a dizer a respeito de crises financeiras da própria existência dos bancos, pois num cenário de equilíbrio geral de economia não monetária eles não possuem função para desempenhar. Na realidade, o mundo já observou diversas crises bancárias sistêmicas e em seguida discussões entre organizações internacionais e governos em termos de limites, modelos e instrumentos de monitoração, o que levou os pensadores do *mainstream* a elencarem razões para a regulação pública do setor bancário.

Num cenário de equilíbrio geral¹, como seria este proposto anteriormente, a própria existência de bancos não faz sentido economicamente, porque em uma economia não monetária com mercados completos, os bancos não tem função nenhuma a desempenhar. No entanto, dada a existência de bancos, os ortodoxos a justificam a partir de uma falha de mercado que as instituições financeiras surgiram para corrigir: a presença de assimetria informacional no âmbito da intermediação financeira entre agentes superavitários e agentes deficitários (FREIXAS; ROCHET, 2008).

A complexidade do funcionamento das instituições financeiras, bem como as sucessivas crises bancárias em diversos países ao longo do século XX, fomentou vertiginosamente o debate acerca de qual é o papel dos bancos e da necessidade de regulação pública sobre eles. No mesmo período, a corrente ortodoxa evoluiu suas diretrizes para o funcionamento eficiente das firmas bancárias, admitindo uma racionalidade para a existência das firmas bancárias e atuação de regulação no setor.

De acordo com Vasconcelos (2014), a racionalidade vigente parte do princípio de falhas de mercado, que passou a ser dominante nessa escola, após publicação de artigo por Stiglitz e Weiss (1981). Aqui, toda a racionalidade para a existência e atuação dos bancos, individualmente, e dos mercados financeiros, de maneira ampla, é vista como derivada de questões de assimetria informacional, problemas de relação agente-principal no setor de intermediação financeira e desenho de contratos em mercados incompletos. Ou seja, os ortodoxos apontam para um problema de assimetria de informação entre os agentes superavitários (em posse de valor monetários) e os deficitários que geram dificuldades de identificação e tratamento do risco.

2.1.1 Justificativa para a regulação

Para Goodhart et al. (1998), as três principais razões para a regulamentação do setor financeiro são: (i) proteger o cliente contra a exploração monopolista; (ii)

¹ Freixas e Rochet (2008, p. 10) em seu trabalho apresentam um modelo de equilíbrio geral à la Arrow-Debreu, incluindo um setor bancário. O equilíbrio geral é caracterizado pelos agentes tomando a decisão ótima, onde o mercado de bens, de depósitos, de crédito e financeiro estão igualados. Para isto, todas as taxas de juros cobradas nestes mercados é a mesma e os bancos não geram lucro.

fornecer proteção a clientes menores e menos informados; (iii) garantir a estabilidade sistêmica.

A primeira justificativa para regulação decorre da presença de monopólio ou oligopólio coordenado. Ainda que o setor financeiro possa ser muito competitivo, é comum a incorporação de economia de escala e/ou economia de rede nos produtos ofertados pelos bancos. Os *players* que comandarem o acesso ao uso de um mercado com característica de concentração competitiva ou ainda às informações nele contidas podem lograr de vantagens competitivas injustas sobre as firmas que desejam ingressar no setor. Desta forma, os reguladores estão embasados para combaterem a concentração do setor financeiro, provendo acesso à informação e sistemas e condições justas de concorrência (Goodhart et al., 1998).

A condição de fornecer proteção aos clientes surge como justificativa regulatória porque a instituição financeira que detém os depósitos dos clientes pode falir e ficar insolvente. Goodhart et al. (1998) ainda infere sobre o potencial comportamento dotado de condutas insatisfatórias dos gestores e proprietários (principalmente quando são os mesmos indivíduos) frente os seus clientes. A regulação é resultado da necessidade de garantir a liquidez, solvência e controle do risco, bem como supervisionar os conflitos de interesses entre os agentes economicamente envolvidos. Nas palavras de Goodhart et al.:

The second condition, client protection, arises for two main reasons: (1) because the institution where clients hold their funds fails; or (2) because of the adverse behavior (unsatisfactory conduct of business) of a firm with its customers. (Goodhart et al., 1998, p. 5).

Quanto à possibilidade de falência da instituição financeira onde o consumidor efetuou seus depósitos, Goodhart et al. (1998) abordam a regulação prudencial como mecanismo que surge para proteger o cliente que, por conta da assimetria informacional, é incapaz de julgar sobre a saúde financeira das instituições financeiras.

A segunda parte, de regulação sobre a conduta dos negócios, foca no âmbito da execução e manutenção dos acordos entre as firmas e seus clientes, visando mitigar o risco de conflitos de interesses entre os clientes, gestores e proprietários. Estes objetivos incluem promoção de informações, integridade das firmas e seus empregados, práticas justas de mercado, transparência na oferta dos produtos, entre

outros (Goodhart et al., 1998). Fica claro que os objetivos e os métodos neste tipo de regulação não são em prol da segurança econômica das firmas, mas para a condução de seus interesses baseados em pilares de governança corporativa, ao desenvolver o interesse dos participantes por um mercado com mais qualidade e ética.

Por último, é importante destacar que os consumidores do mercado financeiro são um grupo heterogêneo e, portanto, as exigências de regulação devem ser distintas, priorizando a atenção dos supervisores sobre as pequenas firmas. Em geral, esta afirmação justifica-se pela presença mais frequente de falhas de mercado nas firmas bancárias de pequeno porte. São frisados alguns aspectos das operações financeiras de firmas bancárias reduzidas que baseiam a necessidade de maiores esforços regulatórios. Os principais condicionantes são: menor frequência de venda reduz o aprendizado por experiência e diminui os estímulos ao aumento da qualidade dos fundos; maior presença de informação assimétrica; menor capacidade de monitoramento do comportamento das contrapartes; limitação da habilidade em participar de contratos complexos (Llewellyn, 1999).

A terceira justificativa regulatória é a denominada regulação sistêmica, que se torna necessária quando os custos sociais incorridos da falência da instituição financeira, por conta do contágio, são maiores do que os custos privados dos acionistas, gestores e proprietários. Ainda que a regulação prudencial e a sistêmica apresentem similaridades em certos padrões gerenciais para fatores como reservas bancárias, capital e patrimônio líquido, é importante o exercício de diferenciá-las. Enquanto que a regulação prudencial atua para proteger a liquidez e solvência geral da firma bancária e do sistema financeiro visando a proteção dos clientes que possuem importantes limitações ao julgar o risco dos seus fundos, a regulação sistêmica deriva de razões puramente sistêmicas dos potenciais custos sociais superiores aos privados em casos de desestabilização financeira².

Os bancos são firmas especiais, pois são intrinsecamente potenciais desencadeadores de efeitos de contágio, o que na prática significa a capacidade de transformação de outros bancos em bancos insolventes, através da perda de valor de seus ativos. A relação entre os bancos e seus depositantes é baseada em confiança, sendo que os valores dos ativos negociados são mais valiosos quando baseados na execução das premissas acordadas do que em situação de liquidação extrajudicial,

² Neste sentido, a regulação prudencial existe ainda que não se observe potenciais consequências sistêmicas (Goodhart, et al. 1998).

quando o banco colapsa. Nesse cenário de estresse, pode ocorrer o processo de corrida bancária, onde os depositantes correm para resgatar seus ativos e aumentam o risco de contágio de atingir outros bancos e se materializar no sistema bancário como um todo, o que inclui os bancos saudáveis (Goodhart et al., 1998; Vasconcelos, 2014).

2.1.2 A autorregulação e a regulação externa

Goodhart et al. (1998) inferem que os efeitos das crises bancárias não necessariamente merecem todos os esforços na busca por aumento de regulação no setor. Nesta linha, Llewellyn (1996) explora os problemas mais comuns observados no sistema bancário que adota o regime de regulação externa, onde a supervisão é efetuada por uma organização que não a própria instituição financeira, em contraste com a presença de um regime de autorregulação.

Um grau excessivo de regulação pode produzir um efeito de desgaste político no mercado financeiro, pois os agentes percebem que é excessiva e que gera regras redundantes. Abordagens inflexíveis sobre as firmas bancárias as força a tomarem decisões subótimas, que não produzem um cenário de atuação com menor custo e que ao mesmo tempo atinge os objetivos da regulação. Esse tipo de abordagem também tende a sufocar a inovação financeira (Llewellyn, 1996).

De acordo com Llewellyn (1996), um regime de regulação externa tende na prática a focar nos processos das firmas, abrindo mão do enfoque em resultados e últimos objetivos da regulação. Quando isso ocorre, as regras podem ser o cerne da regulação, desenvolvendo entre os regulados uma cultura de adequação à legislação somente para cumprimento burocrático. A abordagem regulatória também é inclinada a ser um conjunto de normas crescente, onde os regulados veem o escopo da regulação aumentando e raramente sendo reduzida. O autor atenta que estes fatores corroboram para o desenvolvimento de um comportamento que prioriza a burocracia da lei às custas do espírito da lei.

Se o regulador atuar em conformidade da 'neutralidade competitiva', deve aplicar as regulações às firmas de maneira semelhante, ainda que as firmas fossem heterogêneas e pudessem trabalhar sob abordagens distintas. Neste cenário o escopo para diferenciações legítimas entre as firmas é reduzido. Esse cenário, aliado

ao ponto da inflexibilidade regulatória, tende a provar a regulação como sendo insuficientemente responsiva às condições de mercado (Llewellyn, 1996).

Para completar, um último desafio da regulação externa é o potencial de risco moral, uma vez que as firmas podem assumir a ausência de dimensão regulatória para um tema que não esteja explicitamente coberto na regulação vigente (Llewellyn, 1996). Estas preocupações não estão tão relacionadas à regulação em si, mas sobre regulação externa, em contraste com autorregulação. Coase (1988) argumenta que mercados livres necessitam considerável nível de infraestrutura e autorregulação para funcionarem eficientemente com mínimos custos de transação (Goodhart et al., 1998).

Faz-se válido o questionamento acerca das falhas comuns da regulação imposta externamente, e uma alternativa onde confia-se à autorregulação privada os direitos comuns comerciais e contratuais. Há algumas razões políticas para os significativos entraves colocados pela autorregulação e uma delas é que a pressão pública pode simplesmente não permitir que isso aconteça. De cunho econômico, outro motivo para a perseverança da regulação externa é que as circunstâncias geradas pelo setor privado, quando deixado a si mesmo, produz falhas de mercado e/ou resultados abaixo do ideal. Na presença destas características, os resultados da regulamentação pública sobre o sistema bancário possivelmente não serão piores do que a autorregulação, mesmo com todos os vieses e falhas que essa regulamentação possa originar (Goodhart et al., 1998).

2.2 Abordagem pós-keynesiana

Em contraste com a ortodoxia, a abordagem pós-keynesiana trata da teoria bancária sem deixar em segundo plano os aspectos econômicos, sociais e institucionais que circundam as relações das firmas bancárias. Para a corrente, à medida que os tratamentos matemáticos na teoria bancária se tornaram mais robustos, estreitou-se a análise do objeto como um todo para analisar os bancos de modo individual e os assumindo como agentes passivos. Este tipo de análise provoca desdobramentos negativos em termos de como a teoria de regulação bancária é tratada, pois é insuficiente para a promoção de decisões de políticas econômicas eficientes (Vasconcelos, 2014).

Nesta abordagem, a visão sobre os aspectos básicos do que é uma economia emergem de outros princípios. Para os pós-keynesianos, a economia é monetária, a

moeda não é neutra e os bancos têm papel ativo no mercado, podendo desestabilizar significativamente o setor financeiro. A corrente trata de formular outras teorias, como a de preferência por liquidez e sua abordagem endógena nos modelos de regulação bancária. Em 1933, Keynes divulgou num artigo a intenção de buscar uma nova teoria monetária que rompesse com a neutralidade da moeda não apenas nos processos, mas também nos resultados. Nessa perspectiva revolucionária, a moeda afeta os motivos pelos quais os agentes orientam suas decisões, a renda, a poupança e o investimento numa economia capitalista moderna (Vasconcelos, 2014).

2.2.1 O papel dos bancos em Keynes

A principal referência para a abordagem de Keynes sobre bancos e o seu papel numa economia monetária advém de seu trabalho *Treatise on Money*, publicado em 1930. O desejo de Keynes era investigar e compreender as questões empíricas da economia, ou mais precisamente, tentou explicar a Teoria Quantitativa da Moeda introduzindo abordagens dinâmicas. Neste momento o autor abandona a tese da neutralidade da moeda, por não condizer com a realidade da economia. Os seguintes trabalhos de Keynes têm como centralidade e destaque a não-neutralidade da moeda no curto e no longo prazo (Vasconcelos, 2014).

Como apontado por Vasconcelos (2014), na obra *Treatise on Money*, Keynes trata as firmas bancárias como agentes estratégicos que concedem à moeda a capacidade de afetar os motivos pelos quais os agentes orientam as suas tomadas de decisões. Ao tratar em seus modelos os bancos de forma mais explícita, Keynes foge das atribuições dados pelos ortodoxos e coloca os bancos como agentes ativos que afetam fundamentalmente o funcionamento da economia moderna.

Nesse ponto, Keynes rompe frontalmente com a perspectiva tradicional que vê na atividade dos bancos uma atuação passiva, limitada pela espera de que os depositantes procurem o banco a fim de confiar-lhe o depósito de suas poupanças. Essa é a perspectiva dominante, que vê no depositante a iniciativa da ação de criação de depósito junto aos bancos, e que é assim percebida, como ele exemplifica, pelos “practical bankers”. Keynes chama a atenção para o fato de que são esses depósitos, chamados passivos (pois seriam aqueles em que os bancos esperariam pela decisão de poupar dos agentes) que são gerados pelos depósitos ativos, os quais são criados pelos próprios banco (Vasconcelos, 2014, p.69).

Em uma economia monetária, além dos bancos atuarem como intermediadores na alocação dos recursos em uma economia, por meio da transferência entre agentes superavitários e deficitários, na realidade também são provedores de liquidez no sistema financeiro. Ao passo que os bancos podem criar ativamente depósitos com base não só nos recursos captados e na emissão de dívidas, mas baseados em seus passivos, cria-se moeda bancária para a oferta de crédito. Desta forma, observa Paula (2013), os bancos atuam como empresas que modificam sua estrutura de balanços, originando ativos ilíquidos a partir de passivos líquidos, e tomam ações baseadas em expectativas de lucros que afetam as condições de financiamento, produção e emprego na economia.

Para Keynes os bancos atuam como intermediadores financeiros e criadores de moeda bancária³, podendo modificar as condições de liquidez da economia. Esta característica das instituições bancárias fornece-as característica especial quando comparado a empresas de outros setores da economia, pois ao executar conjuntamente o papel de alocador de recursos entre os diferentes agentes, concedendo crédito e criando moeda, une a esfera da circulação financeira com as variáveis reais da economia. Essa posição-chave nos sistemas monetário e financeiro impõe desafios às práticas de regulação das economias capitalistas modernas. (Freitas, 2010).

2.2.2 A justificativa para regulação

A possibilidade de as firmas bancárias operarem com alavancagem, no sentido de captarem depósitos à vista e concederem empréstimos de valores proporcionalmente maiores aos clientes, é bastante trabalhado por Minsky (1960, 1969). Quando os bancos captam ativos, criam depósitos à vista e prometem aos seus credores a possibilidade de resgate em moeda legal e em qualquer tempo. No entanto, o volume de reservas detido pelos bancos cobre apenas uma parte de seus passivos afirmados com os clientes. Acaba que o banco só consegue atuar à medida que garantir a confiança de seus aplicadores e para isto precisa operar com níveis efetivos de liquidez.

³ O termo criadores de moeda bancária deriva da capacidade de os bancos produzirem moeda via emissão de depósitos bancários (Fama, 1980).

Segundo Vasconcelos (2014), Minsky formula a Hipótese da Fragilidade Financeira (*Financial Fragility Hypothesis*) com base na teoria keynesiana de preferência pela liquidez. Tendo por base os bancos exercendo papel ativo na economia como intermediadores e criadores de moeda, o autor apresenta o sistema financeiro como inerentemente instável e sujeito a volatilidades em sua dinâmica de funcionamento.

É marginal ou inexistente o tratamento de questões consonantes à liquidez dos ativos bancários na abordagem ortodoxa. No âmbito da corrente heterodoxa aqui apresentada, pode ser adicionada a visão de Keynes, que se contrapõe à visão convencional da noção de passividades dos bancos na intermediação financeira. No trecho da obra keynesiana *Treatise of Money*, traduzido por Paula (1998):

Não pode existir nenhuma dúvida de que, usando a linguagem mais apropriada, todos os depósitos são "criados" pelos bancos ao retê-los. Certamente este não é o caso onde os bancos estão limitados àquele tipo de depósito, que, para ser criado, é necessário que os depositantes, movidos por sua própria iniciativa, tragam dinheiro ou cheques. Mas é igualmente claro que a taxa que um banco individual cria, de sua própria iniciativa, é sujeita a certas regras e limitações, e deve acompanhar o ritmo dos outros bancos, não podendo o banco em questão aumentar seus depósitos relativamente ao total de depósitos além da proporção de sua cota nos negócios bancários do país. Finalmente, o ritmo comum a todos os bancos membros é governado pelo volume agregado de suas reservas. (PAULA, 1998, p. 26).

