



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**Instituto de Economia**

**Mariana Makie Shitara Estefani**

**Regulação Financeira e o Fundo Garantidor de  
Créditos**

Campinas

2011

Mariana Makie Shitara Estefani

## **Regulação Financeira e o Fundo Garantidor de Créditos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do(a) Prof.(a) Dr.(a) Ana Rosa Ribeiro de Mendonça.

## AGRADECIMENTOS

Primeiro a Deus, porque “Dele, por ele e para ele são todas as coisas” (Rom 11:36).

À minha orientadora, Profa. Dra. Ana Rosa Ribeiro de Mendonça, pela paciência e atenção com que sempre me atendeu, pelos comentários e orientações essenciais para o desenvolvimento do trabalho.

Ao meu marido, por sempre acreditar em mim, pelo apoio e amor incondicionais e pela infinita paciência.

À minha mãe, por dedicar seu tempo e sua vida a mim desde o dia em que nasci, por ser uma mulher incrível e em todos os momentos minha melhor amiga.

Ao meu irmão pelos conselhos e pelo ombro amigo sempre presentes.

Aos meus colegas de graduação pela convivência, pelo companheirismo e pelo enriquecimento proporcionado em todos os sentidos. Em especial: ao Felipe, por juntar em si todas as características que um amigo de verdade deve ter, por me ajudar e incentivar na realização deste e tantos outros trabalhos; ao Nicolas, por ter mudado meu conceito da palavra amizade; ao Eduardo, por ser excelente professor e amigo e por nunca ter colocado barreira professor-aluno entre nós; ao Pedro Henrique, por ser tão especial.

Aos meus tios, Tereza e Akira, e ao Cesar, por me receberem com tanto carinho em sua casa, tornando menos árdua a minha transição. À Patricia, por gentilmente ceder seu quarto, seus livros e por prontamente apoiar a minha decisão.

E a todos que, de alguma forma, colaboraram para a realização deste trabalho.

ESTEFANI, Mariana, **Regulação Financeira e o Fundo Garantidor de Créditos**. 2011. 45 páginas.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as instituições seguradoras de depósitos, e em especial, o Fundo Garantidor de Créditos. Essas instituições constituem rede de proteção ao sistema financeiro, juntamente com a função prestamista de última instância da autoridade monetária e tem como função principal realizar cobertura a pequenos depositantes em casos de intervenção ou liquidação. Sua importância é percebida principalmente em momentos de crise, quando se faz necessária maior intervenção da autoridade monetária para manter a estabilidade do sistema. No Brasil, a atuação do Fundo Garantidor de Créditos está ganhando maior espaço desde 2004, ano em que foi autorizado pelo Conselho Monetário Nacional a comprar carteiras de crédito, e dessa forma passou a auxiliar bancos com dificuldades na capitalização. Após a crise de 2008, essa linha de atuação se ampliou com o auxílio de transferências de compulsórios do Banco Central do Brasil. Uma nova linha de atuação se coloca em 2010, no caso do Banco Panamericano, e que segue com operações em mais dois bancos em 2011.

Palavras-Chaves: segurador de depósito, rede de proteção, Fundo Garantidor de Créditos

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the deposit insurance institutions, especially the Fundo Garantidor de Créditos (FGC). Such institutions form a safety net to the financial system, besides being the lender of last resort for the monetary authority. Their main function is to cover little depositors in the case of intervention or liquidation. Their importance may be seen mainly in crises, when a greater intervention from the monetary authority is necessary to maintain the stability of the system. In Brazil, the FGC's role has been broadened since 2004, when it was authorized by the National Monetary Council to purchase credit portfolios and, thus, began to help banks with problems in capitalization. After the 2008 crisis, this line of action became larger with the aid of the transfers of reserve deposits from the Central Bank of Brazil. A new line of work has been performed since 2010, in the Panamericano Bank case, followed by operations in two other banks in 2011.

## SUMÁRIO

<b>1 – Introdução.....</b>	<b>7</b>
<b>2 – Regulação Financeira.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 – Introdução.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 – Peculiaridades do Sistema Financeiro que Justificam a Regulação.....</b>	<b>9</b>
<b>2.3 – Regulação Bancária.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3.1 – Regulação Prudencial e os Acordos de Basileia.....</b>	<b>16</b>
<b>2.4 – Os Seguros de Depósitos.....</b>	<b>19</b>
<b>3 – O Fundo Garantidor de Créditos.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1 – As Transformações da Década de 1990.....</b>	<b>24</b>
<b>3.2 – Criação e Características do FGC.....</b>	<b>32</b>
<b>3.3 – Atuação do FGC.....</b>	<b>34</b>
<b>4 – Conclusão.....</b>	<b>41</b>
<b>Referências.....</b>	<b>43</b>

## **1 – Introdução**

A regulação financeira é alvo de muitas discussões as quais variam desde o questionamento de sua real necessidade até sobre como ela poderia ser aprimorada. A preocupação com a regulação deste setor é coerente, uma vez que este apresenta inerente instabilidade e vulnerabilidade às mudanças ocorridas dentro, e mesmo fora, do setor, eventos que podem abalar a confiança dos agentes e refletir na economia como um todo.

O aparato regulatório pode ser dividido em dois tipos: mecanismos que operam depois do problema estar instalado na economia na tentativa de minimizar seus efeitos e evitar que ocorram reflexos em outras instituições, ou seja, que ocorram movimentos de contágio. Estes mecanismos formam uma rede de proteção ao sistema, e entre eles podemos citar a função de prestador de última instância da autoridade monetária, e a presença de seguros de depósito. O segundo tipo de instrumento são regras e normas que constituem regulamentação prudencial e supervisão, com o intuito de aumentar a capacidade do sistema de evitar problemas.

Neste trabalho busca-se compreender a importância da instituição seguradora de depósito, quanto à sua capacidade de evitar que haja quebra de confiança dos agentes, levando-os a avaliar mal todas as instituições a partir de problemas pontuais em uma delas, ao seu papel de auxiliar a autoridade monetária a sanear e manter a estabilidade do sistema e à segurança que transfere aos depositantes por meio da cobertura oferecida – elemento que pode ser essencial num sistema baseado na confiança, como é o financeiro.

No Brasil, a instituição seguradora de depósito, o Fundo Garantidor de Créditos - FGC, foi criada em um período de grandes dificuldades para a economia brasileira, decorrente da estabilidade conquistada após o Plano Real e o período de aberturas comercial e financeira, que exigiram rápidas adaptações de instituições sem capacidade de se adequar ao novo quadro que se estabelecia. Com o auxílio do PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional -, entre outras medidas, o Banco Central do Brasil conseguiu operar a reestruturação do sistema e criar um ambiente estável e eficiente. O FGC entrou em cena neste contexto, realizando cobertura para os depositantes dos bancos em intervenção, função para a qual, por vezes, não estava preparado para assumir, necessitando de empréstimos do Banco Central no âmbito do PROER.

Com o passar dos anos, o Fundo adquiriu patrimônio notável, o quinto maior do sistema financeiro nacional em 2009, conferindo maior segurança aos depositantes por garantir operações eficientes em momentos de dificuldade. Desde 2004, recebeu novas permissões do CMN, que lhe abriram novas linhas de atuação, que permitiram com que ajudasse instituições com baixa capitalização, incentivando o crédito, e, a partir de 2009, observa-se que está novamente com novas funções, ao auxiliar instituições em dificuldades a mudarem de mãos. Assim, pode-se afirmar que o FGC tem uma posição de relevância no sistema, operando de modo eficiente e por isso tem conquistado a confiança dos agentes e das instituições.

O trabalho se divide em dois capítulos. No primeiro capítulo busca-se situar a importância da presença de seguros de depósito dentro do aparato de regulação financeira, e está organizado da seguinte forma: o primeiro item objetiva justificar a presença de aparatos regulatórios mais complexos e desenvolvidos no setor em questão, seguido por uma breve explicação sobre como se dá a regulação hoje, e, por fim, um estudo dedicado ao seguro de depósito. O segundo capítulo foca a discussão do Fundo Garantidor de Crédito, analisando o contexto de sua criação e sua atuação recente.