A Hipótese da Fragilidade Financeira, da obra de Minsky, ataca a capacidade de liquidez e solvência dos bancos e se coloca como um processo endógeno do sistema bancário das economias modernas. Sob a presença de alavancagem nos bancos, a fragilidade do sistema bancário materializa-se de fato em períodos de baixa confiança na economia que são seguidos por corridas bancárias (*bank-runs*), onde os depositantes retiram o dinheiro de seus bancos provocando o risco de contágio a outros bancos. Portanto, pode-se inferir que o risco de contágio concretiza-se quando a queda na confiança dos depositantes inicialmente em uma instituição financeira propaga-se pelo sistema bancário, adquirindo caráter sistêmico. Neste momento, as firmas bancárias, que não conseguiram suportar os choques de liquidez em seus balanços, tornam-se insolventes.

Para Minsky (1986), para produzir mais estabilidade sistêmica são necessárias ações coordenadas pelos Bancos Centrais, com mecanismos de fixação de taxas de juros de longo prazo que deem mais previsibilidade aos rendimentos dos bancos e que diminuam as suas incertezas. Para o autor, o Banco Central tem a função de regulador do sistema financeiro e prestador de última instância. Segundo o conjunto da obra minskyana, a instabilidade financeira é o motivo pelo qual existe um papel ativo para a regulação sistêmica. Em particular, a regulação financeira é um dos principais papéis do Big Bank, com vistas a que a economia esteja sempre sob supervisão de suas tendências de longo prazo (Vasconcelos, 2014).

2.3 Objetivos da regulação bancária

Segundo Koumbarakis (2017), o principal desafio que uma agência reguladora enfrenta é a conciliação de seus múltiplos objetivos combinados às implantações de medidas políticas que visam a alcançar um conjunto de objetivos. É neste contexto que, fazendo uso da Política Econômica de Tinbergen: Princípios e Design (1956), os formuladores de políticas regulatórias argumentam que a eficácia dos objetivos de uma política só ocorre quando o número de medidas regulatórias é igual ou maior ao número de objetivos antes especificados. Para Llewellyn (1999), a questão chave para qualquer regulador com múltiplos objetivos é selecionar corretamente entre os vários instrumentos disponíveis para que, ao combiná-los dentro do para-choque regulatório, seja gerado um resultado global eficiente.

De acordo com Koumbarakis (2017), as falhas de mercado consistem na principal razão para justificar a regulamentação bancária. Nesse caso, há interesse público em evitar os efeitos distorcidos na alocação dos recursos no sistema bancário que são oriundos de falhas de mercado. O autor destaca a contribuição de Tirole (2002), que observa que é crucial a definição transparente dos objetivos regulatórios baseados em identificações claras das falhas de mercado, porque o resultado é a possibilidade de se questionar qual o tipo de regulação ajudaria a melhorar uma situação em específico. Para este fim, torna-se útil a sistematização das origens das falhas de mercado e a regulação bancária correspondente, uma vez que ambas podem na prática assumir diferentes formas.

Koumbarakis (2017) combina a abordagem micro e macro e desenvolve uma visão geral dos objetivos da regulação bancária. O autor critica a postura de órgãos

regulatórios, como o Bank for International Settlements (BIS), que nunca definiram claramente seus objetivos e mesmo assim esperavam os resultados eficientes por parte dos regulados. Assumindo as falhas de mercados, Koumbarakis (2017) busca postular uma sistematização baseada em abordagens micro e macro, onde a primeira objetiva [em última instância] a proteção dos clientes e a segurança e solidez dos bancos, enquanto que a última, a segurança e solidez do sistema bancário e o controle monetário (ver quadro 2).

Quadro 2 – As abordagens micro e macro de regulação bancária

	Abordagem micro	Abordagem macro
Objetivo de curto prazo	Limitar cenários de estresse de instituições individuais	Limitar cenários de estresse do sistema financeiro
Objetivo de longo prazo	Segurança e solidez dos bancos; proteção ao consumidor (investidor/depositante)	Segurança e solidez do sistema financeiro; evitar perdas de produção (PIB)
Modelo de risco	Exógeno	Endógeno (em parte)
Correlações e exposições comuns entre as instituições	Irrelevante	Importante
Calibração dos controles prudenciais	Em termos de estresse do sistema financeiro; descendente	Em termos de riscos individuais das instituições; ascendente

Fonte: adaptado de Borio (2003)

A abordagem micro tem como objetivos de curto prazo a limitação do risco que em cenários estressados de capacidade de liquidez os bancos [individuais] podem experimentar, concentrando seus esforços no comportamento dos agentes financeiros de forma individual. Desta forma, o risco é assumido como exógeno e o comportamento dos agentes são enfatizadas a partir das externalidades e assimetria de informação, que caracterizam as falhas de mercado e originam o risco. No longo prazo, os objetivos finais da abordagem micro envolvem a presença de instrumentos que forneçam proteção aos clientes e solidez e segurança aos bancos. Além disso, a abordagem não explora as correlações e exposições comuns entre os bancos, uma vez que as enxerga como não significativas para com o equilíbrio no sistema bancário. Adicionalmente, estão fora do escopo da abordagem micro questões de "prociclicidade" e interconectividade do setor bancário (Borio, 2003).

A abordagem micro de regulação bancária trata a crise financeira como simples desvios do equilíbrio financeiro, sugerindo que a regulação não possa de fato alterar as expectativas e o comportamento dos agentes. Assim, constata-se que é mais apropriado tratar dos resultados e processos presentes na estrutura macroeconômica de política econômica, que ao estimular que os ganhos incorridos sejam aplicados em novas atividades financeiras, em vez de atividades produtivas, fornece condições de produção de efeitos que abalem o equilíbrio sistêmico no setor bancário (Rossi, 2010; Koumbarakis, 2017).

A crise financeira de 2007-2009 provocou uma forte controvérsia sobre a utilidade da regulação bancária baseada na abordagem micro. Assim, muitos estudiosos, incluindo acadêmicos e formuladores de políticas, sugerem que a falha de mercado e a conseqüente necessidade de regulamentação bancária exigem uma abordagem baseada em micro e macro níveis, que aborde riscos sistêmicos e, portanto, focalize a estabilidade do sistema financeiro como um todo (Koumbarakis, 2017).

A abordagem macro de regulação tem como objetivos de curto prazo a imposição de limites prudenciais que visam a redução de eventos de perdas e incertezas no sistema bancário como um todo. No longo prazo, a abordagem objetiva evitar perdas significativas no produto interno da economia. O modelo de risco para os formuladores de política com viés macro é assumido como em parte endógeno, isso por conta das características do comportamento do sistema financeiro. Ainda, as correlações e exposições entre as instituições financeiras são tomadas como importantes (Borio, 2003).

Uma importante divergência entre as abordagens é quanto ao desenvolvimento e aplicação dos controles prudenciais regulatórios. Na abordagem macro, a aplicação nas firmas bancárias ocorre de forma descendente: primeiro são impostos controles prudenciais de níveis aceitáveis de perdas para o sistema bancário como um todo, para em seguida calibrar os controles prudenciais das instituições financeiras de acordo com sua relevância para com o risco do setor. Já a abordagem micro impõe os controles de forma ascendente: a partir do risco oferecido por cada instituição financeira de forma individual, sendo o risco do setor uma consequência do risco agregado. Para esta abordagem, para que um sistema financeiro se conserve sólido e seguro, é condição necessária e suficiente que antes cada instituição esteja sólida e segura. Ainda, pode ser ressaltado que as diferenças de tratamento entre as duas

abordagens quanto às distintas percepções de risco e incentivos regulatórios está relacionada com a natureza da instabilidade financeira e como a solidez do setor é buscada (Borio, 2003).

A regulação bancária consiste em um tema de intenso debate na esfera política e econômica, principalmente em momentos de crises financeiras. Foram apresentadas neste capítulo as abordagens das correntes ortodoxa e heterodoxa quanto ao objeto de aplicação da teoria regulatória para o setor bancário, através de suas respectivas justificativas e objetivos. Por fim, para contribuir com o debate, foi explorada uma organização baseada em abordagens micro e macro de regulação bancária a fim de clarear seus objetivos para com o sistema bancário.

3 REGULAÇÃO BANCÁRIA E IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

É sabido que a maioria dos países, com seus diferentes graus de desenvolvimento, impõe aos participantes do setor bancário um conjunto de normas e premissas para que as instituições possam operar serviços financeiros. De fato, tanto o grau como a abrangência da regulação observada no setor são superiores aos demais na economia, sendo diversas as justificativas. As mais importantes são a intermediação entre os agentes credores e devedores, a capacidade de multiplicação da moeda escritural e as características próprias do setor que o tornam sujeitos a crises (Pinto, 2011). De fato, é sabido que é de total interesse estratégico das autoridades monetárias o desempenho das instituições financeiras, vide o seu papel de importantes agentes indutores do crescimento econômico ao direcionar recursos monetários às atividades econômicas.

3.1 Escopos da regulação bancária

Pode-se classificar, a partir de duas categorias distintas, os escopos da regulação bancária, ainda que ambas apresentem como objetivo comum a prevenção de crises bancárias. No primeiro momento, tem-se a regulação prudencial, que busca controlar e mitigar o nível de risco tomado pelas instituições financeiras em suas atividades. O perfil desta regulação é de natureza individualista, uma vez que recai sobre a premissa de que, se controlados os riscos individuais das instituições, mantém-se a higidez do sistema financeiro como um todo. Ainda, a regulação prudencial apresenta caráter preventivo, pois procura delimitar regras e exigências mínimas que dificultam que crises bancárias ocorram *a priori* (Pinto, 2011).

Em um segundo momento, apresenta-se a regulação sistêmica. Com caráter mais remedial, a busca pelo combate às crises bancárias se dá a partir da implementação de mecanismos redutores dos efeitos provocados pelas externalidades negativas advindos do elevado grau de integração observado entre as instituições financeiras. Por mais que sejam distintos os mecanismos dos dois escopos regulatórios, que são expostos no quadro 3, autores como Mishkin (2000, p. 9) apontam que a regulação prudencial tem como uma de suas mais importantes motivações o risco moral incorrido pelas autoridades monetárias em seus esforços na condução da regulação sistêmica:

Because all governments provide some form of a safety net for the banking system, whether it is explicit or implicit, they need to take steps to limit the moral hazard and adverse selection that safety net creates. Otherwise, banks will have such a strong incentive to take on excessive risks that the safety net may do more harm than good and promote banking crises rather than prevent them.

Quanto às especificidades dos mecanismos observados na condução dos dois escopos regulatórios, observa-se no quadro a seguir uma útil caracterização das diferenças conceituais entre ambas. Estes conceitos serão explorados em dois subcapítulos.

Quadro 3 – Os escopos de regulação

Regulação prudencial

Regulação sistêmica

Controles de adequação patrimonial	Seguro de depósitos
Mecanismos de controle de acesso	Regimes especiais aplicáveis às instituições em crise
Supervisão e envio de informações	Emprestador de última instância
Instrumentos disciplinares e punitivos	Organização do sistema de pagamentos
Controle de estruturas de remuneração	

Fonte: adaptado de Pinto (2011)

3.1.1 Regulação prudencial

Segundo Pinto (2011), a regulação prudencial tem como objetivo a manutenção do sistema bancário e considera que as ocorrências de crises sistêmicas possam ser evitadas, *a priori*, ao estabelecer instrumentos de controle do risco que é assumido por instituições financeiras. Assim, de forma individual, a regulação prudencial assume um caráter mais preventivo do que aquele incorporado na regulação sistêmica, onde a preocupação é a criação de mecanismos minimizadores de externalidades negativas potencialmente originadas do alto grau de integração entre instituições financeiras.

O foco da regulação prudencial possui caráter dinâmico ao longo do século XX, uma vez que passa gradativamente a impor limites e controles sobre as operações

ativas das instituições financeiras e do risco de crédito delas decorrente. Com o Acordo de Basileia de 1988 a abordagem da observância regulatória sobre os ativos toma forma e seus membros passam a seguir normas de composição de capital ponderados pelo grau de risco (Pinto, 2011). Ainda, a concepção inicial de Basileia I tinha como objetivos elevar os níveis de solidez e estabilidade do sistema bancário internacional e equilibrar as condições regulatórias incorridas pelos bancos com atuação internacional. Com o passar dos anos, Basileia I tornou-se importante referência regulatória tendo seu arcabouço regulatório implantado por diversos países no mundo com seus mais variados níveis de desenvolvimento e escopos de atuação (Nappi, 2007; Pinto, 2011).

Os controles de adequação patrimonial estão baseados na ideia de que o volume de capital detido pelo banco relacionado a seus ativos apresenta importante relação para fins de análise da fragilidade do setor bancário. A racionalidade por detrás do Basileia I assume essa característica para enfoque do tratamento regulatório, que inicialmente aborda apenas o risco de crédito em sua estrutura, mas que incorpora o risco operacional em Basileia II e o risco de liquidez, em Basileia III (Pinto, 2011).

De acordo Mishkin (2000), a adequação do nível de capital das instituições financeiras à exposição de seus ativos gera dois importantes benefícios, sendo o primeiro o imediato desincentivo ao aumento do apetite ao risco excessivo por parte das instituições. O segundo benefício é uma margem de segurança para perdas não provisionadas pelas instituições, contribuindo para com a solidez do setor bancário.

Os mecanismos de controle de acesso ao sistema bancário são apresentados com justificativas para evitar exposições ao risco por parte das instituições financeiras. Para Barth et al. (2005), este controle seria necessário para impedir que bancos de saúde financeira duvidosa, com baixa capitalização e alta alavancagem, por exemplo, passem a compor o sistema bancário. Ou ainda, bancos controlados ou ligados a pessoas com maior tendência a esquematização de fraudes bancárias podem assinalar crises de confiança no setor.

Não obstante, a manutenção de um controle para a entrada de bancos pode ser um importante aliado das autoridades bancárias na busca por um mercado compatível com a capacidade de supervisão. Aliado a isso, surge o argumento, reconhecido pelo autor como produtor de controvérsias, de que há de se limitar a concorrência no setor para evitar que os bancos apliquem taxas de juros mais

agressivas e coloquem em risco suas operações e conseqüentemente a estabilidade do setor (Pinto, 2011).

Um sistema de autorização para funcionamento de firmas bancárias tem como benefícios, portanto, a tendência de diminuição das assimetrias informacionais por parte dos intermediadores pelo fato da definição a priori de categorias operacionais, qualificatórias, técnicas e financeiras necessárias para dar início à operação. Desta forma, presume-se que as instituições financeiras que receberem autorização para operar ofereçam níveis mínimos de segurança para os depositantes (Yazbek, 2007; Pinto, 2011).

Para Pinto (2011), a supervisão das autoridades bancárias e a demanda por envio de informações surge para fiscalizar os eventuais incentivos de tomada excessiva de risco por parte dos intermediadores financeiro. Segundo o autor, é necessário papel ativo do regulador na supervisão e acompanhamento do perfil de risco das instituições através do monitoramento e fiscalização das suas atividades. A supervisão pode ser de forma indireta ou indireta. A primeira forma, ocorre quando as instituições financeiras provêm a autoridade bancária um conjunto de informações, periódicas, de volume e especificidades por essa pré-determinadas. Supervisão direta representa a fiscalização em sua forma própria, a partir de análises efetuadas junto à instituição financeira fiscalizada e da elaboração de relatórios exclusivos.

Os instrumentos disciplinares e punitivos formam outro ponto na regulação prudencial. Segundo Pinto (2011), situados no âmbito do sistema jurídico, esses instrumentos cumprem o papel de estimular que os mecanismos prudenciais supracitados sejam respeitados, que através da punição aos entes supervisionados, reduzam a prática de condutas consideradas temerárias por parte das instituições financeiras. Ao fazê-lo, o risco do comprometimento do sistema financeiro como um todo é diminuído.

Para completar, o controle de estruturas de remuneração é defendido na discussão como um redutor de incentivos negativos inerentes advindos da relação principal-agente. A questão é que a estrutura de remuneração de executivos do setor bancário e financeiro pode criar incentivos para tomada de risco excessivo no curto prazo para alcançar determinados níveis de variações em seus salários. No longo prazo, a saúde financeira das instituições pode ser comprometida (Pinto, 2011).

3.1.2 A regulação sistêmica

O seguro de depósitos exerce o papel de um mecanismo minimizador dos riscos oriundos da suscetibilidade do setor bancário a corridas bancárias. A racionalidade está embasada na relação intrínseca às falhas de mercado a que o seguro de depósitos está ligado e que este, a partir do fornecimento de proteção aos correntistas, reduz a possibilidade da materialização de cenários de generalização de resgates de recursos no setor bancário (Pinto, 2011).

Na regulação sistêmica, preocupa-se com possíveis efeitos adversos da manutenção de um seguro de depósitos, e este pode ser a principal fonte do risco moral no setor bancário (Pinto, 2011). Na linha de contestação às qualidades do sistema de seguro de depósitos, Demirguç-Kunt e Detragiache (1997), apontam que ao garantir liquidez aos correntistas, esses agentes podem tomar a medida como estímulo à redução da observância do risco de seus ativos, aumentando assim as chances para tomada de risco excessivo. Além disso, os autores investigaram a presença de relação entre o seguro de depósitos e a materialização de crises bancárias, encontrando correlações positivas e significativas.

Expostas as possíveis consequências indesejadas da implementação de um mecanismo de seguro de depósitos, foram construídas premissas para sua estruturação que visam mitigar a presença do risco moral. Sugere-se, desta forma, o financiamento privado do seguro de depósitos, partindo este da contribuição dos próprios bancos. A justificativa é que os bancos terão assim menos incentivos para a promoção de cenários onde os correntistas tornem o uso do seguro necessário. Na sequência, levanta-se que o valor do seguro de depósitos deve ser limitado e não muito alto⁴, para que os correntistas com valores superiores àquele definido continuem com estímulos de fiscalização dos bancos. Ainda, a presença do risco moral poderia ser mitigada se as contribuições do seguro pago pelos bancos fossem ponderadas pelo risco tomado por cada um deles, cabendo às instituições de pior classificação maiores investimentos⁵ (Pinto, 2011).

⁴ Pinto (2011) infere que o valor considerado razoável variará em cada país, em consequência das características inerentes de seus respectivos setores bancários.

⁵ Segundo Pinto (2011), reconhece-se a contribuição parametrizada por risco oferecido como de difícil implementação.

De acordo com Yazbeck (2007), dadas as peculiaridades inerentes ao setor bancário relacionadas ao desenrolar de corridas bancárias, que podem abalar a confiança e a produção econômica de uma economia, muitos países apostam no mecanismo de regimes especiais de saneamento e de liquidação. O primeiro deles refere-se a esforços de caráter provisório, enquanto que o segundo possui ordem terminativa de operação bancária. A implantação de regimes especiais para as instituições financeiras tem como aspectos cruciais a responsabilização dos seus administradores, uma vez que esses, na ausência dos regimes, teriam incentivos para a tomada de risco excessivo e originariam dificuldades à instituição financeira.

Em sua maioria, as autoridades competentes da instauração e manutenção dos regimes especiais supracitados são órgãos vistos como especializados em matéria financeira. Comumente aos Bancos Centrais compete a designação de responsabilidade dos regimes especiais, mas pode ser observado o caso em que tal responsabilidade é transferida para os administradores dos seguros de depósitos, como a Corporação Federal de Seguro de Depósito (*Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC*) nos Estados Unidos. Ainda, é defendido por autoridades como o Fundo Monetário Internacional (FMI) uma abordagem de intervenção de instituições financeiras que lograram de deterioração nos seus indicadores financeiros (Pinto, 2011). Para Barth et al. (2005), a adoção de ações corretivas em resposta à deterioração de solvência financeira seria desejável no arcabouço regulatório, pois atuam em prol da proteção da autoridade bancária frente às pressões que os regulados podem exercer e que comumente acontecem.

Outro instrumento de regulação sistêmica para prevenção de crises bancárias cabível às autoridades é o provimento de ajuda financeira de ordem de liquidez e solvência para as instituições em dificuldade. Os Banco Centrais são acionados a intervir no setor bancário para, em um primeiro momento, sanar os problemas conjunturais da economia, provendo recursos líquidos aos operadores que se encontram ilíquidos. Em um segundo momento, a intervenção pode se fazer necessária, dada a possibilidade de uma quebra acrescida de possível contaminação de outras instituições financeiras, em princípio saudáveis (Pinto, 2011).

Segundo Yazbek (2007), para que seja reduzido o risco moral advindo da intervenção, sem comprometer o risco da estabilidade financeira, é importante formalizar o instrumento no arcabouço regulatório, evitando a presença de critérios não objetivos para seu emprego. Além disso, é defendido que a autoridade bancária

preste contas nos casos de resgate a instituições financeiras, como a produção de relatórios dos motivos de sua necessidade, contemplando as exposições incorridas pelos bancos, bem como a evolução dos indicadores de liquidez e solidez da instituição. A transparência é essencial para o atingimento do equilíbrio por parte da autoridade bancária nos esforços despendidos e benefícios observados através da recuperação da instituição financeira⁶.

Por compreender o conjunto de regras, procedimentos, instrumentos e sistemas operacionais para a transferência de recursos entre os agentes credores e devedores, tanto em moeda local como estrangeira, o sistema de pagamentos é de suma importância para o processamento das numerosas operações financeiras que ocorrem nas economias de mercado. Dada a complexidade do sistema e de seu campo de atuação, uma regulamentação que visa o estabelecimento e manutenção de uma estrutura adequada do sistema de pagamentos deve propiciar menores custos de transação na economia e promover a eficiência da liquidez do mercado financeiro. Atrasos nos pagamentos entre as instituições financeiras pode acarretar em dificuldades financeiras nas partes credoras, que em cenários de estresse, podem se alastrar pelo setor - o risco aumenta conforme o grau de integração entre os bancos (PINTO, 2011; SADDI, 2001).

3.2 O Plano Real e a reestruturação do setor bancário

A década de 1990 foi marcada por importantes transformações na economia brasileira, que refletiram em mudanças na legislação do Sistema Financeiro Nacional. Ainda no começo da década teve início o processo de abertura comercial e financeira nacional. Atribuindo-se especial atenção ao saneamento financeiro ocorrido a partir do Plano Real, que pôs fim ao período de alta inflação, onde o quadro regulatório foi amplamente alterado com a finalidade de fortalecer e reestruturar o sistema financeiro nacional.

As mudanças incorridas pela implementação do Plano Real, em termos de abertura financeira e comercial e término da receita inflacionária, resultaram na necessidade de adequação do aparato normativo para atender às novas exigências

⁶ Pinto (2011) aborda o exemplo da Autoridade de Serviços Financeiros (*Financial Services Authority – FSA*), responsável pela regulação e supervisão do sistema financeiro inglês, que é obrigada pela legislação local a ponderar e prestar contas sobre a relação de custos e benefícios de suas ações.

internacionais. O novo cenário macroeconômico exigia a adoção de normativos internacionais por parte das autoridades monetárias, que atuasse em paralelo à compensação da fragilização bancária oriunda da estabilização monetária⁷.

O cenário de hiperinflação vivido pelo Brasil não impediu os bancos de concretizarem oportunidades de ganhos no setor financeiro. Segundo Nappi (2017), os bancos faziam uso do mecanismo de arbitragem com o saldo de passivos não renumerados, que por sua vez eram aplicados em títulos públicos indexados. Desta forma, os bancos garantiam um rendimento em torno da correção monetária, ficando a diferença da operação conhecida como receita inflacionária. De acordo com Corazza (2001), a estabilização monetária decorrente da implementação do Plano Real forçou os bancos a sofrerem de uma aguda queda dessa receita inflacionária, que analisada em proporção do PIB, decresceu de 4,3%, no ano de 1993, para 0,1% em 1995. No mesmo período, em termos de valor da produção bancária imputada, a receita inflacionária decaiu de 87,3% para 1,6%. O autor conclui que essa perda de valor implicava necessidade de mudanças profundas no sistema financeiro nacional.

A criação de mecanismo regulatórios surge da necessidade de blindar o Sistema Financeiro Nacional (SFN) do Brasil via otimização do valor econômico que ele é capaz de criar, em termos de renda e produto. A evolução do SFN brasileiro a partir do Plano Real pode ser dividida entre as mudanças de cunho excepcional ou de cunho definitivo. De cunho excepcional, observam-se o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (PROES) e o Regime de Administração Especial Temporária (RAET). O arcabouço regulatório regido pelo CMN, cujos responsáveis pela aplicação e controle são o BCB e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), compõe as mudanças de cunho definitivo.

Já no início da implementação do Plano Real, em julho de 1994, o sistema bancário apresentava dificuldades de adaptação ao novo ambiente de estabilização monetária. Isto ocorria ainda que publicada a Resolução CMN 2.099, que aumentou as exigências de capital na composição das instituições financeiras, em linha com o

⁷ De acordo com Mendonça (2006) a fragilidade não transparecia por conta da compensação das ineficiências ou perdas das instituições financeiras pelas receitas inflacionárias, como era o caso da hiperinflação antes do Plano Real.

Acordo de Basileia (Nappi, 2015). No entanto, o esforço do governo não impediu que os bancos Econômico e Nacional, dois dos maiores bancos à época, sinalizassem ao mercado sinais de quebra. Ao receio da ocorrência de uma crise bancária, fomentada pelas crises na Argentina e México em 1995, e aliado ao diagnóstico da ineficiência do SFN, que era formado por custos elevados e por um oligopólio de bancos nacionais⁸, o governo federal deu início a programas de reestruturação do setor bancário. Neste sentido, a autarquia Banco Central adotou um regime de recuperação para os bancos supracitados, em vez da intervenção via liquidação extrajudicial (Pinto, 2011).

O BCB passou a injetar recursos no Banco Econômico, 4º maior banco nacional em depósitos à época, para mantê-lo em funcionamento até que fosse realizada a venda a um comprador. A necessidade de crédito do banco em março de 1995 era de R\$ 664 milhões, que saltou para cerca de R\$ 3 bilhões em agosto daquele ano, quando a [frustrada] tentativa de recuperação deu lugar à decretação de intervenção. Ainda em 1995, o setor bancário se prepara para absorver os impactos da crise no Banco Nacional, 3º maior banco nacional em depósitos à época (Pinto, 2011).

Ainda, de acordo com Moura (1998), no ano de 1995 o sistema bancário brasileiro experimentou diversas pressões sobre a liquidez das operações dos bancos em liquidação. Isto ocorria devido ao resgate dos grandes depositantes, entre instituições financeiras, investidores institucionais e empresas. Aqueles agentes econômicos mais informados retiravam seus depósitos, enquanto que o BCB elevava o comprometimento de recursos públicos para contenção da liquidez bancária.

Por consequência, em novembro de 1995, o governo federal promove o Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), que visa o saneamento e fortalecimento do sistema financeiro (Corazza, 2001). Através do Proer, a autoridade monetária passou a ter seus poderes ampliados, prevendo medidas de financiamento e aquisições financeiras e efeitos especiais decorrentes de regimes de reestruturação. Segundo Pinto (2011):

⁸ Carvalho, Studart e Alves (2002, p. 64)

As medidas abarcadas pelo Proer previam, basicamente: (i) a criação de linhas especiais de crédito para equilibrar a estrutura de ativos e passivos da instituição beneficiária, concedendo-lhe liquidez; (ii) a liberação de recursos da reserva monetária para aquisição, pela instituição que pretendesse absorver outra, de títulos emitidos pela instituição a ser absorvida; (iii) a flexibilização de limites operacionais das instituições financeiras; e (iv) tratamento fiscal diferenciado e mais benéfico para as despesas decorrentes da reestruturação e para as perdas dela resultantes (PINTO, 2011, p. 83).

No contexto de crise de liquidez interna e externa, como apontado, havia a necessidade de preservação dos direitos dos depositantes, evitando a corrida bancária. O Proer, que tinha como objetivo garantir a liquidez e a solvência do sistema, permitiu às instituições financeiras que se mostraram incapazes de produção de receita em um cenário de moeda estável, como aquele observado pós-Plano Real, a reorganização do balanço para se manterem ativas no mercado. O programa ainda promovia a incorporação do controle de instituições insalubres por outras instituições financeiras. O Proer concedeu recursos para a promoção de fusões e aquisições de 7 bancos⁹, totalizando um volume de cerca de R\$ 20 bilhões, que representava um investimento de 2,7% sobre o PIB médio do triênio 1995-1997 (PINTO, 2011).

No âmbito de reestruturação do SFN visualizada no decorrer da década de 1990, em que foram adotados diversos programas vinculados ao saneamento dos bancos públicos estaduais, é somente em 1996 ofertada a ajuda federal num montante de 100% dos recursos necessários. Desta forma, o socorro financeiro do BCB passa de linhas especiais de empréstimos impostas aos bancos em liquidação ou liquidados para o fornecimento de todo o valor monetário requerido. Em 7 de agosto de 1996, portanto, é baixada a Medida Provisória 1.514, que cria o Proes e tem como objetivo o saneamento dos bancos públicos. A Medida, que vinha para reduzir a participação do setor público na atividade bancária, autorizava a privatização, extinção ou transformação em agências de fomento dos bancos públicos estaduais¹⁰. Para os casos em que não houvesse transferência do controle da instituição financeira ou da sua transformação em agência de fomento, o auxílio federal estava limitado a 50% do montante necessário de recursos, condicionando o governo estadual a incorrer na titularidade das demais dívidas (NAPPI, 2017; PUGA, 1999).

⁹ Segundo Pinto (2015), o Banco Nacional foi comprado pelo Unibanco; Banco Econômico, pelo Banco Excel; Banco Mercantil, pelo Banco Rural; Banco Banorte, pelo Banco Bandeirantes; Banco Martinelli, pelo Banco Pontual; Banco United, pelo Banco Antônio Queiroz e; Banco Bamerindus, pelo HSBC.

¹⁰ De acordo com Camargo (2009), apenas 3 das 35 instituições bancárias estaduais datadas da época não admitiram o programa, sendo as demais extintas, privatizadas ou transformadas em agências de fomento.

De acordo com Carvalho, Studart e Alves (2002), o PROER e o PROES definiram significativos instrumentos e operações específicas, que foram os protagonistas no processo de saneamento do sistema bancário da década de 1990, viabilizando uma política de atração de instituições financeiras estrangeiras. Para os autores havia a expectativa dos agentes econômicos, inclusive do corpo governamental, que o ingresso de bancos estrangeiros no Brasil serviria para aumentar a eficiência do setor devido ao acirramento da concorrência com o oligopólio composto pelos bancos nacionais.

O quadro regulatório e de supervisão bancária sofre de mudanças, denotadas aqui como de caráter definitivo, durante o processo de reestruturação do setor bancário incorrido principalmente após o Plano Real. Por meio da Resolução 2.099, de 1994, novas normas foram impostas pelo CMN, via BCB, em consonância com os critérios internacionais provenientes do Acordo de Capital de Basileia I. Conforme Yazbeck (2007), a Resolução aprimora o controle, antes baseado em requisitos patrimoniais e medidas de limitação de endividamento para as instituições financeiras, para a consolidação de supervisão de acordo com uma ponderação entre os riscos assumidos e a disponibilidade de ativos para a realização de operações.

Na Resolução 2.099 e em seus anexos estavam inclusas alterações na regulação de capital. Para as instituições autorizadas pela Autarquia a operarem – compreende-se todas as instituições legais do SFN – e às novas instituições foram estabelecidos, de acordo com o porte, limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido ajustado pelo risco. De acordo com Puga (1999):

“Foi definido um limite de R\$ 7 milhões de capital realizado e patrimônio líquido, para os bancos comerciais; de R\$ 6 milhões, para os de investimento e de desenvolvimento e sociedades de crédito imobiliário; e de R\$ 3 milhões, para as financeiras. No caso dos bancos múltiplos, o somatório dos valores correspondentes das carteiras foi reduzido em 20%. Para as instituições estrangeiras, o limite mínimo de capital seria 100% superior ao limite fixado para as instituições nacionais (exigência abolida em novembro de 1995).³ Além disso, as instituições financeiras deveriam manter um nível mínimo de patrimônio líquido ajustado correspondente a 8% dos ativos ponderados pelo risco” (PUGA, 1999, p. 10-11).

É observado que a mudança do foco da regulação passa dos passivos detidos pelas instituições financeiras para os ativos, uma vez que foram estabelecidos limites em função do nível de risco decorrentes das operações mantidas e realizadas pelas instituições. Desta forma, a estratégia regulatória impõe que o limite de endividamento

da instituição agora é limitado em função do seu risco de crédito (LIMA, 2005; LUNDBERG, 1999; MENDONÇA, 2006).

A Resolução 2.212 de novembro de 1995 do BCB elevou o limite de capital inicial necessário para a criação de novas instituições financeiras, impondo maior dificuldade aos entrantes no setor. O PLE, estipulado em função do APR, só foi mantido em 8% para instituições cujo período de funcionamento fosse superior a seis anos; para casos inferiores, como dois anos, o PLE devia corresponder a 32%. Além disso, estavam isentas da Resolução as instituições formadas a partir de fusão ou alteração de controle societário envolvendo pelo menos uma instituição existente antes da sua data de publicação.

De acordo com Nappi (2017), a Resolução 2.212 visou justamente estimular o processo de fusões e aquisições no setor. Ainda no escopo da Resolução, esta eliminou a exigência dobrada de capital mínimo imposto a instituições estrangeiras. Segundo Puga (1999), a mudança regulatória deveu-se a mudança no tratamento do governo federal para com os bancos estrangeiros, sendo agora um interesse¹¹ a atração de capitais externos, assumindo conseguinte melhora operacional do sistema financeiro via expertise e maior produção de inovações.