## **2 – Regulação Financeira**

### **2.1 – Introdução**

Os sistemas financeiros, segundo Carvalho et al (2005), são definidos pelo conjunto de mercados financeiros existentes na economia, pelas instituições financeiras participantes e suas inter-relações, e pelas regras de participação e intervenção do poder público nesta atividade. Em termos práticos, o Sistema Financeiro se divide em três subconjuntos: o normativo, o supervisor e o operativo. O normativo é formado por instituições que estabelecem regras e diretrizes de funcionamento e parâmetros para a intermediação financeira. No Brasil, estes órgãos são: o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC). O supervisor fiscaliza a atuação dos operadores e são: o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). E o operativo, responsável pela intermediação

financeira, divide-se em instituições bancárias e não-bancárias, Bolsa de Valores e Mercados e Futuros, resseguradoras, sociedades de capitalização entre outras. As instituições bancárias são as captadoras de depósito à vista, atividade típica do banco comercial, e que podem criar moeda escritural, quais sejam bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial, bancos de poupança e cooperativas de crédito. As demais instituições financeiras, como por exemplo, bancos de investimento, corretoras, financeiras, correspondentes bancários, seguradoras, são convencionalmente chamadas de não-bancárias (BACEN).

Nas últimas décadas, principalmente a partir do fim do Acordo de Bretton Woods<sup>1</sup>, pudemos observar elevada instabilidade neste sistema, e em particular no mercado bancário, expressa em várias crises como a asiática (1997), a argentina (1999) e a mais recente (2008), que eclodiu a partir do sistema de créditos *subprime* do mercado hipotecário norte-americano. Essas crises evidenciaram a instabilidade inerente ao sistema financeiro e o modo como problemas em instituições financeiras podem ser exacerbados para o resto da economia, além de poder atravessar fronteiras por meio de movimentos de contágio. Segundo Carvalho (2004), movimentos de contágio são observados somente na indústria financeira, uma vez que, em qualquer outro setor, quando uma empresa sofre problemas as demais são beneficiadas pelo espaço deixado por ela. Já no caso da indústria financeira, quando um banco sofre problemas, a confiança dos agentes nas demais instituições pode ser abalada, bem como prejudicar outros bancos por meio do corte das transações interbancárias. Além disso, essas instituições podem causar o risco sistêmico, outra peculiaridade do sistema financeiro, que é a possibilidade de haver contágio para outros participantes do sistema a partir de uma instituição com problemas. O risco sistêmico é potencializado pela percepção que os agentes tem dessa real possibilidade (Riskbank).

Mediante essas características singulares e o imenso potencial de contaminação de todo o sistema a partir de uma instituição, o seu arcabouço regulatório sobre tais instituições tem sido alvo de grande preocupação e estudo desde a crise de 1929. É interessante notar que existe uma oposição à regulação financeira e também ao modo como é realizada, pois se acredita que essa possa impedir o maior crescimento dos mercados e o maior ganho de lucros ao limitar o risco a que essas instituições podem se

---

<sup>1</sup> Bretton Woods foi um período de intensa regulação financeira e de coordenação entre os países concordados que sucedeu a crise de 1929 e o pós Guerra. Após a quebra do Acordo pelos EUA (1971), o neoliberalismo reina soberano num período de globalização, liberalização e inovações financeiras, que reforçam a instabilidade do sistema, expressa em diversas crises.

expor. Todavia, é possível constatar que o sistema financeiro é um setor especialmente regulado, com complexos e diversos aparatos e instituições supervisoras e reguladoras.

A seguir, busca-se enumerar as peculiaridades do Sistema financeiro que o diferenciam dos outros setores da economia e que, portanto, justificam a existência de regulação mais complexa. Em seguida, será realizado breve estudo sobre a regulação financeira, buscando a compreensão de sua importância, bem como a de um componente em particular das redes de proteção: a instituição seguradora de depósitos, a fim de analisar suas implicações para a economia.

## 2.2 - Peculiaridades do Sistema Financeiro que Justificam a Regulação

Para análise das características do sistema financeiro é necessário olhá-lo sob vários aspectos, que vão desde a natureza dos produtos e serviços oferecidos, seu papel na economia e na realização das trocas, até o impacto que causa no sistema como um todo se houver problemas em alguma instituição financeira. Primeiramente, é importante destacar a natureza dos instrumentos e produtos negociados pelas instituições financeiras. Segundo Mendonça (2002), estas instituições firmam contratos futuros ao negociar produtos e serviços a serem entregues em tempo posterior, operando com promessas de pagamentos. Este modo de operação insere um elemento intertemporal que, juntamente com as demais características, gera um ambiente de elevada instabilidade, dada a incerteza que é gerada a partir desse tipo de contrato, uma vez que tais promessas podem ser quebradas, além da possibilidade de outros fatores interferirem para o não-cumprimento dessas.

Freitas (2004) destaca o duplo papel dos bancos na economia capitalista, uma vez que executam conjuntamente o papel de criadores de moeda, via concessão de crédito, e de intermediários financeiros, operando no elo entre a esfera da circulação financeira e a esfera da circulação produtiva. Duas funções estreitamente interligadas, porém distintas, realizadas apenas por estas instituições, conferindo-lhes caráter especial em relação às demais instituições financeiras. Ao criar moeda, os bancos antecipam liquidez para viabilizar que agentes econômicos realizem investimentos e se apropriem de nova riqueza, permitindo assim a expansão da produção. Portanto, além de alocar fundos já existentes – ao realizar a intermediação entre agentes superavitários e deficitários da economia – os bancos assumem papel-chave no processo de criação de riqueza. Freitas ainda considera a grande importância do banco central na capacidade de

criação privada de moeda pelos bancos, ao afirmar que ela só é possível mediante a existência de um sistema de pagamento hierarquizado, centralizado e organizado em torno de um banco central. Ou seja, a moeda bancária, ou de crédito, nasce como moeda privada e sua validação social é fornecida pelo Estado por meio do banco central, que garante a conversão das moedas bancárias privadas em moeda central.

As instituições financeiras operam altamente alavancadas em relação a outros setores da economia, isto é, operam com recursos de terceiros, mantendo baixa relação capital/passivo. É importante destacar que este modo de operação é inerente à natureza de tais instituições, uma vez que uma das suas principais atividades é realizar a intermediação financeira entre agentes superavitários e deficitários, logo, sua “matéria-prima” é o capital de terceiros. Guttman (1989) ainda destaca que esta natureza de atuação, baseada na administração do capital de terceiros, confere às instituições financeiras uma responsabilidade fiduciária como não há em nenhuma outra indústria.

Essa posição financeira das instituições pode ser agravada em caso de reversão das expectativas dos agentes, evidenciando a vulnerabilidade deste setor, vulnerabilidade decorrente da dependência da confiança dos agentes para sua estabilidade. A perda de credibilidade em uma ou mais instituições financeiras pode se alastrar para o resto da economia por meio de movimentos de contágio e gerar crises de confiança no sistema como um todo. O questionamento pode se originar tanto no público depositante quanto nas próprias instituições financeiras, devido às fortes ligações entre elas, ligações que são maiores no mercado bancário, sejam pela natureza do serviço prestado, ou pela importância dos empréstimos interbancários. Assim, problemas localizados de liquidez apresentam elevado potencial de disseminação pelo sistema e podem provocar problemas mais graves e generalizados (Mendonça, 2002).

Ademais, essas instituições são transformadoras de prazo, apresentando em seu balanço ativo e passivo descasados, o que pode resultar em risco de liquidez – risco decorrente do descasamento entre ativo e passivo da instituição, podendo afetar sua capacidade de pagamento. O descasamento de prazos, segundo Martins e Alencar (2009), faz com que uma instituição financeira dependa da credibilidade junto a seus credores quanto à sua capacidade de honrar dívidas para dar continuidade às operações.