Ainda no ano de 1995 ocorre uma importante mudança regulatória, dada a partir da Resolução 2.211, que instituía o Fundo Garantidor de Crédito. Criado pelo BCB, o Fundo é privado¹², de participação compulsória e tem a função de dar garantia, em caso de falência ou de intervenção na instituição financeira, sobre depósitos e aplicações detidos pelos clientes de classificação pessoa física e jurídica. Os recursos que compunham o fundo viriam de contribuições mensais das instituições na proporção de 0,025% do montante dos saldos das contas cobertas. Não obstante, o valor garantido por titular foi de R\$ 20mil, incidindo sobre os seguintes créditos:

¹¹ As justificativas do interesse de maior participação bancos estrangeiros no SFN foi apresentado pelo governo por meio da Exposição de Motivos nº 311, de 24/08/1995. De acordo com Carvalho (2007), o diagnóstico apresentado pela EM 311 era de que as instituições financeiras brasileiras eram ineficientes e havia escassez de capitais nacionais impulsionados pela queda da receita inflacionária, incorrida após o Plano Real. Além disso, no novo cenário, os capitais externos seriam necessários para incorporação de inovações típicas de instituições financeiras competitivas e redução do custo de intermediação bancária.

¹² É importante frisar a Resolução 2.197, que aprova a criação de mecanismo de seguro de depósitos privado no SFN cujo regulamento e estatutos são aprovados pela Resolução 2.211.

depósitos à vista, de poupança e a prazo; letras de câmbio; letras imobiliárias; letras hipotecárias¹³.

Durante o período de 1997-1998 o FGC mostrou-se de grande relevância econômica na reestruturação do setor bancário, desembolsando um valor próximo de R\$ 3,3 bilhões a cerca de 4 milhões de credores provenientes de onze instituições financeiras. Vale ressaltar que o fundo não compreendia, à época, a quantia de dinheiro necessária para a cobertura do Banco Bamerindus, sendo que a cobertura só foi possibilitada mediante financiamento efetuado pelo BCB via Proer (SADDI, 2001)¹⁴.

Na sequência, a MP 1.334 de 1996 atribui aos auditores contábeis das instituições financeiras, ligados a empresas ou atuando de forma independente, a responsabilidade direta de informar ao Banco Central evidências de irregularidades quando este for o caso. O intuito da medida, de acordo com Puga (1999) era de fortalecimento na comunicação da autarquia para com as instituições em dificuldades.

Em julho de 1996, é publicada a Resolução 2.302, estabelecendo que os limites operacionais dados pela Resolução 2.099 devem ser calculados de forma consolidada, quando for o caso, de forma a compor dependência ou participação societária em instituições financeiras no exterior. Em seguida, a Resolução 2.303 de 1996 autoriza a cobrança de tarifas dos bancos pela prestação de serviços. Essa medida, segundo Puga (1999) fez-se necessária para compensar a perda da receita inflacionária que os bancos incorreram desde o plano de estabilização da moeda, em julho de 1994.

Foi autorizado ainda a criação do sistema Central de Risco de Crédito, instituído através da Resolução 2.390. Ficavam obrigadas as instituições financeiras na identificação e fornecimento ao Banco Central sobre os saldos a vencer de seus clientes, de natureza física ou jurídica, superiores a R\$ 50.000. Para que os bancos pudessem distinguir os “bons” tomadores de créditos dos “ruins”, também ficou estabelecido às instituições a prática de consulta do saldo devedor de cada cliente, desde que por ele(a) autorizado(a).

¹³Resolução 2.211. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46044/Res_2212_v1_O.pdf>. Acesso em: 22/02/219.

¹⁴ Vale ressaltar que do montante total concedido pelo FGC para honrar os depósitos segurados, R\$ 2,5 bilhões foram via Proer, enquanto que o restante foi viabilizado pelo acordo com as maiores instituições financeiras, que aceitaram adiantar suas parcelas de contribuição mensal (SADDI, 2001).

A Resolução 2.399, de 1997, provoca alteração na exigência de capital, elevando o PLE exigido em dois pontos percentuais, passando de 8% para 10%. Ainda no mesmo ano, a Circular 2.784 eleva em mais um ponto percentual (para 11%) a exigência de capital em relação aos ativos ponderados pelo risco¹⁵. O mesmo ocorre com a determinação de provisão para as operações de swap, que inicialmente aumenta para 16% e, no segundo momento, para 20%.

Em maio de 1998 é publicada a Resolução 2.493, disponibilizando aos bancos a operação de cessão, parcial ou total, de créditos oriundos de operações de empréstimo. As instituições liberadas a realizarem operações de compra de carteira de crédito deveriam ser sociedades anônimas de objeto exclusivo, que passaram a ser denominadas como Companhias Securitizadoras de Créditos Financeiros (CSCF). Segundo Pinto (2011), as CSCFs poderiam securitizar os créditos, rentabilizando-os e estimulando a oferta de crédito, atuando assim como um importante instrumento de saneamento dos bancos.

Seguindo em 1998, é publicada a Resolução 2.554, que dispõe sobre a apresentação pelas instituições financeiras ao Banco Central de um programa de implantação de sistemas de controles internos. O normativo estava em consonância com as diretrizes do Comitê de Basileia e atribuía responsabilidades de cada um dos integrantes da instituição financeira (PINTO, 2011). Assim, a medida definiu contínua avaliação dos riscos associados às atividades da instituição; a segregação de atividades entre os integrantes, de maneira a minimizar possíveis conflitos de interesse; avaliação de fatores internos e externos adversos aos objetivos da instituição e acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas; a constituição de canais de comunicação que deem acesso aos integrantes sobre informações importantes para a realização de suas atividades e responsabilidades; manutenção de testes de segurança periódicos nos sistemas de informação.

Por meio da Resolução 2.606/1999 e 2.692/2000, o Brasil incorpora a emenda de Basileia I ¹⁶e inclui o risco de mercado no cálculo do coeficiente de capital regulatório, sendo aquele calculado utilizando abordagem padronizada pela autarquia.

¹⁵ Digno de nota, de acordo com o regulamento proposto a partir do Acordo de Basileia I, a exigência de capital mínimo ponderado pelos riscos deveria ser de 8%.

¹⁶ A emenda ao Acordo de Basileia I foi lançada pelo BCBS no ano de 1996. Segundo Nappi (2015), o acordo revelou-se insuficiente na mitigação do risco financeiro quase após uma década desde a sua implantação, em 1988. A emenda acrescenta o risco de mercado ao cálculo do capital regulatório, determinando às instituições financeiras a sua apuração a partir de modelos internos de gestão de risco.

Ainda, torna obrigatória aos bancos a operação de sistemas de controle e gestão do risco dos ativos sujeitos a variações cambiais e da taxa de juros (NAPPI, 2017).

A Resolução 2.682, de 21 de dezembro de 1999, institui classificação periódica às operações de crédito das instituições financeiras, bem como a constituição de provisionamento¹⁷ de perdas esperadas. A classificação da operação deveria ser feita pela instituição contemplando o grau de endividamento, fluxo de caixa, capacidade de gerações de resultados, além da obrigação em declarar os termos da transação, como sua natureza, objetivo e valor total de crédito quando houvesse garantias. Segundo Pinto (2011), a Resolução também impunha às instituições a disponibilidade ao BCB de suas políticas e procedimentos para concessão e classificações de operações de crédito.

O plano de estabilização monetária iniciado com o Plano Real é questão chave para explicar a evolução da política de regulação bancária da década de 1990. Ao combater as altas taxas de inflação de forma bastante exitosa, o Plano impõe uma brusca queda das transferências inflacionárias no sistema financeiro, deixando os bancos em situações de maiores riscos financeiros e sem capacidade de mobilização para a construção de uma autorregulação capaz de promover os ajustes necessários frente ao novo cenário de forte queda, com estabilidade, da variação dos níveis de preços da economia. As medidas utilizadas pelas autoridades monetárias para fortalecer o sistema financeiro e torná-lo mais eficiente, se deram por duas vias, sendo a primeira a liberalização do setor com a entrada de instituições financeiras estrangeiras, e via introdução de importantes alterações no quadro regulatório.

No período pós anos 2000, foi dada continuidade às mudanças no que compreende o quadro de regulamentação e supervisão bancária. Nesta linha, a próxima seção trata dessas mudanças e apresenta os principais impactos estruturais no setor bancário.

¹⁷ O provisionamento era formulado a partir de nove categorias de risco de acordo com o prazo decorrido a partir do vencimento da operação, variando de 0,5%, em casos de 1 a 14 dias após o vencimento, até 100%, para casos de mais de 180 dias. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/44961/Res_2682_v1_O.pdf>. Acesso em: 23/05/2019.

3.3 A regulação pós anos 2000

No âmbito da estrutura do setor bancário, ocorreu a partir dos anos 2000 a continuidade das alterações introduzidas logo após o Plano Real. O setor é reestruturado, apresentando um aumento de concentração por conta da diminuição do número de bancos e aumento da participação relativa dos bancos estrangeiros¹⁸. Faz-se importante a discussão das alterações no que tange ao quadro regulatório de normativos e de supervisão bancária prudencial.

O Patrimônio de Referência (PR), instituído e definido inicialmente pela Resolução 2.009, consiste em um critério comum de estabelecimento de limites operacionais nos serviços ofertados pelas instituições financeiras. A Resolução 2.837 define o PR como constituído pelos capitais de Nível I, representado pelo patrimônio líquido, somado o saldo das contas credoras, e de Nível II, composto por dívidas subordinadas e instrumentos híbridos¹⁹.

Em 29 de junho de 2001, é publicada a Resolução 2.844, que determina às instituições o limite máximo de 25% de seu PR de exposição por cliente nas operações de crédito e prestação de garantias. O normativo também fixa o limite do somatório das Exposições Concentradas de até 600% do PR. Vale citar que os saldos das instituições financeiras referentes a dependências no exterior devem ser subtraídos do PR caso o Banco Central não encontrar meios para realizar a devida supervisão das atividades naquele país.²⁰

As exigências requeridas pelo Banco Central para a execução de pedidos de acesso das instituições financeiras ao SFN, bem como transferência de controle acionário e alteração da composição societária, sofrem alterações a partir da publicação da Resolução 3.040, de 28 de novembro de 2002. Em específico, os pedidos de autorização são objeto de estudo da autarquia, que dispõe no normativo supracitado uma série de condições para apresentação da proposta referente a constituição da instituição. A demanda da autarquia pelas informações aborda questões técnicas, financeiras e regulatórias, podendo-se citar: publicação de

¹⁸ (PAULA; OREIRO; BRASILIO, 2013)

¹⁹ O PR da legislação brasileira é o "capital regulatório" dos Acordos de Basileia, que força os bancos a constituírem um capital próprio proporcional aos seus ativos classificados, inicialmente, pelo risco de crédito. Ver: COMITÉ DE BASILEIA. Core Principles for Effective Banking Supervision, sep. 2012.

²⁰ De acordo com Pinto (2011), essa e outras limitações seguem em consonância com os Princípios Fundamentais para uma supervisão Bancária Efetiva do Comitê de Basileia.

declaração de propósito; estudo de viabilidade econômica, compreendendo análise dos segmentos de mercado da região; expectativa de rentabilidade; projeções financeiras compondo a evolução patrimonial; plano de negócios com responsabilidades atribuídas aos diferentes níveis da instituição, além de estrutura de controles internos e utilização de auditoria interna e externa; detalhamento da estrutura organizacional; definição de padrões de governança corporativa, incluindo a estrutura de incentivos e política de remuneração; e manifestação da capacidade econômico-financeira com o porte, natureza e objetivo da instituição.

Através da Resolução 3.041, de 28 de novembro de 2002, passam a compor o quadro regulatório novas regras que disciplinam o exercício de cargos em instituições financeiras. Neste sentido, estão entre os requisitos básicos para o exercício de cargo estatutário nessas instituições: ter reputação ilibada; ser residente no País, para os casos de diretor, de sócio-gerente e de conselheiro fiscal; não estar impedido por lei especial, por sonegação fiscal, corrupção ativa ou passiva; não estar declarado inabilitado ou suspenso para a execução dos cargos supracitados; e não responder por inadimplemento de operações, cobranças judiciais, e demais ocorrências análogas.

Portanto, o mecanismo de autorização para funcionamento atua como um redutor das assimetrias informacionais presentes no setor a partir da categorização *ex ante* de padrões operacionais de qualificação, técnicos e financeiros, e posterior verificação acerca do atendimento aos requisitos impostos. Os correntistas do setor assumirão que, se determinada instituição financeira está apta para funcionar, é porque cumpriu os preceitos mínimos de segurança demandados pelo regulador (YAZBEK, 2007).

A organização do sistema de pagamentos sofre significativas alterações em março de 2001, a partir da Lei 10.214. Até a publicação da Lei, as ordens de transferência de recursos entre as instituições detentoras de conta de reservas bancária no BCB não ocorriam de forma automática, de modo que essa checagem de saldos se dava ao final do dia e pelo valor líquido. Ainda, para os casos em que uma contraparte na operação deixasse de honrar o compromisso de transferência de valor, por insuficiência de liquidez, o BCB adotava o papel de provedor de liquidez e crédito ao sistema. Tendo em vista os potenciais problemas de risco moral que esse modelo proporcionava e inspirando-se nas recomendações do *Bank for International Settlements* (BIS), em agosto de 2001 o BCB publica a Resolução 2.882, que constitui

a base regulatória que permitiu a reorganização dos sistemas de registro, compensação e liquidação vigentes até então.

O Sistema de Transferências de Reservas (STR) é uma das inovações do SPB reestruturado em 2001. Neste sistema foi adotado o sistema de Liquidação Bruta em Tempo Real (LBTR), que possibilitou a movimentação em tempo real das operações e em valores brutos, sendo factível apenas as movimentações cujas contas apresentarem prévia disponibilidade de valores. Outro importante aspecto foi a disponibilização de novas diretrizes para o gerenciamento do risco sistêmico, dado pela Lei 10.214. Nesta medida, as câmaras e prestadores de serviços de compensação e liquidação, capazes de oferecer risco à solidez e higidez do sistema financeiro, ficam obrigadas a separar o patrimônio para cada atividade, de modo a garantir o cumprimento das obrigações existentes em cada um dos sistemas que estiver operando.

No ano de 2004, por meio da Carta-Circular 3.139, a Central de Risco de Crédito é substituída pelo Sistema de Informações de Crédito do Banco Central. O principal efeito da normativa é a efetiva disponibilização às instituições financeiras de consultas no SCR, desde que concedidas a autorização prévia do cliente. No novo sistema, devem ser reportadas as informações relativas às operações dos clientes com operações, a vencer ou vencidas, superiores a R\$ 5 mil²¹. Assim, diminuindo o valor total das operações a serem reportadas, o SCR amplia sua abrangência e apresenta-se como o maior cadastro nacional de informações positivas e de comportamento dos tomadores de crédito. De acordo com Pinto (2011), o instrumento foi amplamente aprimorado, tornando-se aspecto chave para atendimento aos requisitos de Basileia II.

O setor bancário evoluiu no que tange à prestação de atividades que não as previstas pela sua natureza jurídica, tidas como as tradicionais, como é o caso das atividades securitárias. Para este caso, cabe destacar a Resolução 3.427/2006 que foi um instrumento de harmonização do CMN na regulação e supervisão no mercado de capitais, exercida pela CVM. O normativo estabelece como orientação geral de atividades finalísticas da CVM a adoção de modelo de supervisão do mercado de capitais baseado em risco que contemple a capacidade de: identificação, dimensão e classificação dos riscos do mercado supervisionado; mitigação dos riscos; de controle

²¹ Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/scr>>. Acesso em: 25/05/2019.

e monitoração da ocorrência dos eventos de risco. Assim, o CMN se apresenta como órgão responsável por garantir a colaboração nas atividades entre a CVM e o BCB no que tange a instituições financeiras que atuem explorando simultaneamente o mercado financeiro e o de capitais.

No tocante às operações de derivativos realizadas pelas instituições financeiras, a Resolução 3.505/2007 regulamenta a participação, por conta própria e de terceiros, em mercados de balcão, bolsa de valores, mercadorias e de futuros, ou de registro e liquidação financeira de ativos²². As informações e documentações dessas operações devem ficar à disposição da autarquia, estando essa apta a restringir os ativos subjacentes que podem ser utilizados como referenciais nas operações das instituições financeiras.

No tocante à competência do Banco Central de prestador de última instância, o regime de redesconto praticado no Brasil incorreu em alterações no ano de 2008, por meio da MP 442, que se refletiu na publicação da Resolução CMN 3.622 ainda no mesmo ano. Por meio da Resolução, ficaram estabelecidas novas condições de aceitação de ativos no tocante à aplicação da taxa de redesconto, cobrada pelo Banco Central em operações de empréstimo a instituições financeiras. A Resolução regula a prática de redesconto com carteiras de crédito, devendo ser realizado exclusivamente nas instituições bancárias via o instrumento de operação compromissadas, conjugado a estas o compromisso de recompra junto ao Banco Central. O BCB também logrou de acesso às reservas interacionais para a realização de empréstimos em moeda estrangeira. As operações de redesconto em moeda nacional exigiam a garantia de carteira de crédito identificados no SCR com classificação AA, A e B²³. Segundo Pinto (2011), muito por conta dos efeitos da Crise do *subprime*, de 2007, e potenciais crises sistêmicas no SFN, são proporcionadas novas formas de assistência a instituições em crise que flexibilizam as condições para provimento de liquidez.

Não menos importante, a legislação do FGC também experimentou modificações nos anos pós 2000. Inicialmente, a contribuição mensal ordinária das

²² As entidades que operam no mercado de balcão organizado são supervisionadas e fiscalizadas pela CVM, a quem também compete a concessão de autorização para funcionamento, conforme a Instrução CVM 243/1996.

²³ Para cada classificação de crédito, definidas a partir dos parâmetros presentes na Resolução 2.682, é atribuído um grau de provisionamento daquele crédito. Para o rating A é atribuído 0,5% e B, 1,0%. Não é necessário provisionamento para operação classificadas em AA.

instituições associadas ao FGC era de 0,025% do montante dos saldos das contas referentes aos instrumentos cobertos pela garantia, proporção esta que se reduziu para 0,0125%, com a Resolução 3.400/2006, e atualmente está situada em 0,01%. O valor máximo para cobertura do fundo, por depositante, inicia em R\$ 20 mil e evolui para R\$ 60 mil em 2008, estando atualmente estabelecido em R\$ 250 mil. A partir de dados divulgados pelo próprio FGC referente aos volumes do sistema e cobertura do FGC de dezembro de 2018, o Fundo contava com R\$ 1,1 trilhão para a cobertura, cobrindo 99.67% do número total de depositantes e 52,2% do valor total dos depósitos elegíveis para a cobertura.²⁴ É importante frisar que não existe prazo legal para o pagamento da garantia, havendo casos de alta variação no intervalo entre a decretação de intervenção e o pagamento ao depositante.²⁵ Neste aspecto, o princípio quatro dos Princípios Fundamentais para Sistemas Efetivos de Seguro de Depósitos sugere que os seguradores de depósitos devem definir procedimentos operacionais para garantir que possam cumprir imediatamente suas obrigações com os depositantes, ao passo que o Princípio 11 recomenda a utilização dos mecanismos de financiamento necessários para garantir o pronto reembolso dos depositantes²⁶.

De acordo com Guimarães e Lima (2010), as autoridades monetárias do Brasil desempenham um papel regulatório distinto do resto do mundo quanto às recomendações do CBCS, sendo estas aplicadas em determinações no quadro regulatório do País. Em maneira geral, os princípios fundamentais do órgão regulatório internacional dispõem dos riscos inerentes das instituições financeiras e a base prudencial para sua gestão e mitigação, que se consolida no desenvolvimento de mecanismos e procedimentos que assegurem a proteção do sistema financeiro (Pinto, 2011).

O setor bancário brasileiro continuou os movimentos de reestruturação iniciados ainda na década de 1990, ao passo que importantes indicadores do setor, como a relação crédito/PIB, se reduziram. No entanto, a partir de 2003 ocorre uma importante mudança positiva no desempenho de indicadores de operações de crédito

²⁴ Dados disponíveis em:

<<https://www.fgc.org.br/backend/upload/media/arquivos/Nossos%20Numeros/Demonstrac%CC%A7o%CC%83es%20Financeiras/Relatorio%20Anual/relatorioanual2018.pdf>>. Acesso em: 26/05/2019.

²⁵ Dados disponíveis em:

<https://www.fgc.org.br/Backend/Upload/media/arquivos/Nossos%20Numeros/Estat%CC%81sticas%20e%20Publicac%CC%A7o%CC%83es/garantia_intervalo%20de%20pag_p.pdf>. Acesso em: 26/05/2019.

²⁶ Princípios 4 e 11 dos Princípios Fundamentos para Sistemas Efetivos de Seguro de Depósitos. Ver: COMITÉ DE BASILEIA E IADI. Core principles for effective deposit insurance systems, jun. 2009.

no setor bancário nacional, que só são desaquecidos em 2008, por conta da crise financeira do *subprime* (PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013).

De acordo com Paula, Oreiro e Basilio (2013), a partir de meados de 2003, o cenário interno era de aumento no crescimento econômico, expectativas de redução na taxa básica de juros, estabilidade macroeconômica e mudança no perfil da dívida pública, cujo papel foi essencial para a mudança da estratégia de aplicação dos bancos em operações de crédito. Esse movimento foi liderado pelos bancos privados nacionais e gerou um *boom* da oferta de crédito.

A evolução da concessão de crédito a partir de 2003 até 2010 será objeto de estudo do próximo capítulo, onde serão apresentados indicadores da expansão de crédito, no que diz respeito à origem dos recursos, seu destino, bem como o papel dos bancos públicos e privados. Ainda, no final do capítulo será discutida a evolução na legislação bancária brasileira, objetivando-se concluir a respeito do arcabouço regulatório e a eficiência do setor para o enfrentamento de crises, agora em ciclo de expansão de crédito.

4 CONCESSÃO DE CRÉDITO NO BRASIL

No período pós-Plano Real foi observado os amplos esforços das autoridades monetárias para com o fortalecimento do sistema bancário nacional, que se deu via promoção de medidas regulatórias que asseguraram a rentabilidade do setor. Como explorado neste presente trabalho, o BCB utilizou de mecanismos prudenciais e sistêmicos compreendidos em seu escopo de atuação para a promoção de aumento da eficiência do setor bancário em termos de solidez.

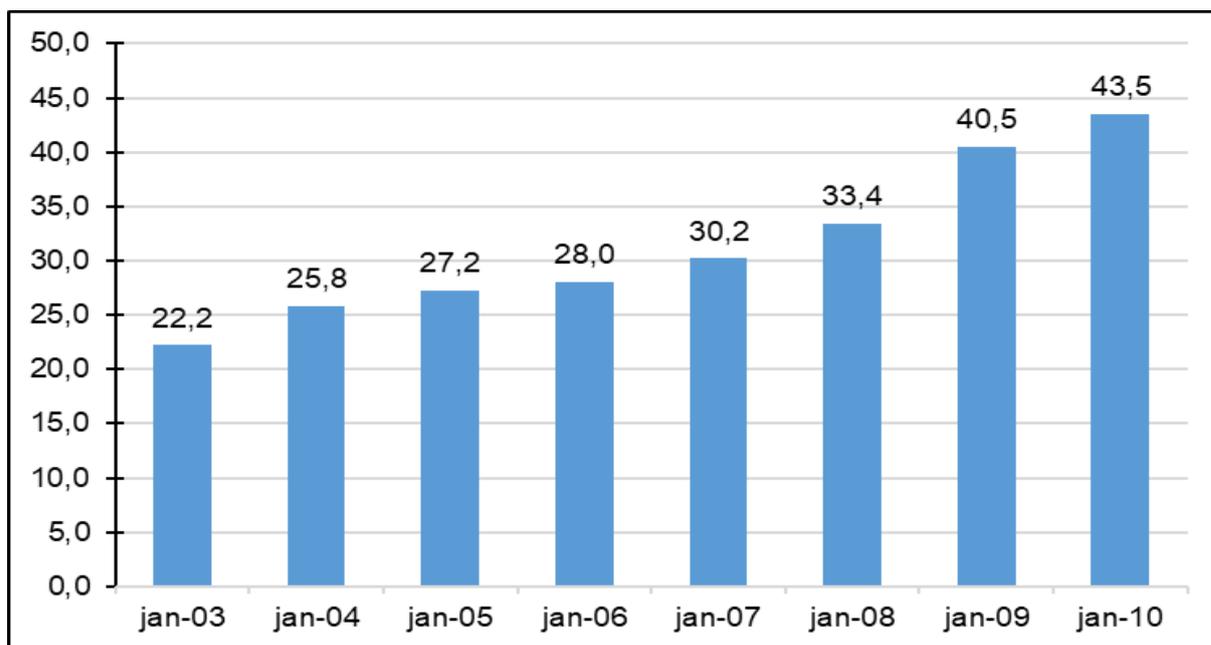
As mudanças ocorridas no setor bancário brasileiro após a implantação do Plano Real combinadas com o ambiente macroeconômico favorável, como o observado no período, permitiram a expansão do ciclo de crédito no País, que ainda no ano de 1994 experimentou um breve aumento, mas que só se consolida após 2003.

Verificou-se no Brasil, a partir de 2003, um cenário de maior crescimento e estabilidade macroeconômica, que junto ao cenário externo favorável e melhora do perfil da dívida pública, foram capazes de gerar o forte aumento de concessão de crédito, ou *boom* de crédito, observado a partir daquele ano (PAULA; OREIRO; BASILIO; 2013).

4.1 Crédito por recurso e controle de capital

A evolução da relação crédito/PIB apresenta-se como um importante indicador de consolidação do setor bancário de um país. Embora que otimistas estavam as expectativas quanto aos resultados advindos do aumento de participação estrangeira e redução do Estado no setor bancário, o processo de participação do setor no produto nacional foi abaixo do esperado no período pós-Plano Real, experimentando uma involução até meados dos anos 2000. De acordo com Mora (2015), a relação crédito/PIB decaiu de 34 para 26 pontos percentuais (p.p.) no período entre dezembro de 1995 e de 2003.

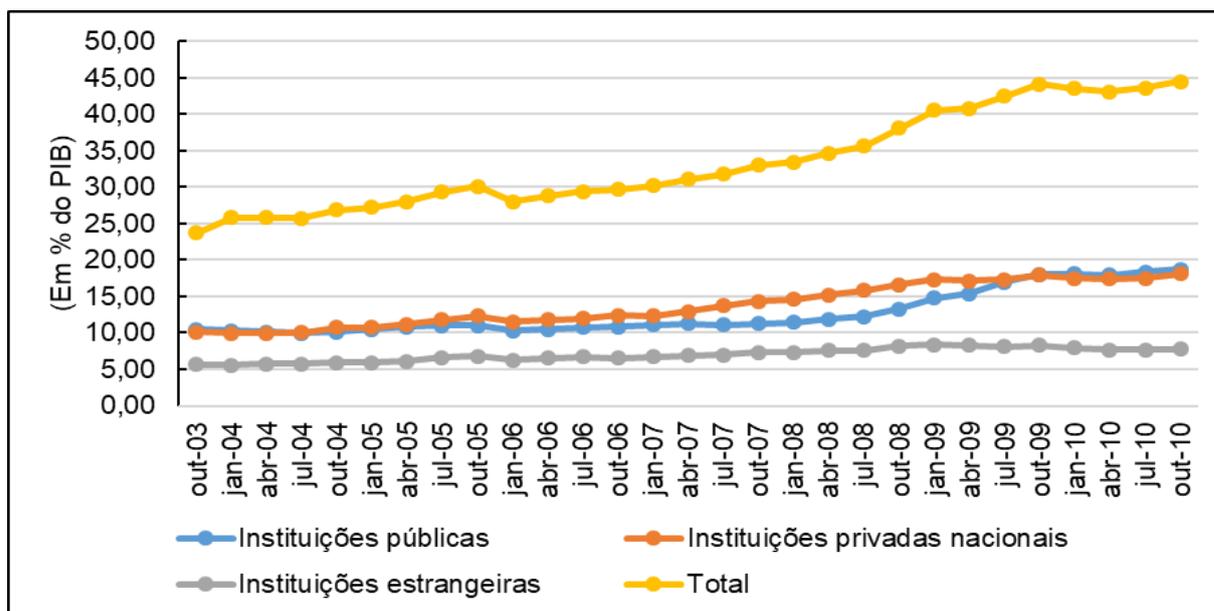
De fato, o ano de 2003 marca um ponto de inflexão na participação do crédito na economia brasileira, desencadeando uma expansão do crédito nacional que duplicou sua proporção sobre o Produto Interno Bruto (PIB), no período compreendido entre 2003 e 2010. Conforme o gráfico 1, a relação crédito/PIB passou de 22,2% em 2003 para, aproximadamente, 44% em 2010, considerando-se o valor em janeiro dos respectivos anos.

Gráfico 1: Crédito total do SFN em % do PIB no Brasil (2003 – 2010)

Fonte: Elaboração Própria. Banco Central do Brasil – Estatísticas monetárias e de crédito

Inicialmente, a expansão creditícia após 2003 tem como figura protagonista a instituição privada nacional, que passa a aumentar o valor das operações de crédito concedidas em taxas superiores que as instituições de controle de capital público e estrangeiro. De acordo com Paim (2013), até o ano de 2008 as operações dos bancos privados nacionais cresceram em taxas médias anuais reais de 17,9%. O crédito ofertado pelo setor público aumentou em taxas de 13,4%. Por fim, as instituições estrangeiras expandiram seu crédito em taxas anuais iguais a 11,9%. Esse movimento implicou na retração da participação dos bancos públicos de, aproximadamente, 39% em 2004 para 34,6%, em 2008, no total de empréstimos do SFN.

O movimento de expansão do crédito, conforme controle de capital da instituição, ocorre a partir da liderança nas taxas de crescimento do setor privado até o ano de 2008, quando é desaquecido em conta dos efeitos da crise financeira do *subprime*. Nesse ano, os bancos públicos passam a desempenhar maior dinamismo nos níveis de concessão de crédito, principalmente nas modalidades de crédito habitacional e de pessoas físicas, o que acabou por impedir queda mais expressiva na taxa de crescimento do crédito (PAIM, 2013; PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013).

Gráfico 2: Crédito por controle de capital no Brasil (2003 – 2010)

Fonte: Elaboração Própria. Banco Central do Brasil – Estatísticas monetárias e de crédito

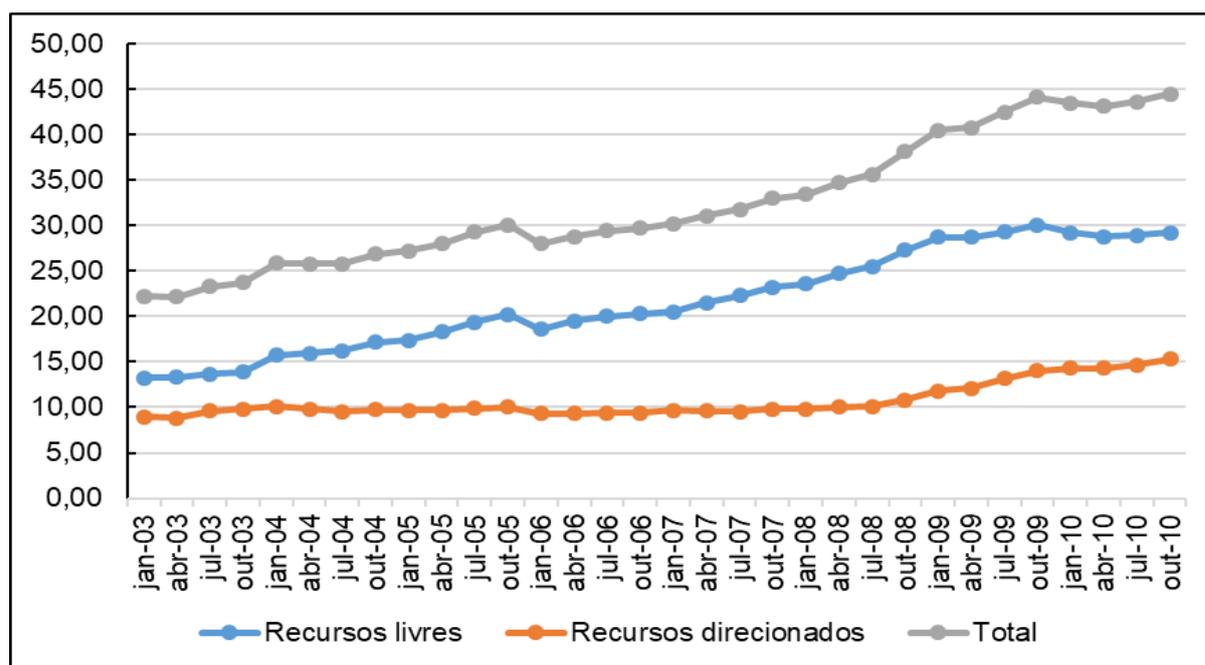
O crédito de origem estrangeira experimentou um aumento de 2,8 p.p em sua participação na relação sobre o PIB, saindo de 5,6% em 2003 para 8,4% em 2009. No mesmo período, o crédito de origem privada nacional evoluiu 7,18 p.p., atingindo uma proporção de 17,3% de oferta de crédito frente o PIB. Enquanto isso, é verificado um crescimento no indicador para o caso dos bancos públicos de 4,4 p.p, atingindo 14,8 em 2009. Segundo Paula, Oreiro, Basilio (2013), além do protagonismo das instituições privadas nacionais no que tange à absorção de crédito em comparação com o desempenho das instituições públicas e estrangeiras, é característica do período a prevalência do *funding* doméstico no segmento de crédito com recursos livres.

No que diz respeito à origem dos recursos, as operações de crédito com recursos livres foram predominantes no período considerado de expansão do crédito, enquanto que as direcionadas mantiveram-se estáveis²⁷. De acordo com o gráfico 3, os recursos livres aumentaram de 13,3 p.p. do PIB para 29,2 p.p. entre janeiro de

²⁷ Segundo o Glossário Estatísticas Monetárias e de Crédito, do Banco Central do Brasil (disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/Estatisticas_mensais/Monetaria_credito/gloss_ariocredito.pdf; acesso em 2 jun. 2019), Operações de crédito com recursos livres correspondem aos contratos de financiamentos e empréstimos cuja taxa de juros é livremente pactuada entre as partes. Já as operações de crédito com recursos direcionados são regulamentadas pelo CMN ou vinculadas a recursos orçamentários [essencialmente] destinados aos setores imobiliário, rural e de infraestrutura, para a produção e investimento de médio e longo prazo.