Mendonça (2002) destaca que a natureza dos ativos (ilíquidos) e passivos (líquidos) dos bancos, na qual está baseada a função transformação: fornecimento de crédito ilíquido financiado por depósitos de curto prazo, função esta que garante aos bancos papel relevante na intermediação de ativos. O problema se coloca uma vez que

os recursos depositados podem ser demandados no curto prazo a partir de desejos dos depositantes, ou seja, são componentes líquidos no balanço dos bancos, enquanto os ativos, mesmo em contexto de crescente securitização, são compostos em grande parte por empréstimos bancários, o que os torna não tão facilmente negociáveis. Logo, o ativo não é líquido como o passivo, e assim, movimentos de retirada podem gerar problemas de liquidez para os bancos, pois a necessidade de negociação de instrumentos do ativo, quando é possível, pode ocasionar queda de seus preços e assim um descasamento entre os valores a pagar e a receber. Mesmo uma instituição que apresente relação ativo/passivo confortável pode sofrer problemas ao se encontrar numa situação em que necessite vender parte da carteira de ativos, e esta pode perder valor nesta transação, gerando uma situação de iliquidez que pode chegar à insolvência e até mesmo à falência da instituição. E é nisso que repousa a questão da vulnerabilidade destas instituições, que mesmo equilibradas elas podem sofrer movimentos adversos do público depositante e se encontrarem, de uma hora para outra, totalmente desprovidas de recursos para fazer frente às suas dívidas.

Mendonça (2002) afirma que o próprio formato dos contratos bancários possibilita a ocorrência de corridas bancárias. E uma vez que a credibilidade de um banco ou no sistema seja abalada, depositantes realizam movimentos de retirada de depósitos e instituições financeiras cessam a disponibilidade de recursos no mercado interbancário, e este movimento pode se alastrar para outras instituições financeiras, configurando um processo de contágio. Efeito-contágio, segundo o BACEN, é uma das principais fontes de risco sistêmico, e é característico do sistema de pagamentos. Risco sistêmico é a transmissão de um choque isolado em determinado agente, ou grupos de agentes econômicos, para outros participantes do mercado, sem gerar, necessariamente, efeitos reais diretos nos demais participantes. Ou segundo Kaufman (1994), é a probabilidade de ocorrerem perdas acumuladas devido a um determinado evento que dá início a uma série de prejuízos sucessivos a uma cadeia de instituições e mercados que compõem o sistema. Estas perdas ocorrem desta forma porque os bancos estão fortemente interligados via mercado interbancário e sistema de pagamentos.

Os agentes do mercado financeiro são extremamente sensíveis a quaisquer mudanças, seja no cenário local ou global<sup>2</sup>. Movimentos inesperados podem gerar

---

<sup>2</sup> Podemos citar como exemplo a oscilação na bolsa de Tóquio após o tsunami (março/2011), que levou o índice Nikkei a recuar 10,55% devido ao medo dos investidores de que poderia estar iniciando uma crise nuclear no país, e, além disso, o comportamento se alastrou pelas bolsas ao redor do mundo, Europa registrou queda de 3%, EUA 1% e até no Brasil registrou-se uma leve queda de 0,24% (G1).

comportamento adverso dos agentes e o seu transbordamento para outros sistemas, seja pela percepção de risco em determinada instituição financeira, e até mesmo pela ocorrência de pânico e/ou corrida em outra instituição ou mercado, uma vez que a falência de uma instituição pode gerar efeito-contágio em função do valor dos ativos não negociáveis no mercado. Como aponta Mendonça (2002), entre os depositantes há um destaque para os pequenos, enquanto parte relevante do sistema e como o elo mais frágil, uma vez que tem difícil acesso às informações, impossibilitando que realizem uma avaliação correta sobre a saúde financeira das instituições e tampouco que consigam diferenciá-las. Sendo assim, vêm os bancos de forma homogênea e quando ocorrem problemas de liquidez e falência em uma instituição tendem a generalizar a percepção para as outras, ocasionando a corrida bancária.

A ocorrência de corridas e pânicos é mais comum quando informações negativas surgem após períodos de aquecimento da economia, onde há rápido crescimento do crédito e do nível de endividamento e alavancagem dos bancos e tomadores em geral. Para entender a gravidade desta questão é necessário destacar o papel central dessas instituições no conjunto da economia, uma vez que é no âmbito do mercado bancário que se processa o sistema de pagamentos. Toda transação econômica implica uma transação monetária correspondente, assim, quando surgem problemas na operação do sistema de pagamento e recebimento, toda a economia pode ser colocada em situação de risco. Ainda pode haver um agravante neste processo, decorrente da função de prestador do banco, pois este poderia diminuir a concessão de créditos e de refinanciamento, gerando uma queda na oferta de moeda e elevação das taxas de juros, que pode impactar negativamente na economia real, reduzindo os gastos e investimentos. Este fato nos mostra a importância dos bancos não só na intermediação, mas também na realocação e distribuição da riqueza, ou como é colocado por Freitas (2004), os bancos tem a capacidade de modificar as condições de liquidez da economia, agindo como criadores de moeda e como intermediários financeiros. Stiglitz (1993) considera o sistema como o locus das decisões do sistema econômico e, quando em problemas, pode afetar a performance do sistema como um todo.

Existe outro fator que diferencia os bancos, que é o seu papel, segundo Freitas (2004), dinâmico e desestabilizador. De um lado, ocupam lugar central no processo de criação da moeda e liquidez da economia, ou como Mendonça (2002) coloca, oferecem à sociedade um bem público. De outro lado, são agentes econômicos submetidos à lógica de valorização da riqueza em um mundo de incerteza e irreversibilidade. Ou seja,

ao mesmo tempo em que fornecem um bem necessário a todos para realização de transações monetárias, realizam esta função tendo em vista o seu lucro, o bem-estar privado, portanto, é preciso lembrar que o processo de tomadas de decisões e a adoção de posições estratégicas estão intimamente ligados à lógica do capital. Esta característica pode afetar a segurança do conjunto do sistema bancário e por consequência do sistema de pagamentos, pois a busca por lucros faz com que os bancos se exponham a riscos excessivos ou tomem decisões que prejudiquem a sociedade ao não priorizar a estabilidade da moeda e sim seus próprios interesses. E este comportamento em constante busca de valorização do capital pode conduzir à eclosão de crises financeiras, afetando toda a economia. Freitas (2004) destaca que um regime monetário estável possui a qualidade de um “bem público”, pois o valor estável da moeda e sua livre circulação são muito importantes para a sociedade.

Assim, elencamos características e particularidades do sistema financeiro que o fazem ser um sistema vulnerável a movimentos adversos do público, movimentos estes que nem sempre possuem explicação lógica, podendo se constituir apenas em reversões nas expectativas dos agentes frente a qualquer notícia inesperada. Além disso, deve ser considerada a natureza intrinsecamente desestabilizadora das operações financeiras, uma vez que combinam dois interesses distintos: o público, que preza pela estabilidade da moeda, e o privado (das instituições financeiras), que busca constantemente a valorização de seu capital, assumindo riscos que nem sempre tem a capacidade de cobrir frente a contestações do público ou de outras instituições. Logo, a conclusão que chegamos é a de que este sistema é muito instável para operar livremente, ou como Burton (2009) coloca, “*free to compete means free to fail*”, necessitando, então, da presença de instituições que regulem e supervisionem o seu funcionamento, de modo a preservar a estabilidade da moeda e defender os depositantes. Segundo Davies e Green (2008), apesar de o mercado financeiro estar crescentemente interligado, a regulação ainda é realizada setorialmente, o que vem se apresentando como um problema. A seguir, uma seção que se destina ao estudo da regulação bancária.

### 2.3 – Regulação Bancária

É possível depreender da discussão acima a importância da presença de arcabouços regulatórios sobre os mercados financeiros, sobretudo bancários. Isto dada a posição central que estas instituições ocupam no sistema de pagamentos e de crédito, e

o potencial intrínseco que possuem de alastrar problemas isolados para o resto do sistema através de movimentos de contágio. Desta forma, a presente seção tem como propósito apresentar formatos que tem caracterizado tais arcabouços, com destaque para o Acordo de Basileia, o qual representa importante avanço na regulação e na cooperação internacional para harmonização dos aparatos regulatórios.