2003 e outubro de 2010. Por outro lado, os recursos direcionados conservam-se relativamente estáveis e próximo dos 10% do PIB, no período que compreende até julho de 2008, passando a aumentar significativamente no final daquele ano até alcançar 15,3% do PIB em outubro de 2010.

Gráfico 3: Operações de crédito livre e direcionado em % do PIB (2003 – 2010)



Fonte: Elaboração Própria. Banco Central do Brasil – Estatísticas monetárias e de crédito

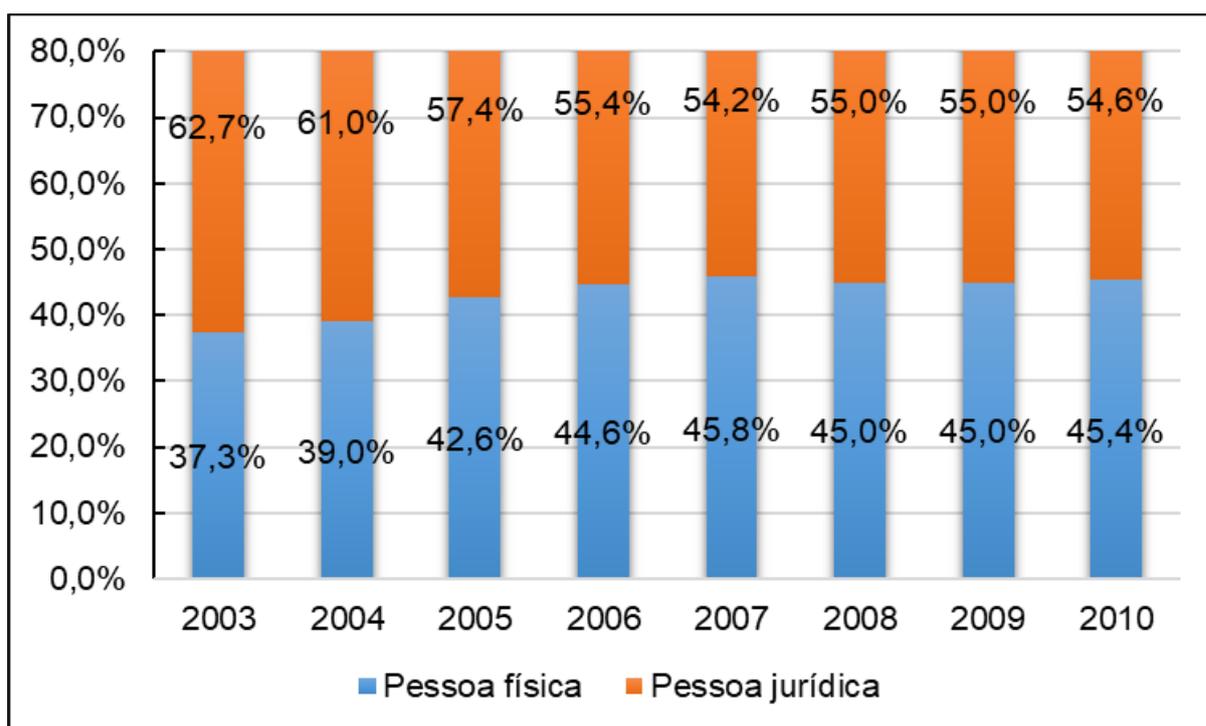
Segundo Paim (2013), o fato de os recursos livres terem liderado o movimento de expansão creditícia era devido à alta liquidez vivida no setor a partir de 2003 e às expectativas otimistas para a economia brasileira, que facilitaram e estimularam o acesso ao crédito. Analisando o gráfico, pode-se notar que a concessão dos recursos direcionados não concorre com o crédito livre. Segundo Mora (2015), a expressiva diferença no ritmo de expansão entre as origens de recursos está no caráter anticíclico que possui o crédito direcionado, que tem como *funding* fundos constitucionais, recursos de poupança compulsória e exigibilidade em depósitos à vista e de poupança. Já em etapas de contração do crédito, o crédito direcionado sustenta níveis mínimos de volumes de crédito.

As operações de crédito concedidas pelo setor privado crescem sob taxas superiores às dos bancos públicos durante todo o ciclo até 2008, ano que eclode a crise financeira do *subprime* e a situação se inverte. A Crise desestimula a oferta do

crédito pelo setor privado e provoca mudança na política monetária do governo, que passa a atuar de forma anticíclica na oferta do crédito, buscando o fomento da atividade econômica.

De acordo com Mora (2015), originalmente a expansão do crédito ocorreu por intermédio dos recursos livres e sua absorção se deu tanto pelas pessoas físicas quanto pelas jurídicas, embora no primeiro momento a taxa de crescimento do crédito à pessoa física foi altamente superior. Neste sentido, o gráfico 4 ilustra a participação no crédito total do SFN conforme a natureza física ou jurídica. Assim tem-se que as pessoas físicas respondiam por 37,3% do total do crédito concedido em dezembro de 2003, enquanto em dezembro de 2007, eram responsáveis por 45,8% do total.

Gráfico 4: Participação do crédito à pessoa física e à pessoa jurídica no total de crédito do SFN (2003-2010)



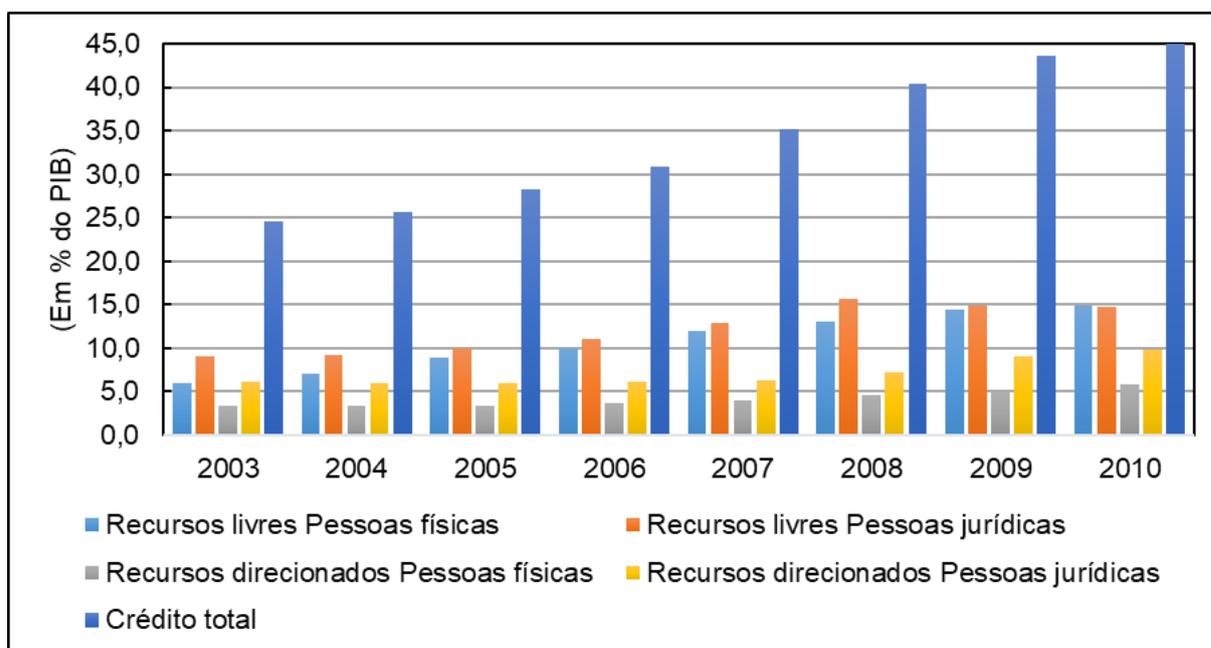
Fonte: Elaboração Própria. Adaptado de PAIM (2013).

Conforme o gráfico 4, observa-se o aumento da participação das pessoas físicas no crédito total concedido. Neste sentido, vale ressaltar a regulamentação das operações de crédito consignado, instituída pela Medida Provisória 130, de 17 de setembro de 2003, posteriormente convertida na Lei 10.820/2003. Segundo Paim (2013), a MP 130 permitiu às instituições financeiras o desconto de empréstimos e

financiamentos direto da folha de pagamento dos clientes, que reduziu seus respectivos riscos de inadimplência e, conseqüentemente, diminuiu a taxa de juros e ampliou o número de tomadores de crédito.

Uma característica da evolução do crédito com recursos livres e direcionados para pessoas físicas e jurídicas é que eles crescem com mais significância em períodos distintos. Conforme o gráfico 5, nota-se que os recursos livres aumentaram de cerca de 5 p.p. do PIB, em 2003, para cerca de 11,93 em 2007, quando desacelerou a sua taxa de crescimento. Os recursos livres para pessoa jurídica, que vinham em boa fase de aumento, também vivenciam a tendência de baixa de crédito.

Gráfico 5: Evolução do crédito livre e direcionado por pessoa física e jurídica no Brasil (2003 – 2010)



Fonte: Elaboração Própria. Adaptado de MORA (2015).

Os recursos direcionados passam a experimentar maiores taxas de crescimento no ano de 2008, de forma a manter taxas crescentes de crédito sobre o PIB. Os grandes bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e CEF) expandiram suas operações de crédito, por meio de ampliação do crédito direcionado e compra de carteiras de bancos com problemas de liquidez. Os recursos direcionados crescem de forma expressiva no decorrer da crise financeira, passando de 11,7 p.p. do PIB em 2008 para 14,2 no ano seguinte, e 15,64 no ano de 2010.

4.2 Crédito por modalidade e setor econômico

Como discutido anteriormente, o crédito no Brasil experimenta importantes mudanças a partir de 2003. A seção que segue apresenta alterações na ordem do crédito por modalidade e setor econômico, permitindo uma análise comparativa a partir do destino do crédito concedido.

Os dados de crescimento do estoque de crédito por setor de atividade econômica são apresentados na tabela 1. Nos primeiros anos compreendidos na tabela, pode-se notar maiores taxas de concessão oriundas dos bancos privados, seja de capital nacional ou estrangeiro, para todos os setores industrial, rural, comercial e de pessoas físicas. De acordo com Paim (2013), a partir de 2003 os bancos privados desenvolveram um novo comportamento de atuação no setor bancário que foi possível graças aos esforços do governo na esfera das políticas públicas. Não obstante, o autor pontua três principais medidas: (i) criação do crédito consignado; (ii) redução da taxa de juros Selic; e (iii) ambiente macroeconômico favorável.

Tabela 1 – Expansão do estoque de crédito por setor e por controle de capital (2003-2010)

Bancos Públicos							
	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoas físicas	Outros serviços	Total
2003	-6,7	-2,5	28,1	5,4	1,3	23,9	6,5
2004	-8,6	-6,3	5,4	12,1	12,8	9,1	2,5
2005	9,4	14,8	14,6	15,4	21,8	25,2	14,8
2006	17,6	23,7	12,3	19,0	16,8	21,7	15,9
2007	14,5	15,9	1,6	19,0	18,6	4,8	10,2
2008	30,4	24,6	10,5	21,2	25,9	36,7	27,0
2009	20,4	54,2	9,5	25,1	39,1	31,4	34,4
2010	9,2	38,0	-5,2	11,0	8,2	2,5	9,2

Bancos Privados Nacionais							
	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoas físicas	Outros serviços	Total
2003	4,4	-9,6	9,9	1,1	13,4	-7,3	3,3

2004	0,0	-15,8	19,6	5,7	28,7	-9,9	8,7
2005	11,1	0,5	5,9	20,7	45,6	9,2	23,9
2006	15,3	11,1	19,1	24,2	17,7	19,6	17,5
2007	25,1	10,8	14,8	21,5	28,0	35,1	25,9
2008	23,3	27,5	9,8	10,9	12,7	24,1	16,5
2009	-3,4	29,7	8,8	11,5	19,9	1,3	9,9
2010	5,6	35,2	10,4	19,3	7,8	14,5	10,3

Bancos Privados Estrangeiros

	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoas físicas	Outros serviços	Total
2003	-24,8	-13,5	41,5	-9,2	-9,1	-25,6	-14,1
2004	-7,2	-7,3	13,4	23,2	19,8	-5,5	7,9
2005	9,1	11,1	8,7	11,6	31,3	50,7	23,4
2006	3,8	-5,9	9,4	6,0	27,8	8,7	14,4
2007	24,5	65,2	12,0	3,4	18,9	23,6	18,7
2008	24,1	29,8	0,5	22,4	5,3	19,7	13,4
2009	-13,6	34,1	-2,6	-2,0	9,5	6,3	2,7
2010	-0,3	21,5	-5,0	6,2	2,7	-0,2	2,3

TOTAL SFN

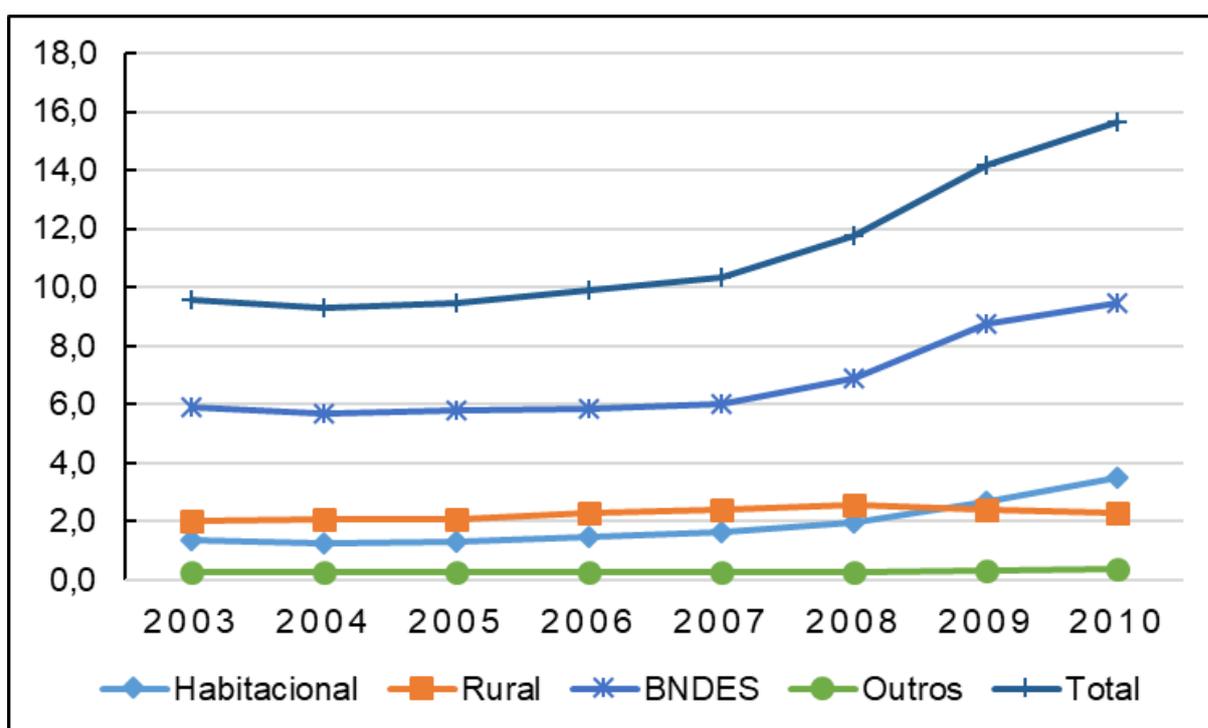
	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoas físicas	Outros serviços	Total
2003	-7,3	-5,5	25,3	-1,4	3,2	-2,7	0,1
2004	-5,0	-8,5	10,0	12,6	22,6	-1,9	6,1
2005	10,0	11,5	11,4	16,4	36,7	23,7	20,3
2006	14,1	18,2	13,4	17,1	20,3	18,0	16,2
2007	20,6	19,2	6,6	15,6	23,7	19,4	18,6
2008	26,3	25,7	8,6	16,4	12,9	28,0	19,4
2009	4,6	47,7	7,4	11,1	20,8	14,7	17,3
2010	6,4	35,7	-0,9	13,8	6,7	6,1	8,3

Fonte: adaptado de ARAUJO (2013).

Ainda quanto ao visível destaque do crédito às pessoas físicas em contraste com os demais setores econômicos, Prates e Biancarelli (2009) identificaram dois motivos principais para a preferência das instituições bancárias pelo crédito às famílias: (i) a modalidade apresenta vantagens, no quesito de complexidade de análise e acompanhamento, quando comparada com a modalidade empresarial; (ii) as taxas de juros observadas no segmento são maiores e oferecem maiores retornos (PAIM, 2013).

A predominância do setor privado é rompida em 2008, ano em que a taxa de crescimento total dos bancos públicos foi igual à 27,04, seguida de 34,37, no ano de 2009, configurando as maiores taxas do setor financeiro nacional observadas no período de 2003 a 2010. Por efeito da crise financeira do *subprime*, o governo toma para si a responsabilidade de indutor no que tange à expansão de crédito na economia. Visando manter em nível elevado o indicador de operações de crédito sobre o PIB, os bancos públicos aumentam as operações de crédito com recursos direcionados (gráfico 6) em meio à tendência de decréscimo e preferência pela liquidez.