Segundo Guinle (1999), regulamentar significa estabelecer normas e leis para determinada prática, atitude ou atividade. E regular significa dirigir em conformidade com as regras e leis estabelecidas (pela regulamentação). No caso do sistema bancário, a regulação se baseia em um conjunto de limitações e orientações contábeis, operacionais e administrativas, e pode ser considerada uma regulação negativa, ou seja, é pautada pela à limitação ou proibição da atividade do que o fomento ou incentivo ao crescimento. Para a autora, a regulação bancária consiste na adoção de medidas que limitam a alavancagem e atuação dos bancos em determinadas atividades consideradas de alto risco, e que, portanto, poderiam comprometer a solvência da instituição e afetar o sistema como um todo.

Em Mendonça (2006) são apresentados dois recortes distintos para classificação dos instrumentos de regulamentação e supervisão: instrumentos e mecanismos a serem acionados quando problemas já se instalaram no sistema, buscando suavizar os efeitos e evitar a ocorrência de movimentos de contágio no sistema, conformando uma rede de proteção; e normas e regras que constituem aparato de regulamentação prudencial, que tem como principal objetivo reforçar a capacidade do sistema de evitar e/ou absorver problemas. Entre os mecanismos que funcionam como rede de proteção ao sistema se destacam a atuação da autoridade monetária, em geral o Banco Central, como prestamista de última instância, e a presença de seguros de depósitos. Já a regulamentação prudencial implica o estabelecimento de regras específicas quanto ao comportamento dos agentes e quanto à acessibilidade às informações, ambas acompanhadas por normas de monitoramento e supervisão, uma vez que a existência de regras pressupõe a presença de instrumentos para se averiguar se estas regras estão sendo cumpridas. Em geral, tais regras são preventivas, ou seja, são instituídas na tentativa de evitar problemas em potencial.

Segundo Mendonça (2006), a regulamentação prudencial adotada em vários países procurava minimizar problemas por meio de restrição na atuação das instituições, e se fundamentava na regulação e controle de balanços, realizada por meio da imposição de limites quanto à composição das carteiras de ativos e passivos. No

entanto, após importantes transformações vivenciadas nos mercados, resultado do processo de liberalização, desregulamentação e inovações financeiras, este arcabouço regulatório tornou-se inoperante. Desta forma, foi necessária uma revisão do arcabouço regulatório, mediante a percepção dos limites do aparato vigente aliada à percepção de que os agentes do mercado financeiro são incentivados a assumir riscos excessivos na busca por lucros maiores. A lógica central, então, passou a se concentrar nos riscos das posições ativas das instituições, além do estabelecimento de manutenção de capital mínimo, que se tornou elemento fundamental no novo formato de regulação prudencial, especialmente no que diz respeito ao Acordo de Basileia, que será estudado nas próximas seções.

Para Carvalho (2004), o principal problema que desafia o regulador é o risco sistêmico criado na atividade do setor financeiro, problema que poderia ser resolvido, num mundo ideal, pelo controle dos canais de contágio, de modo a restaurar no setor financeiro a regra central de disciplina de mercado, pela qual uma empresa faz o que quiser com os recursos que controla desde que banque sozinha as perdas decorrentes de suas decisões erradas. Porém, a principal dificuldade encontra-se na importância desmedida que a confiança tem para a operação do setor. Assim, diante da falência de uma instituição, o nível de desconfiança com relação a outras instituições semelhantes pode levar o público a esperar a repetição de problemas semelhantes, liquidando seus negócios com bancos fragilizados e condenando-os a desaparecer efetivamente. Por isso, o autor destaca que seria, no mundo ideal, função da autoridade monetária garantir a estabilidade monetária sinalizando que problemas em uma instituição são isolados e não insere riscos no sistema, o que se coloca como uma tarefa infactível. Como isso não é possível, as estratégias devem buscar o *second Best*, que significaria focar a atenção nas instituições e não nos processos de contágio. Assim, é visto como necessário que os bancos se exponham o menos possível a riscos que comprometam sua existência.

A regulação bancária é realizada por meio das autoridades monetárias, que determinam critérios de capitalização, alavancagem e risco, tendo como base, em muitos casos, os pilares do Acordo de Basileia, que desde 1990 tornou-se o elemento principal da avaliação da solidez financeira dos países membros pelo FMI e Banco Mundial, no âmbito do programa Padrões e Códigos (Carvalho, 2004).

Guinle (1999) conclui que há duas implicações da regulação bancária: formulação de regras que limitem o grau de risco das instituições para que procedam de forma conservadora, de forma a evitar quebras que contaminem o sistema inteiro; e

instrumentos de monitoramento das instituições com o intuito de avaliar se estão seguindo as regras.

### 2.3.1 – Regulação Prudencial e os Acordos de Basileia

Davies e Green (2008) destacam que as transações internacionais dos bancos acontecem desde o século XIV, e que desde então tem representado risco geral para a estabilidade do sistema, tanto que se tornou comum a reunião de representantes dos Bancos Centrais, desde a criação do Banco de Compensações Internacionais (BIS – *Bank for International Settlements*) no entre guerras, para a discussão da saúde de seus respectivos sistemas bancários. Como a supervisão e regulação eram realizadas de formas diferentes e por instituições igualmente diferentes, era razoável que estes representantes também se reunissem na Basileia, sede do BIS, em busca de certa harmonização de interesses. Com o passar do tempo e em resposta a eventos, as reuniões que eram informais a princípio tornaram-se gradualmente mais formais. Quando da ocorrência de sérios distúrbios financeiros entre diversos sistemas bancários e, mais notadamente, a quebra do *Bankhaus Herstatt* na Alemanha, os representantes dos Bancos Centrais do G10 decidiram estabelecer, em 1974, um Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão, posteriormente renomeado Comitê de Basileia de Supervisão Bancária.

Segundo Davies e Green (2008), o fator principal para a criação desse arranjo formal foi a questão gerada pela quebra do banco acerca de quem deveria se responsabilizar pelas operações internacionais do banco, o supervisor da casa ou o do país onde havia aplicado seu capital. Esta questão evidenciou a falta de consenso entre os países sobre em quem deveria recair a responsabilidade de providenciar suporte financeiro num evento de colapso.

O Comitê foi estabelecido sob a autoridade dos representantes do G10, cuja maioria realizava a supervisão bancária por meio de seus bancos centrais. O Comitê se dedicou, a princípio, à redução de falhas na supervisão, em especial sobre os bancos transnacionais, no que ficou conhecido como a Concordata de 1975. Desde então, tem trabalhado no aperfeiçoamento da regulação bancária e da sua efetividade, e no estabelecimento de padrões mínimos de supervisão em áreas onde esta é considerada desejável. Segundo o Comitê, este nunca buscou ter força legal ou se tornar uma autoridade supranacional de supervisão, ele apenas formula padrões e diretrizes de

supervisão, e recomenda a utilização de boas práticas na expectativa de que cada autoridade individual tome iniciativas para implementá-las em seu aparato regulatório da forma que lhe seja mais adequada (BIS).

Segundo Mendonça (2002), nos anos de 1980 houve um movimento por parte dos bancos centrais do G10 ao se sentirem fragilizados em função do elevado grau de exposição às dívidas dos países menos desenvolvidos, além da crescente realização de operações fora do balanço. Este movimento buscava o estabelecimento de padrões mínimos de adequação de capital e recomendação de mensuração correta destes padrões por parte do Comitê. Diante desta demanda, o Comitê elaborou um sistema de mensuração de capital, visando sua padronização nos países do G10. O Acordo de Basileia foi concluído em 1988, elaborado pelos governadores dos bancos centrais do G10, sob a institucionalidade do Comitê de Basileia, estabelecendo a convergência internacional dos mecanismos de adequação de capital. Este acordo teria dois objetivos principais: reforçar a estabilidade e solidez do sistema bancário internacional e minimizar as diferenças regulatórias nos países de modo a reduzir as desigualdades competitivas. Estes objetivos seriam atingidos uma vez que a adequação de capital protegeria os bancos do risco de crédito – risco de default –, pois estariam precavidos mediante as reservas de capital, e permitiria uma competição mais saudável, visto que todos deveriam se adequar às novas exigências.

O guia de recomendações criado apenas para os países-membros foi adotado por muitos países ao redor do mundo, tomando proporções muito maiores do que havia sido idealizado, o que era para ser incorporado nas regulações dos países do G10 acabou sendo aderido em mais de cem países, pois a administração dos riscos através das boas práticas recomendadas pelo acordo foi vista com bons olhos por reguladores e pelo próprio mercado (Mendonça, 2006).

O Acordo de Basileia pode ser considerado o primeiro esforço internacional de padronização e harmonização de regulação bancária. Segundo Mendonça (2002), o esquema regulamentário proposto pelo Comitê estabeleceu níveis mínimos de capital para bancos atuantes no mercado internacional, que deveriam incluir todas as filiais estrangeiras, e seria dividido em três componentes: definição de capital, ponderação de riscos por tipos de ativos e introdução dos instrumentos e mecanismos fora do balanço.

A exigência de adequação de capital é um dos pilares do Acordo de Basileia. A ideia por trás deste instrumento é a de que, ao manter um montante mínimo de capital ponderado pelo risco dos ativos, o banco tem um colchão de liquidez para amortecer

eventuais acontecimentos problemáticos como crises, falência, ou default, pois o banco estará precavido, o que trará maior segurança aos depositantes do sistema. Na ausência desta reserva de capital, os efeitos sobre o banco poderiam ser muito maiores e ainda ser espalhados pelo sistema. Após a ponderação de riscos conforme as características dos ativos, os bancos deveriam manter o capital mínimo de até 8%, por exemplo, este capital requerido seria igual a zero no caso de títulos do governo (risco zero do sistema), e cem, ou seja, 8%, no caso de empréstimos para o setor privado (Mendonça, 2002).

Em 1996, foi feita uma alteração para incluir no aparato vigente reservas de capital para fazer frente ao risco de mercado, taxa de juros e contraparte. O *Amendment* também inseriu a possibilidade de mensuração de riscos através de modelos e metodologias internas, como alternativas à padronizada, e com isso a intenção era estimular práticas administrativas e minimizar a criação de incentivos perversos (Mendonça, 2002).

Em 2004, foi firmado o Novo Acordo de Capitais (Basileia II), que avança na mensuração de riscos, ao trazer para dentro do arcabouço o desenvolvimento implementado pelas instituições de métodos mais acurados para mensuração de riscos, além de inserir o tratamento do risco operacional, ao lado do de crédito e mercado já presentes no Acordo original (Mendonça, 2006). Além de a adequação de capital continuar sendo o elemento central das regras propostas, são adicionados dois novos pilares, com o objetivo de permitir atuações mais incisivas das autoridades reguladoras. Segundo Davies e Green (2008), o Pilar 1 se refere ao requerimento de adequação de capital calculado pelo risco dos ativos, incluindo o cálculo dos riscos de crédito, mercado e operacional; o Pilar 2 está relacionado com a revisão de supervisão, que inclui a avaliação da qualidade do sistema bancário e controles e administração do risco, e pode resultar no ajuste do Pilar 1; e o terceiro Pilar se refere à disciplina de mercado, incluindo mais regras detalhadas e severas sobre divulgação e transparência das operações. Estes três pilares deveriam, juntamente, garantir a solidez e segurança do sistema financeiro internacional.

Em 2010, em resposta à crise de 2008, foi divulgado o Basileia III com o intuito, segundo o BIS, de fortalecer as regulações micro e macroprudencial. Uma das mudanças se refere à qualidade do capital exigido, e o aumento de 2,5% de exigência de capital para aumentar o colchão de liquidez, resultando em 10,5%. Além disso, será adicionado outra reserva denominada de capital contra-cíclico, que poderá variar de 0 a 2,5% e será adaptado de acordo com as condições econômicas de cada país.

## 2.4 – Os Seguros de Depósito

Os seguros de depósito são instituições que possuem uma função principal: realizar a cobertura dos depositantes em casos de intervenção ou falência de instituições financeiras, e um objetivo central, qual seja manter a estabilidade e solidez do sistema. Configuram importante rede de proteção ao sistema, especialmente em meio a crises, e fazem parte do arcabouço de regulação financeira. Operam de modo a atenuar movimentos de contágio entre instituições financeiras quando da ocorrência de problemas de solvência, além de realizar outras funções que lhes podem ser atribuídas<sup>3</sup> - o poder conferido pela autoridade monetária pode variar de país para país. Essas instituições constituem importante fator psicológico para os depositantes, uma vez que garantem sua conta bancária mesmo em caso de falência, o que se traduz em segurança a estes agentes. Assim, os seguradores de depósitos proporcionam fator fundamental para o bom funcionamento do sistema, na medida em que este é fortemente baseado na confiança por envolver promessas de pagamento futuro. Dessa forma, se não houvesse garantia dos depósitos, talvez uma parcela significativa deixaria de utilizar os serviços financeiros e preferiria manter a posse do dinheiro (Carvalho, 2004). Além disso, sua atuação pode evitar o agravamento de situações pontuais, ao acalmar o mercado com a realização da cobertura a pequenos depositantes, tendo como objetivo impedir que ocorram quebra de confiança e corridas bancárias.

Segundo Lundberg (1999), após severas crises bancárias, muitos países optaram pela criação de garantia de depósitos. Apesar de sua destinação primeira ser a de proteger a economia popular, isto é, pequenos depositantes, ressarcindo os prejuízos eventualmente causados por quebras de instituições financeiras, tais mecanismos tem por finalidade principal dar maior estabilidade ao sistema financeiro, na medida em que minimiza a possibilidade de haver corridas bancárias a partir da quebra de confiança generalizada dos agentes.

A garantia de depósitos normalmente é limitada, pois o mecanismo não é recomendado para proteger grandes depositantes, não somente pelo aspecto sócio-econômico, mas porque, por serem grandes e mais bem informados, conseguem realizar melhor avaliação das instituições, bem como funcionar como fiscais da administração

---

<sup>3</sup> Segundo pesquisa conduzida por Barth, Caprio & Levine (2006), existem 3 outros possíveis poderes concedidos pelas autoridades governamentais aos seguradores de depósitos: autoridade para tomar a decisão de intervir em um banco, para cancelar ou revogar o seguro de depósito, para entrar com medidas legais contra diretores de bancos.

das mesmas. Além disso, a proteção ilimitada pode estimular comportamentos irresponsáveis ou até fraudulentos por parte dos dirigentes de instituições financeiras, dada a existência do mecanismo de garantia de depósitos<sup>4</sup> (Lundberg, 1999).

Segundo o IADI (2009), “um sistema de seguros de depósito define as obrigações das autoridades para com os depositantes, limita o escopo das decisões discricionárias, pode promover a confiança pública, ajuda a conter o custo das resoluções dos bancos falidos e pode oferecer aos países um processo metódico para o tratamento de falências bancárias e um mecanismo para os bancos prover (sic) os recursos necessários para custear as falências”.

Segundo Heinrich (2004), acredita-se que os seguros de depósito constituem-se como um dos elementos importantes para aumentar a estabilidade financeira. Apesar disso, ressalta que não este instrumento não é considerado pelo FMI e Banco Mundial elemento integrante do Programa de Avaliação do Setor Financeiro (FSAP) - avaliação que estabeleceu padrões-chave identificados pelo Foro da Estabilidade Financeira, os quais se encontram na lista dos padrões básicos do FMI para promoção da estabilidade financeira (a Comissão de Basileia para fiscalização bancária é um desses padrões, bem como as recomendações para Segurança de Sistemas de Liquidações).

Heinrich (2004) aponta que a instituição do seguro de depósito tem contribuído para a estabilidade financeira geral ao reduzir a probabilidade de ocorrência de desestabilização bancária, e afirma que a criação de esquemas isolados não é suficiente. Os seguros de depósito devem estar embutidos em redes de segurança mais ampla, compreendendo uma fiscalização bancária sólida, um sistema legal confiável, transparência e disciplina de mercados, além de um sistema de pagamentos eficiente.