Gráfico 6: Evolução do crédito com recursos direcionados por categoria no Brasil, em % do PIB, de 2003 a 2010

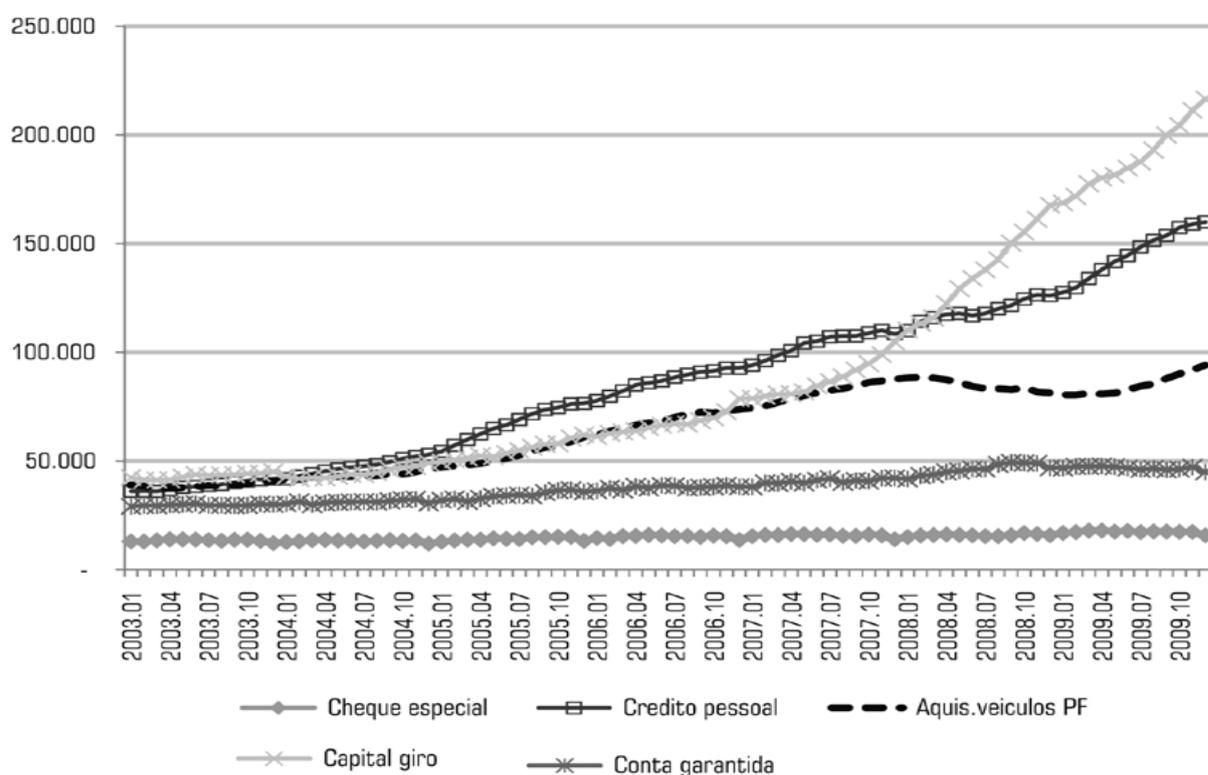


Fonte: Elaboração Própria. Adaptado de MORA (2015).

O crédito ofertado pelo BNDES após a crise financeira tinha por objetivo financiar os investimentos privados, evitar a inadimplência de alguns setores e estimular segmentos relevantes para com a continuidade do crescimento econômico. Entre dezembro de 2003 e dezembro de 2010, os recursos direcionados saltaram de 9,6 p.p. do PIB para 16 p.p. do PIB. A CEF também direciona esforços para a recuperação do crédito no setor habitacional. Além destes dois bancos, o Banco do Brasil também participa na estratégia de contenção da desaceleração do crédito, a partir de 2007-08 (MORA, 2015).

Outra característica importante da expansão creditícia diz respeito às modalidades de crédito com recursos livres. O gráfico 7 exhibe a concentração em poucas linhas de crédito das operações concedidas a pessoas físicas e jurídicas, destacando a linha de crédito pessoal e de aquisição para veículos para o caso das operações às pessoas físicas.

Gráfico 7: Principais modalidades de crédito com recursos livres no Brasil em milhões de R\$ (2003.01-2009.10)



Fonte: Extraído de PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013.

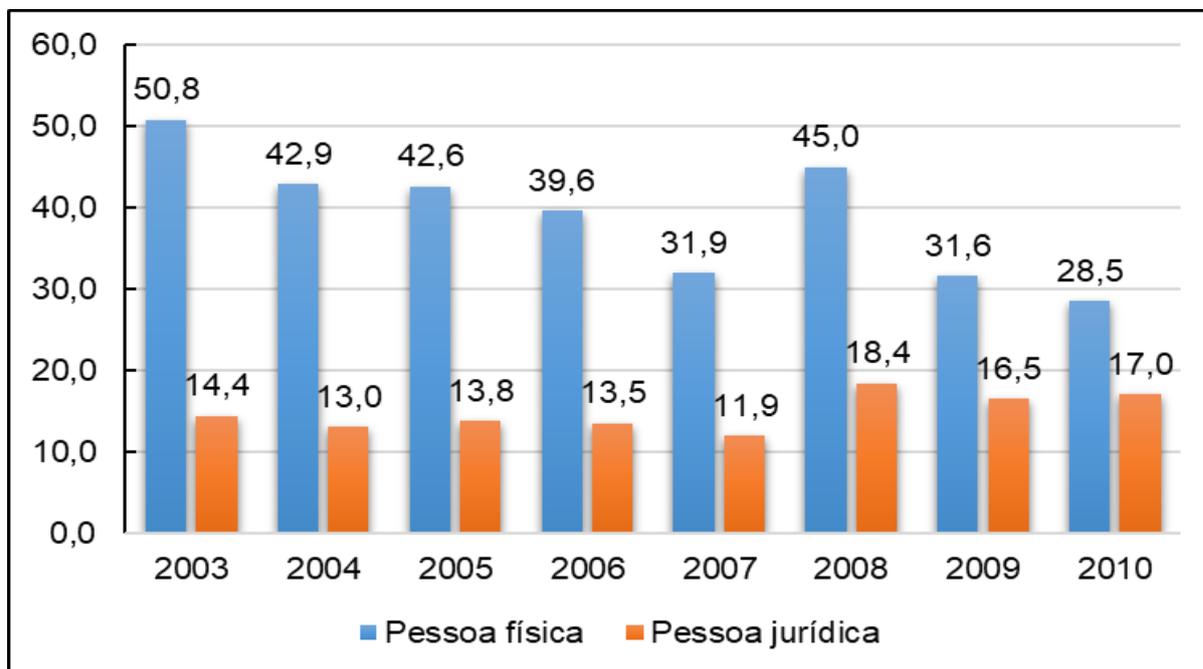
Paula, Oreiro, Basilio (2013) destacam o rápido crescimento do crédito pessoal, por conta da inovação institucional possibilitada pela introdução do crédito consignado em folha de pagamento, em 17 de setembro de 2003, que a partir da redução substancial do risco da operação, se eleva de R\$ 9,6 bilhões, em janeiro de 2004, para mais de R\$ 50 bilhões, em fevereiro de 2007. Não obstante, de acordo com Mora (2015), a relação do crédito consignado sobre a oferta total de crédito pessoal é ampliada de 35,5%, em 2003, para 57,5% no final de 2007. Além disso, as operações de aquisição de veículos também influenciaram fortemente na expansão do crédito às pessoas físicas, uma vez que oferecia a garantia da alienação fiduciária do veículo.

A partir de 2003 ocorre maior disposição dos consumidores a ampliarem seus débitos junto ao sistema bancário nacional, dado o ambiente de aumento da renda da população e do emprego. Freitas e Prates (2009) inferem que essa disposição fora estimulada pela estratégia das grandes redes varejistas de alongamento dos prazos das operações de crédito ao consumidor. Esse aumento nos prazos não demorou para também ser oferecido pelos bancos e financeiras, o que acabou por diminuir substancialmente os valores das prestações e da inadimplência no setor. Ainda segundo os autores, o prazo médio das operações com pessoas físicas saltou de 308 dias, em meados de 2004, para 439 no final de 2007, fator esse que viabilizou a expansão creditícia em meio a um cenário de taxas médias de juros elevadas.

Segundo Paula, Oreiro, Basilio (2013), observa-se redução nas taxas de juros após a crise de confiança instaurada com a eleição de Lula, em 2002, e o temor do mercado quanto às possíveis mudanças na política econômica. A redução foi mais acentuada nas operações onde havia algum tipo de garantia, como o desconto direto na folha de pagamento, no caso de crédito consignado; a apropriação do veículo, na modalidade de aquisição de veículo; e apropriação de crédito recebíveis nas operações de capital de giro às pessoas jurídicas.

A evolução do spread bancário pode ser observada no gráfico 8, que mostra os valores de dezembro do período entre 2003 e 2010. Nesse período, de acordo com Freitas e Prates (2009), ocorre uma mudança na estratégia dos bancos, que ante o cenário promissor do mercado interno e do aumento da renda da população, passam a estimular a expansão do crédito. Inicialmente a concessão de crédito foi mais intensa nas modalidades de pessoa física, dado o spread mais elevado e a mais fácil avaliação de análise de crédito.

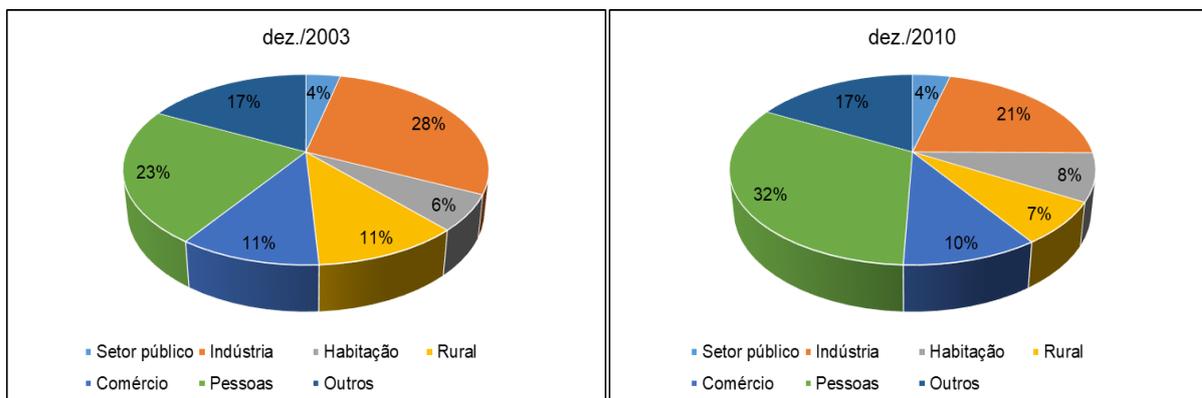
Gráfico 8: Evolução do spread bancário por pessoa física e jurídica no Brasil (2003 a 2010)



Fonte: Elaboração Própria. Banco Central do Brasil – Estatísticas monetárias e de crédito.

A partir do gráfico 9, nota-se que o crédito às pessoas físicas representava 23% do saldo das operações ao setor privado em dezembro de 2003, saltando para 32% no final de 2010. De acordo com Araujo (2013), as expectativas otimistas para o cenário macroeconômico brasileiro em 2003, aliado ao favorável ambiente externo, contribuíram não somente para a expansão do crédito às pessoas físicas, mas também para o crédito para a indústria. A partir da tabela 1, notam-se as taxas crescentes e de dois dígitos do crédito oferecido à indústria a partir de 2005, que é freado somente em 2008 em decorrência da crise do *subprime*. Neste cenário, a participação da indústria no saldo das operações de crédito ao setor privado termina como igual a 21% em 2010, enquanto que a rural, em 7%.

Gráfico 9: Crédito ao setor privado: distribuição % do saldo das operações por atividade econômica – 2003 – 2010



Fonte: Elaboração Própria. Banco Central do Brasil – Estatísticas monetárias e de crédito.

A oferta de crédito coloca-se como causa e consequência do crescimento do produto, uma vez que propicia maior elasticidade no crescimento dos gastos dos agentes. Em países emergentes, como é o caso do Brasil, com a presença de mercados incompletos e frequentes períodos de instabilidade econômica, os momentos com expansão do gasto privado estimulam a demanda dos agentes por linhas de crédito pessoal, como para aquisição de veículos e de crédito consignado. Em contraste, outras modalidades, como rural e industrial, parecem não ser estimuladas nesses momentos de expansão (PAULA; OREIRO; BRASÍLIO, 2013).

No caso brasileiro, as modalidades de crédito supracitadas têm participação fundamental dos bancos públicos para concessão de créditos, pelo fato de apresentarem maiores riscos que, por vezes, é aliado a maiores horizontes de tempo de contrato. Essas características não atraem a iniciativa privada. A queda do crédito para pessoas jurídicas e o aumento da participação relativa das pessoas físicas no total do crédito devem-se aos menores riscos apresentadas por esta, bem como maiores taxas de spread bancário e maior aumento da segurança jurídica em sua operação.

4.3 Eficiência da regulação brasileira

A partir de 2003, o ambiente macroeconômico é muito favorável, tanto interno quanto externamente, fator este que potencializou os efeitos das alterações no aparato regulatório para dar segurança às instituições financeiras e aumentar os

níveis de higidez do sistema bancário nacional. Desta maneira, o fato de ter ocorrido uma melhoria no estado geral das expectativas dos agentes econômicos possibilitou que as firmas bancárias reduzissem sua preferência por liquidez e passassem a “apostar”, em níveis crescentes, na expansão da demanda por crédito dos agentes pessoas físicas e pessoas jurídicas. Na prática, essa mudança de comportamento das firmas bancárias, no que tange ao aumento das operações de crédito, ocorre em detrimento das operações com títulos de renda fixa e valores mobiliários, cuja liquidez é superior.

A corrente de pensamento representadas pelos pós-keynesianos, abordada neste trabalho, ressalta e toma como crucial na análise da regulação bancária a capacidade dos bancos de criação de moeda. A preferência pela liquidez das instituições bancárias definiria o nível de criação monetária, o que significa que, em momentos de maior incerteza econômica, há maior preferência pela liquidez ante as demais operações, como as de crédito. Por outro lado, a preferência por liquidez dos bancos é menor se o momento macroeconômico é de estabilidade e boas perspectivas, assumindo esses maiores riscos em busca de maiores rentabilidades. Desta maneira, a corrente estabelece a relação entre a concessão de crédito e o lado real da economia (PAIM, 2013).

Para dar mais robustez ao quadro regulatório institucional do SFN e, mais especificamente, do sistema bancário, o arcabouço regulatório bancário brasileiro e seus instrumentos de supervisão de atividade das firmas bancárias seguiu amplamente modificado a partir da implementação do Plano Real, em 1994. Foram impostas medidas de caráter mais pontuais, como de caráter definitivo, onde foram aprimorados controles e medidas de limitação nas operações das instituições financeiras que visavam limitar as possibilidades de ocorrência de abalos no equilíbrio do setor bancário.

Desta forma, o Proer proveu medidas de financiamento e aquisição de instituições financeiras de controle privado, sendo o seu objetivo principal garantir a liquidez e a solvência do sistema bancário, haja visto que, no período, havia instituições financeiras que se mostravam incapazes de operar e gerar receita num cenário de estabilização do nível geral de preços. No âmbito das instituições financeiras públicas, o Proes condicionou às instituições com problemas financeiros a privatização, extinção ou transformação em agências de fomento, diminuindo assim a participação do setor público na atividade bancária. O objetivo da autoridade

monetária com a promulgação desses dois programas era redução da participação estatal no setor e atração de entidades estrangeiras, que serviria para aumentar a eficiência do setor via aumento da competição bancária.

O setor também experimentou mudanças institucionais que foram introduzidas pelo regulador, em consonância com os critérios internacionais recomendados pelo Comitê de Basileia. Nesta linha, exemplos de mudanças se deram a partir da imposição de parâmetros regulatórios, como limites mínimos de capital realizado, patrimônio líquido ajustado pelo risco, capital regulatório com coeficiente de risco de mercado, de risco de crédito. Fazia parte das recomendações do órgão internacional a implantação de sistemas de controles internos que atuassem na identificação contínua dos riscos associados às atividades dos agentes bancários, de modo a mitigar o risco de conflitos de interesse no âmbito do setor bancário e tomada excessiva de risco por parte das instituições.

Não obstante, foram realizadas importantes alterações no setor bancário voltadas para a diminuição do risco de crédito, como a criação e contínua ampliação de um sistema central de risco de crédito. O Sistema Central de Risco apresenta-se como o maior cadastro nacional de informações positivas dos tomadores de crédito, cuja evolução do instrumento regulatório, de acordo com Pinto (2011), foi baseada nos requisitos de Basileia II. Além de fornecer informações a um cadastro central de risco de crédito, as instituições financeiras foram incumbidas da classificarem periodicamente suas operações de crédito e efetuar provisionamento de perdas esperadas, cabendo o regulador acompanhar a capacidade de liquidez e solvência das instituições de modo a proteger os participantes do mercado bancário de crises financeiras.