Por meio de experiências de países que não possuem sistema de seguro de depósitos, é possível observar a importância dessas instituições para a estabilidade do sistema. Heinrich (2004) aponta como exemplo o caso da Rússia, que atravessou momentos de instabilidade em 2004, após a autoridade monetária intervir em um pequeno banco. A esta intervenção sucederam problemas em 5 outros bancos, sem razão aparente, e os saques dos depositantes de bancos privados somaram U\$ 2 bilhões. Assim, pode-se imaginar o custo potencial para a sociedade caso uma rede de segurança financeira não seja satisfatoriamente implementada.

---

<sup>4</sup> Essa é uma das críticas feitas ao mecanismo de seguro de depósito, de que se os níveis de depósitos segurados forem muito elevados pode incentivar a assunção de riscos por parte das instituições seguradas a tal ponto que, em vez de reduzir o risco sistêmico pode na verdade aumentá-lo no futuro (Lundberg, 1999).

É interessante notar que não existe um consenso mundial a respeito de seguros de depósito, ou como Davies e Green (2008) definem, “o mundo dos seguros de depósito é surpreendentemente dividido”. Porém, há uma grande e comum preocupação por parte dos governos em caso de quebra de bancos que os levou a criar esquemas para reembolsar os depositantes, prova disso é a observada tendência mundial na direção do estabelecimento de seguros de depósito.

As divergências entre os países são grandes e se dividem em três aspectos principais relacionados aos seguros de depósito: se deve haver proteção para os pequenos depositantes - uma vez que pode dar margem para que grandes investidores dividam seu capital em pequenos blocos divididos em vários bancos -, se deve haver um fundo de poupança como forma de se precaver a possíveis quebras ou se este fundo pode ser gerado após esses eventos, e se o fundo existir, será necessário que haja uma instituição especialmente criada para mantê-lo?

Mediante as questões levantadas, foi criado em 2002 o *International Association of Deposit Insurers* (IADI), uma organização sem fins lucrativos, localizada no BIS apesar de ser uma entidade legalmente separada<sup>5</sup>. A intenção desta instituição é a de compartilhamento com todo o mundo de informações sobre experiências com seguro de depósito, e busca fazê-lo através de orientações sobre a organização de sistemas de seguro de depósito e de cooperação internacional. Em 2011, o IADI conta com 63 membros, 7 associados e 12 sócios, onde membros são entidades que possuem um sistema de seguro de depósito e foram aprovadas pela associação; associados são entidades que não preenchem os requisitos para serem membros, mas consideram a criação de um sistema de seguro de depósito ou fazem parte de uma rede de segurança financeira e tem interesse na eficácia do sistema de seguro de depósito; e sócios são entidades sem fins lucrativos como instituições internacionais que entram num acordo de cooperação com a Associação na busca e consolidação dos objetivos da mesma.

Após os eventos da crise financeira de 2008, foi evidenciada a importância de arranjos de compensação para o depositante, então o IADI, juntamente com a Comissão da Basileia, decidiu desenvolver um conjunto de princípios essenciais para o bom funcionamento de sistemas de seguro de depósito. Estes princípios estão divididos em dez grupos e vão desde governança até o reembolso dos depositantes. Para aplicação destes princípios ainda existem pré-condições tais como regulamentação e supervisão

---

<sup>5</sup> Segundo Heinrich (2004), sua localização faz todo o sentido, uma vez que tem sido o foro para autoridades monetárias se reunirem e procurarem trabalhar de forma harmoniosa visando à estabilidade financeira desde 1930.

eficientes, estrutura legal bem desenvolvida e sólida governança das agências que compõem o sistema da rede de segurança financeira (IADI, 2009). Segundo Davis e Green (2008), o IADI elaborou relatórios técnicos e pesquisas úteis de prática internacional, porém sua tentativa de abordar questões sobre a rede de proteção internacional tem sido modestas. É importante ressaltar que parte das suas limitações advém do fato de que os países-membros compõem um grupo heterogêneo e não tão significativo quanto os países que aderiram ao Acordo de Basileia, isto porque uma parcela de países europeus não é a favor da criação de instituições seguradoras de depósito, caso da Inglaterra e Espanha, logo esta instituição não se encontra em posição de abordar questões como quem deverá socorrer bancos internacionais quebrados.

### **3 – O Fundo Garantidor de Créditos**

Neste capítulo tem-se como principal objetivo analisar a trajetória da atuação da instituição seguradora de depósitos no Brasil: o Fundo Garantidor de Créditos. Este foi inicialmente concebido em um momento de dificuldades no país, principalmente para o setor bancário brasileiro, com o objetivo de auxiliar a autoridade monetária no saneamento do sistema, ao garantir aos depositantes um teto a ser coberto em caso de falência dos bancos. Atualmente, observa-se que seu papel no sistema financeiro nacional tem se expandido, lenta e discretamente, porém de forma a manter calmos os ânimos do mercado, evitando corridas bancárias, fornecendo liquidez quando esta se torna um problema para os bancos, e auxiliando o Banco Central no processo de saneamento<sup>6</sup>. Este aumento do escopo de sua atuação despertou o interesse para este e muitos outros trabalhos que estão sendo feitos sobre a interessante posição que o FGC tem tomado na economia brasileira.

Analisaremos a referida instituição neste capítulo da seguinte maneira: na primeira parte, será analisado o contexto em que foi criado, um momento de transformações resultantes do fim do processo inflacionário, além do processo de aberturas comercial e financeira, e de liberalização. Posteriormente, serão analisadas suas características institucionais e seu modo de atuação que, de segurador dos valores depositados em caso de falências de bancos, vai tomando outro formato durante a crise recente (2008-), e vem mantendo esta posição diferenciada em relação às outras instituições seguradoras de depósitos ao redor do mundo, trabalhando conjuntamente com o Banco Central do Brasil, a fim de manter a estabilidade financeira no país.

---

<sup>6</sup> Não apenas cobrindo os depositantes como anteriormente, mas também auxiliando bancos fragilizados, como foi o caso do Banco Panamericano, e facilitando o processo de transferência de propriedade, ao conceder liquidez tanto para o banco comprador como para o banco comprado.

### 3.1 – As Transformações da Década de 1990

Durante a década de 1990, o Brasil passou por notáveis transformações, não somente no sistema financeiro, que estão diretamente relacionadas ao contexto global de liberalização e globalização, e com o controle da inflação pelo Plano Real. Mendonça (2005) destaca as mudanças mais importantes para o sistema financeiro: a entrada de capitais estrangeiros no país, possibilitada pelo processo de abertura financeira; o impacto da redução da inflação sobre o sistema estudado, uma vez que o lucro inflacionário se constituía como importante componente da receita dos bancos; o amplo movimento de fusões e aquisições, processos de intervenção e liquidação de bancos privados, extinção ou privatização de grande parte dos bancos públicos estaduais, que implicaram no aumento da concentração e da participação estrangeira no setor, com conseqüente redução da parcela pública no sistema; a reestruturação das instituições financeiras públicas federais. Essas mudanças são importantes para que possamos compreender a importância da criação do Fundo Garantidor de Crédito no contexto vivido, em um momento de singular fragilização do sistema financeiro como veremos, no qual passa a ocupar importante papel na manutenção da saúde do sistema. Como visto no capítulo anterior, o seguro de depósito é importante para a solidez do sistema na medida em que compõe uma rede de proteção ao sistema, juntamente com a função emprestadora em última instância da autoridade monetária, atuando quando problemas já estão inseridos em uma ou mais instituições, com o objetivo de impedir que ocorram quebras de confiança por parte dos agentes e de outras instituições financeiras também, visando, assim, a impedir corridas bancárias, aperto de liquidez interbancária e o agravamento da situação de fragilidade da instituição com problemas.

É possível dividir a década em dois períodos distintos: antes e após o Plano Real. Na primeira metade da década, aparentemente não havia problemas no modo de gestão dos bancos, uma vez que mesmo instituições ineficientes operavam normalmente e com bons resultados. Assim, também a regulação realizada era mais frouxa e baseada principalmente em avaliações contábeis das instituições bancárias. Porém, é importante ressaltar o papel da inflação neste contexto, que dificultava a regulamentação embasada nos balanços dos bancos, uma vez que reduzia o significado das informações contidas no mesmo, além de garantir a rentabilidade aos bancos, que contavam com elevados ganhos garantidos por operações de *floating* e de arbitragem de indexadores. Essas

receitas eram tão importantes nos seus balanços a ponto de deixar em segundo plano o resultado financeiro de suas atividades.