É notório que o ano de 2003 marca um ponto de inflexão nos volumes de concessão de crédito na economia brasileira, com preferência das instituições financeiras privadas por operações de crédito. Esse cenário pode ser observado até o ano de 2008, quando, por conta da crise financeira do *subprime*, a liquidez dos recursos no SFN é contraída. Até esse momento, as operações de crédito com recursos livres vinham experimentando taxas crescentes de participação, a taxa de juros nominal da economia apresentava certa redução e ocorria alongamento dos prazos das operações de crédito ofertada tanto para as pessoas físicas, quanto para jurídicas, sendo mais significativas para o primeiro grupo.

Tendo em vista que o *boom* do crédito de 2003 é comumente atribuído a políticas implementadas pelo governo brasileiro, chama a atenção que o mesmo tenha como protagonistas os bancos privados. De fato, o crédito oriundo dos bancos públicos se expande a taxas mais expressivas com certo retardo, praticamente dois anos depois de iniciado o ciclo. Neste sentido, o instrumental teórico pós-keynesiano é útil para explicar o comportamento de redução na preferência de liquidez experimentada pelos bancos privados no período posterior ao ano de 2003, enquanto que ocorre a manutenção da preferência pelos bancos públicos em nível estável até 2008. Somente após a eclosão da crise financeira do *subprime* é que os bancos públicos aparecem para desempenhar um papel de protagonista na expansão do crédito: a resposta anticíclica implementada pelos bancos públicos federais fez com que as operações de crédito dos bancos públicos se expandissem a taxas mais elevadas do que a dos bancos privados (ARAUJO, 2013).

Segundo Nappi (2015), ainda que o Brasil tenha enfrentado certos impactos oriundos da crise internacional de 2008, não enfrentou uma crise bancária interna. A autora destaca dois principais impactos oriundos da crise: a reversão do ciclo de expansão creditícia que ocorria no Brasil desde 2003; e a restrição de liquidez no mercado interbancário, cujos efeitos foram maiores nas instituições de pequeno porte. Ainda em 2008, a resposta das autoridades monetárias deu-se por medidas relacionadas à diminuição do compulsório, mas que foram esvaziadas tendo em vista a elevada aversão ao risco que apresentavam as principais instituições privadas vigentes naquele momento.

A configuração institucional do setor bancário brasileiro vigente no período imediatamente anterior à eclosão da crise *subprime* remete às transformações regulatórias iniciadas no início da década de 1990 e ampliadas no período pós-Plano Real. Conforme analisado, o setor passou por um processo de saneamento bancário que estimulou fusões, aquisições e mudanças de controle acionário, que foi aliado à redução da participação do setor público na atividade bancária nacional e atração de instituições estrangeiras. Até o ano de 2003 a postura dos principais *players* do setor era conservadora, quando, por conta de melhora do ambiente econômico interno e externo, ocorre mudança estratégica com priorização da expansão das operações de crédito, liderado pelos bancos privados nacionais (NAPPI, 2015).

Todavia, em 2008, o cenário externo deteriora-se e a crise internacional ganha tamanho para alterar novamente a estratégia dos bancos privados nacionais e

estrangeiros. Estes, em resposta à reversão das expectativas, tomadas então por incerteza, abandonam a estratégia de expansão creditícia e retraem suas operações de crédito, de modo que retêm a liquidez no sistema interbancário. De acordo com Nappi (2015), foram dois os canais de contágio da crise sobre o sistema bancário brasileiro, sendo que o primeiro decorre do mercado doméstico de crédito, que é impactado devido à queda nas operações que utilizavam *funding* externo. Já o segundo canal foi o das operações com derivativos cambiais utilizado por grandes empresas do setor produtivo, cujas expectativas foram deterioradas por conta da forte incerteza quanto ao volume das perdas financeiras envolvidas nas operações.

Desta forma, pode-se inferir que, apesar da situação macroeconômica favorável vivida pela economia brasileira a partir de 2003, aquela não foi suficiente para impedir totalmente que os efeitos adversos oriundos da crise internacional fossem sentidos no setor bancário nacional. Além disso, a composição tida como concentrada do setor bancário brasileiro impediu melhor recuperação da atividade bancária no período pós-crise do *subprime*, uma vez que ocorreu baixa resposta dessas instituições frente as medidas de reversão adotadas pelas autoridades monetárias, tornando estas inócuas. Não obstante, a crescente aversão ao risco dos bancos privados brasileiros, observada no período, culminou na estratégia do governo em expandir as operações de crédito dos bancos públicos (NAPPI, 2015).

Visando manter o nível das operações de crédito da economia brasileira e mitigar os efeitos da crise internacional, coube aos bancos públicos, em sintonia com a autarquia BCB, o papel de atenuar a diminuição da liquidez através de atuação anticíclica. Assim, os grandes bancos públicos (BNDES, BB e CEF) foram estimulados a expandir suas operações de crédito e, excetuando o BNDES, a comprar carteiras de créditos de bancos de menor porte que apresentassem deterioração em seus indicadores de liquidez. A corrente teórica pós-keynesiana fornece suporte a essa argumentação, uma vez que ressalta a importância da expansão do crédito público em momentos de redução de liquidez e aumento de incertezas no mercado financeiro, para impedir que os efeitos sobre a economia tomem maiores proporções.

Os ganhos de eficiência de um sistema financeiro estão diretamente vinculados a uma redução no custo de tornar certa quantidade monetária em investimento produtivo. Nesta linha, quanto maior a diferença entre a taxa de poupança e a taxa de investimento produtivo, maior é a ineficiência do setor financeiro. A realização de uma intermediação financeira eficiente torna-se essencial para o aumento da

competitividade da economia inserida no modo de produção capitalista, pois oferece novas opções de financiamento para os agentes econômicos com diversificação de investimentos e risco distribuído.

No ano de 1995, o diagnóstico do Sistema Financeiro Nacional era de um sistema formado por custos elevados e composto por um oligopólio de bancos nacionais. Diante disso, e aliado ao receio da ocorrência de uma crise bancária interna induzida por crises bancárias em países emergentes, como a observada na Argentina e no México em 1995, as autoridades monetárias investiram no saneamento do setor bancário com programas de reestruturação e fortalecimento. Abordados no capítulo 3, os mecanismos regulatórios de escopo prudencial e sistêmico tiveram papel fundamental na prevenção de uma crise bancária interna e no aumento constante das operações financeiras em relação a produção total da economia brasileira observada a partir de 2003.

Foi visto nas seções que abordaram a evolução na concessão de crédito concedido às pessoas físicas e jurídicas o forte aumento da relação das operações de crédito sobre o PIB, a partir do ano de 2003. Naquele ano, ocorre mudança de comportamento nos bancos, que em meio a um favorável ambiente macroeconômico, passam a elevar as operações de crédito no total de suas operações. Os esforços da regulação bancária desempenharam papel significativo para com o aumento do indicador das operações de crédito sobre o total da economia, uma vez que o aumento da segurança jurídica no mercado de crédito contribuiu positivamente para a diminuição dos riscos das operações.

Pode ser observado que as modalidades de crédito que experimentaram maiores alterações institucionais também foram aquelas que apresentaram maior crescimento. Neste sentido, constata-se que o crescimento na concessão das linhas de crédito consignado, de aquisição de veículos, habitacional e, no final do período, de capital de giro esteve diretamente ligado a mudanças no quadro regulatório. Este crescimento elucida os ganhos de eficiência do arcabouço regulatório na redução dos custos de transação e informação no setor, bem como dos riscos inerentes das operações.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo a discussão acerca do quadro regulatório brasileiro que se formou a partir da reestruturação do setor bancário nacional vivida no Brasil pós-Plano Real, na medida em que são levantados aspectos teóricos da regulação bancária. O foco do trabalho foi discutir a evolução do papel da intermediação financeira no País e os esforços das autoridades monetárias na prevenção de crises sistêmicas e, ainda, apresentar a evolução da concessão de crédito na economia brasileira, tornando possível verificar se a regulação contribuiu para com a redução dos riscos do setor bancário.

Para esse objetivo, foi realizado um resgate do debate teórico quanto o papel dos bancos em uma economia capitalista, aliado a justificativas para o exercício de regulação estatal. A ameaça de crises sistêmicas motivou que as autoridades monetárias impusessem, na década de 1990, instrumentos de controle de alavancagem bancária, a fim de mitigar os riscos financeiros aos quais estavam expostos os agentes bancários naquele período.

As mudanças no setor bancário, compreendidas no período do escopo deste trabalho, tiveram caráter de natureza excepcional e definitiva. Para o primeiro caso, de regulação excepcional, tem-se programas de reestruturação como Proer e Proes, que ocorreram por conta dos efeitos da estabilização monetária em 1995 e a perda expressiva da receita inflacionária, bem como pela ameaça de crise bancária no final da década de 1990 por conta das crises em outros países emergentes.

No segundo caso, de mudanças definitivas, observa-se a autonomia do regulador na condução das diretrizes regulatórias a partir do escopo prudencial. Verificou-se a implementação de instrumentos de controles como o de adequação patrimonial, de acesso ao setor, além de supervisão direta e indireta das atividades. A natureza dessas mudanças esteve em consonância com os padrões internacionais estabelecidos pelos Acordos de Basileia, que visavam diminuir a alavancagem e mitigação dos riscos financeiros no setor.

A mudança no quadro regulatório brasileiro levanta preceitos das duas correntes econômicas de regulação bancária apresentadas. Pelo lado da corrente alternativa, pós-keynesiana, as autoridades apostaram no revestimento em nível macro das instituições componentes do sistema financeiro, ao combater as possibilidades de materialização de crises sistêmicas, promovendo condições de

negociação que ofereciam menores riscos à liquidez e maior credibilidade aos investidores. A maior aproximação à teoria ortodoxa aparece ainda antes, a partir dos amplos incentivos de liberalização financeira e diminuição do controle estatal sobre o Sistema Financeiro Nacional.

No período que inicia em 2003, o setor financeiro nacional experimenta uma forte expansão creditícia, que eleva substancialmente os níveis de operações de empréstimos na economia brasileira. Até o ano de 2008, o setor continua expandindo-se, muito por conta do ambiente interno e externo favoráveis, bem como a partir dos esforços regulatórios para com a diminuição dos riscos do mercado bancário. Este ponto elucida a melhora da eficiência do arcabouço regulatório na redução dos custos de informação no setor e dos riscos das operações, uma vez que as operações de crédito que experimentaram maiores alterações institucionais, como a modalidade consignado para pessoas físicas, experimentaram taxas de crescimento mais expressivas.

Por conta da crise financeira de 2008 ocorre alteração na estratégia dos bancos privados, que lideravam as taxas do *boom* do crédito iniciado em 2003. Esses bancos, que vinham expandindo sua participação no setor bancário, recuam em suas estratégias de expansão de crédito, preferindo operações com liquidez. É neste momento que as autoridades monetárias estimulam os bancos públicos a expandirem suas operações de crédito a fim de aumentar a liquidez do SFN e impedir que a economia sofra maiores impactos.

Verificou-se que a Crise impôs uma desaceleração do crescimento da economia mundial, ameaçando diretamente o setor bancário brasileiro. Constatou-se que o quadro regulatório, apesar de ter sido amplamente transformado desde o Plano Real, ainda incorria de incapacidade para assegurar a liquidez e evitar crises. Em contrapartida, o ponto positivo analisado é que, sem o processo de reestruturação e saneamento do setor e a convergência à adoção de preceitos regulatórios internacionais, as consequências da Crise poderiam ter sido maiores. Como foi abordado, no Brasil, o setor recebeu estímulos ao crédito das autoridades e foi capaz de manter o nível das operações sobre o produto interno bruto. Assim, verifica-se a importância dos mecanismos de regulação bancária

O debate explorado neste presente trabalho sobre o desempenho do quadro regulatório e de supervisão do setor bancário buscou elucidar questões quanto à efetividade da prevenção de crises bancárias e o aumento da participação do setor na

produção econômica. Seguindo a temática deste trabalho, pode ser explorado o tamanho atribuído às questões teóricas no cerne da importância da liquidez nos mercados financeiros e na abordagem regulatória pós crise de 2008. Viu-se com a experiência brasileira que a resposta dada pelas autoridades monetárias foi de ação anticíclica provinda dos bancos públicos, muito por conta de que parte de suas medidas, como a de tentativa de redução do compulsório, tiveram efeito inócuo. Neste sentido, ainda pode ser explorado se a regulação brasileira em resposta à Crise deu-se de maneira inflexível, ou de maneira a inibir a inovação financeira, para investigar se aquela foi insuficientemente responsiva às novas condições de mercado.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Victor L. Preferência pela liquidez dos bancos públicos no ciclo de expansão do crédito no Brasil: 2003-2010, **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 31, n. 59, p. 47-75, 2013.
- BARTH, J. R.; CAPRIO JR., Gerard; LEVINE, Ross. *Rethinking Bank Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- BORIO, C. Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation? Bank for International Settlements Working Papers, n. 128, February, 2003.
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J. (2005). Inovação Financeira e Regulação prudencial: da regulação de liquidez aos acordos de Basiléia, **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 323-336, 2005.
- CARVALHO, C. E.; STUDART, R.; ALVES, A. J. Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente. IPEA: *texto para discussão*. Brasília, 2002.
- CARVALHO, C. E.; VIDOTTO, C. A. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros, **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.17, n. 3, p. 395-425, 2007.
- COMITÊ DE BASILEIA, Core Principles for Effective Banking Supervision. Basileia, set. 2012.
- _____; IADI. Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. Basileia, jun. 2009.
- CORAZZA, G. Crise e reestruturação bancária no Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ppge/wp-content/themes/PPGE/page/textos-para-discussao/pcientifica/2000_08.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2019.
- DEMIRGUÇ-KUNT, A.; DETRAGIACHE, E. The determinants of banking crises: evidence from developing and developed countries. IMF Working Papers, n. 106, 1997
- FAMA, E. F. (1990). **Banking in the theory of finance**. *Journal of Monetary Economics*, 6 (1980), p. 39-57.
- FREITAS, M. C. P. **Desafios da regulamentação ante a dinâmica concorrencial bancária: uma perspectiva pós-keynesiana**. *Economia e Sociedade*. Campinas: v. 19, n. 2 (39), p. 233-255, ago. 2010.

- FREIXAS, X.; ROCHET, J. C. (2008). **Microeconomics of banking**. 2ª ed. Cambridge (Massachussets), The MIT Press.
- GOODHART, C. et al. *Financial Regulation: Why, How, and where Now?* 1 ed. Abingdon: *Routledge*, 1998.
- GUIMARÃES, André Luiz de Sousa; LIMA, Jorge Cláudio Cavalcante de Oliveira. Avaliação do risco de crédito no Brasil. In: GARCIA, Márcio; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). *Risco e regulação: por que o Brasil enfrentou bem a crise financeira recente e como ela afetou a economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- KEYNES, J.M. **A treatise on money**, vol. I e II. London: Macmillan, 1971.
- KOUMBARAKIS, A. **The Economic Theory of Bank Regulation and the Redesign of Switzerland's Lender of Last Resort Regime for the Twenty-First Century**. 2017. Tese (Bachelor Programme) – Department of Economics, University of Fribourg, Fribourg.
- LLEWELLYN, D. **The economic rationale for financial regulation**. Financial Services Authority, 1999.
- LUNDBERG, Eduardo L. Rede de proteção e saneamento do sistema bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional: 25 anos da Lei n. 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999.
- MISHKIN, F. Prudential Supervision: why is it important and what are the issues? *Working Paper*, National Bureau of Economic Research, n. 7926, 2000.
- MORA, M. A evolução do crédito no brasil entre 2003 e 2010. IPEA: *texto para discussão*. Rio de Janeiro, 2015.
- NAPPI, Joseli F. Sistema bancário e regulação no Brasil: reflexões a partir da crise financeira internacional e da adequação à Basileia III. 2017. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- PAULA, L. F. R. Comportamento dos bancos, posturas financeiras e oferta de crédito: de Keynes a Minsky. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 16, n. 29, p. 21-38, 1998.
- PAULA, L. F.; OREIRO, J. L.; BASILIO, F. A. C. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 3, p. 473-520, 2013.

PINTO, G. M. A. **Regulação sistêmica e prudencial no setor bancário brasileiro**. 2011. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Instituto de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ROSSI, Sergio (2010) 'Financial stability requires macroeconomic foundations of macroeconomics', *The Journal of Philosophical Economics*, **III**: 2, 58-73

SADDI, J. Crise e regulação bancária: navegando mares revoltos. São Paulo: **Textonovo**, 2001.

STIGLER, George J. (1971). **The theory of economic regulation**. *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol 2, n. 1 (Spring 1971), p. 1-21.

VASCONCELOS, D. S. **Regulação bancária, liquidez e crise financeira: uma análise da proposta de regulação de liquidez em Basileia III**. 2014. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

YAZBEK, O. **Regulação do mercado financeiro e de capitais**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2007.