A longa convivência com a inflação possibilitou às instituições financeiras ganhos proporcionados pelos passivos não remunerados, como os depósitos à vista e os recursos em trânsito, compensando ineficiências administrativas e perdas decorrentes de concessões de créditos de difícil liquidação. Estas instituições perderam, como regra geral, a capacidade de avaliar corretamente os riscos e analisar a rentabilidade de investimentos, uma vez que para obter grandes lucros bastava especializar-se na captação de recursos de terceiros e apropriar-se do chamado “imposto inflacionário” (BCB).

Ademais, a abertura comercial (mais lenta) e financeira provocou um processo de reestruturação de toda economia, alterando o cenário para as instituições financeiras. Com a abertura, houve incremento das importações e exportações, revelando o grau de ineficiência de alguns setores industriais e comerciais domésticos, que apresentavam deseconomias e baixa lucratividade, isso passou a significar, para as instituições financeiras, incapacidade de recuperar os empréstimos concedidos. Além disso, as políticas monetária e fiscal restritivas seguidas a partir do Plano Real contribuíram para as dificuldades creditícias enfrentadas por alguns setores. Todos esses fatores evidenciaram, após a estabilização, a incapacidade de algumas instituições financeiras em promover os ajustes necessários para sobrevivência no novo ambiente econômico que se colocava (BCB).

Já na segunda metade da década de 1990, o sistema bancário atravessou momento de fragilização devido a um conjunto de fatores: fim do lucro inflacionário, crescimento da inadimplência e política monetária restritiva. A estabilização do nível de preços significou, segundo Costa (2006), uma necessidade de ajustes sem precedentes no sistema bancário, tanto em decorrência do novo ambiente macroeconômico que se estabeleceu, quanto pela necessidade de se sanar a ineficiência com que eram realizadas as operações bancárias no Brasil. Com a nova realidade, o aparato de supervisão em vigor mostrou-se inadequado para lidar com problemas bancários.

Além disso, no período de 1988 a 1995 não havia um sistema tradicional de seguro de depósitos. Apesar de isso representar uma deficiência ou inadequação do sistema à nova realidade que se apresentava, não significou grande problema no dito período, uma vez que não houve registro de dificuldades envolvendo grandes bancos. No que diz respeito à cobertura dos depositantes, até a promulgação da Constituição de

1988, eram utilizados os recursos acumulados na Reserva Monetária, assim como em operações de saneamento do sistema financeiro. Esta Reserva era formada por recursos captados por meio do imposto sobre operações financeiras (IOF), cobrados e utilizados segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), o qual autorizou o uso de tais recursos para os fins apresentados acima na década de 1970 (Mendonça, 2005). Na Constituição de 1988 o IOF foi incorporado à receita do Tesouro Nacional, até meados de 1995 (Lundberg, 1999).

Diante deste quadro verificou-se a necessidade de alterações no aparato de regras a fim de garantir o saneamento do sistema, alterações estas que se dividem em medidas emergenciais e medidas estruturais, que visavam à adequação da estrutura de regulação e supervisão para atender às novas necessidades que se colocavam.

Quanto às medidas de adequação, observam-se grandes avanços no arcabouço de regulação e supervisão que podem ser separados nas seguintes linhas gerais: adequação ao risco, transparência de informações e regras para o acesso e controle interno das instituições. Segundo Lundberg (1999), a primeira iniciativa foi a de modernizar e aumentar as exigências de capitalização das instituições financeiras, em linha com as recomendações dos Acordos de Basileia (Res. 2.099/94 do CMN). Com esta medida, o BCB sinalizava às instituições financeiras que deveriam ajustar-se aos novos tempos de estabilidade da moeda. A seguir, no final de 1994, decretou-se também o Regime de Administração Especial Temporária – RAET em uma série de bancos estaduais, entre os quais, o Banespa e o Banerj (dez/94). Com a Medida Provisória 1.514/1996, o Governo Federal foi autorizado a financiar a privatização, extinção ou transformação dos bancos estaduais, e a adquirir créditos de governos estaduais e de suas empresas junto a seus bancos. Com a compra e refinanciamento pela União dessas dívidas abriu-se caminho para viabilizar a adequação do sistema.

Porém, só o aperfeiçoamento da regulamentação prudencial e a decretação do RAET nos bancos estaduais não foram suficientes para enfrentar a crise bancária que se coloca a partir da intervenção no Banco Econômico em agosto de 1995. A instabilidade gerada no mercado financeiro pela intervenção no Econômico, assim como a necessidade de intervir e liquidar outro grande banco, o Nacional, explicitou de forma mais alarmante a fragilidade do sistema. Foi naquele momento que autoridades governamentais adotaram medidas para minimizar os efeitos sistêmicos de situações adversas que já estavam colocadas, e para possibilitar a atuação preventiva do BCB em bancos fragilizados.

Nesse conjunto de medidas (emergenciais), destacam-se a criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), a autorização pelo Conselho Monetário Nacional da criação de um seguro de depósitos, o Fundo Garantidor de Crédito (FGC) e a edição da Medida Provisória 1.182/95<sup>7</sup>, posteriormente transformada em Lei 9.447/97, que possibilitou a adoção do modelo de cisão com a separação entre banco bom e banco ruim. A idéia central do PROER era possibilitar a incorporação de instituições menos eficientes, principalmente as insolventes, por outras mais eficientes e capitalizadas, por meio de financiamento do BCB<sup>8</sup> para reorganização administrativa, e também de tratamento tributário especial, que possibilitava o deferimento de perdas e de gastos com o saneamento. Em conjunto com o PROER, a MP 1.182/95 possibilitava a transferência da instituição e sua reorganização societária. A Medida também ampliou o espaço de atuação do BCB, que passou a determinar a capitalização das instituições em situações adversas, a transferência do controle acionário ou reorganização societária, inclusive por meio de incorporação, fusão ou cisão. Este conjunto de medidas objetivava impulsionar um movimento de incorporações e fusões, de modo a viabilizar soluções de mercado para problemas enfrentados pelos bancos que poderiam gerar risco para todo o sistema. O BCB acreditava que os custos e riscos implicados na extinção de algumas instituições bancárias eram superiores aos custos das operações de saneamento (Mendonça, 2005).

Segundo Lundberg (1999), mais importante que o PROER foi a MP 1.182/1995, que aumentou os poderes do Banco Central na intervenção, liquidação e no RAET de instituições financeiras. Assim, os interventores, liquidantes e conselhos diretores do RAET, com autorização do BCB passaram a ter o poder de transferir bens, direitos e obrigações, alienar ou ceder bens e direitos. Este poder foi vital para permitir a cisão entre bancos saudáveis e insolventes. A mesma MP 1.182/1995, transformada em Lei 9447/1997, deu ao BCB o poder de determinar a capitalização de uma instituição financeira, a transferência de seu controle acionário, bem como a reorganização societária, inclusive incorporação, fusão ou cisão. Isto é, conferiu ao BCB a

---

<sup>7</sup> Com a MP 1.182/95 foram introduzidas importantes alterações na legislação até então vigente, especialmente no que diz respeito aos poderes atribuídos ao Banco Central para, na qualidade de guardião da estabilidade monetária e regulador do Sistema Financeiro Nacional, atuar no fortalecimento e saneamento do mercado, prevenindo e solucionando crises de liquidez e/ou solvência de instituições financeiras (BCB).

<sup>8</sup> Tais operações não trouxeram prejuízos ao BCB, pois tiveram garantia real em títulos públicos ou em créditos contra o mecanismo de seguro de depósitos, o FGC (Lundberg, 1999)

possibilidade de intervenção antes da caracterização de situações de insolvência, sem a necessidade de utilização de recursos públicos ou do seguro de depósito.

A criação do Fundo Garantidor de Crédito é, para Lundberg (1999), a iniciativa mais promissora do conjunto de medidas adotadas. O FGC foi criado pela Resolução 2.127/1995, seguindo-se a aprovação de seu estatuto e regulamento por meio da Resolução 2.211/1995, ambas do Conselho Monetário Nacional. É uma entidade privada sem fins lucrativos com o objetivo de garantir a cobertura de depósitos e aplicações financeiras emitidas pelas instituições participantes do fundo no valor de até R\$20.000,00<sup>9</sup> quando da decretação de intervenção, liquidação extra-judicial, falência ou mesmo quando do reconhecimento da insolvência da emissora pelo BCB. Os recursos do FGC passaram a se constituir a partir de contribuições das instituições participantes de 0,025% dos saldos mensais dos instrumentos segurados.

Desde o início da crise bancária de 1995, o Banco Central precisou intervir em quatro bancos privados, quais sejam, o Nacional, o Econômico, o Bamerindus, e o Banorte, sendo os três primeiros grandes bancos e o último um banco médio. Logo após a criação do PROER, foi promovida a venda da parte saudável do Banco Nacional ao Unibanco (em novembro/1995), que foi imediatamente incorporado ao Unibanco, mediante financiamento do PROER. A seguir, em abril de 1996, foi a vez do Banco Econômico, cuja parte saudável foi vendida ao grupo Excel, conglomerado que possuía um banco de mesmo nome, o qual se fundiu com a parte adquirida, resultando no Excel-Econômico. Para estes dois casos, o BCB concedeu aos bancos em regime especial (a parte ruim do banco em cisão) financiamento no âmbito do PROER para viabilizar a formação de um conjunto de ativos e passivos de igual valor. Financiamento este concedido mediante garantias em créditos podres<sup>10</sup> (Lundberg, 1999).

Os dois outros casos tiveram regime especial decretado após a criação do FGC. No caso do Banco Banorte (maio de 1996), o Banco Bandeirantes comprou sua parte saudável e a incorporou. A viabilização deste negócio se deu mediante assunção de ativos e passivos do Banorte e Banorte-Leasing, no valor de R\$ 1.013 milhões e R\$ 560,4 milhões, respectivamente, além de repasse ao Banco Bandeirantes de R\$ 230 milhões, relativos à cobertura feita pelo FGC aos depósitos à vista, de poupança e outros do Banorte e o pagamento ao Banorte sob intervenção de R\$ 37,5 milhões a

---

<sup>9</sup> Hoje, o Fundo cobre até R\$ 60.000,00 por CPF (FGC).

<sup>10</sup> Basicamente créditos contra o Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, que é um fundo criado no Sistema Financeiro de Habitação – SFH com objetivo de cobrir resíduos contratuais imobiliários resultantes do descasamento entre a correção monetária da prestação e do saldo devedor.

título de ágio<sup>11</sup>. Ademais, o PROER concedeu financiamento no valor de R\$ 476 milhões, referentes à equalização e recomposição da estrutura de ativos e passivos a ser transferida, liquidação da operação de assistência financeira junto ao Banco Central do Brasil, aquisição de títulos necessários à prestação de garantias do financiamento do PROER e pagamentos de indenizações trabalhistas, e outros encargos (PROER).

Em março de 1997, a intervenção ocorreu no Banco Bamerindus<sup>12</sup>, com a parte saudável comprada pelo grupo inglês HSBC, originando o banco HSBC-Bamerindus. O HSBC assumiu passivos do Bamerindus em um montante aproximado de R\$ 11.026 bilhões, e em contrapartida o Bamerindus cedeu ao HSBC ativos em montante equivalente aos passivos assumidos. Segundo Lundberg (1999), o FGC não tinha acumulado recursos suficientes para realizar uma cobertura tão grande, mas a solução PROER dada ao grupo Bamerindus conferiu ao FGC a obrigação legal de cobrir os depositantes do Bamerindus, algo estimado em R\$ 3 bilhões, isso enquanto o patrimônio do fundo era pouco mais de 10% desse valor. Para viabilizar a regularização do Bamerindus foi editada a Circular 2.748/97, permitindo um financiamento PROER de até 80% do valor. O PROER financiou R\$ 2,5 bi com garantias de R\$ 3 bi representadas por créditos contra o FGC (a garantia de pagamento são as receitas futuras do Fundo). O montante total de financiamento concedido no âmbito do PROER nesta operação foi de R\$ 5,4 bilhões<sup>13</sup>. Em dezembro de 1998 o FGC pagou ao Banco Central R\$ 1.868 milhões e mais 48 notas promissórias no valor de R\$ 39,6 milhões.

Para Lundberg (1999), a grande vantagem da modalidade do crédito PROER do BCB é que este não repousou sobre a capacidade de recebimento de outros ativos ou sobre o Tesouro Nacional, mas sim sobre uma entidade privada com recursos dos próprios bancos, o FGC. Dessa forma, reduz-se a discricionariedade do órgão supervisor que prevalecia à época da Reserva Monetária. Ademais, a questão da falta de transparência das operações de liquidação e salvamento pode ser solucionada, uma vez que os recursos utilizados são privados, o que faz o assunto perder o apelo enquanto questão pública, além do fato de que, por estarem pagando diretamente a conta, por

---

<sup>11</sup> Fundo de comércio, clientela, marcas, nome comercial, logotipos.

<sup>12</sup> Tanto no caso do Banorte como no do Bamerindus o relatório da CPI do PROER relata que a quebra de confiança dos agentes após problemas no banco Econômico motivou saques reiterados para os quais não estavam preparados (PROER).

<sup>13</sup> Dos quais, R\$ 467 milhões garantidos por R\$ 560 milhões em títulos e créditos contra o Tesouro Nacional e R\$ 2,5 bi com garantias de R\$ 3 bi contra o FGC foram destinados ao Bamerindus. E à Caixa foram R\$ 2,5 bi garantidos por títulos e créditos contra o Tesouro Nacional e perante o FCVS, no total de R\$ 3 bi, para aquisição da carteira imobiliária do Bamerindus (PROER).

meio do FGC, os diretores de bancos e instituições financeiras passarão a exigir maior transparência dessas operações<sup>14</sup>.

Além dessas operações realizadas em grandes bancos, outras intervenções foram realizadas e houve uma reestruturação no quadro das instituições financeiras. Segundo o BCB e conforme tabela abaixo, antes do Plano Real havia 3.436 instituições autorizadas pelo Banco Central, sendo nesse total 1.921 instituições financeiras, 1.008 fundos de investimento e aplicação e 507 consórcios. Após o Plano Real, em 2001<sup>15</sup>, as instituições financeiras se reduziram para 2.046. Foram decretados, desde 1994 até 2001, regimes especiais em 224 instituições, sendo 56 bancos, 72 corretoras ou distribuidoras, 2 financeiras e 57 administradoras de consórcios. Se considerarmos que, das instituições que ainda se encontram em regime especial desde 1946 - que somam 108 empresas -, 93 delas tiveram seus regimes decretados no período do Plano Real, o que é uma parcela notável. Segundo o BCB, os motivos vão desde a inobservância às normas regulamentares, até à incapacidade financeira para honrar compromissos e ao uso irregular da conta da Reserva Bancária, no caso dos bancos comerciais.

Tabela 1 - Evolução do Sistema Financeiro Nacional (1970-2001)

	1970	1980	1994	2001
<b>Bancos Comerciais - Sedes</b>			34	28
<b>Bancos Comerciais - Agências</b>			4.258	389
<b>Bancos Múltiplos - Sedes</b>			212	154
<b>Bancos Múltiplos - Agências</b>			11.330	14.974
<b>Total Instituições</b>	1.450	1647	3.436	2.046
<b>Total Dependências</b>	9.436	14.736	22.392	17.820

Fonte: BCB, DECAD

Como pudemos observar, o FGC foi criado em um momento de grande fragilização do sistema financeiro brasileiro, onde muitas mudanças ocorreram, não só internas como externas ao país, e que demandaram atitudes do Banco Central, a autoridade monetária responsável pela maioria das instituições financeiras. Novas

<sup>14</sup> Na verdade, mesmo com a utilização de recursos privados, os salvamentos ainda são questionados, como vemos na questão do banco Panamericano, em que o FGC interveio de modo a impedir a quebra do banco. Após a operação surgiram rumores de que esta intervenção foi realizada por pressão política (Veja).

<sup>15</sup> O ano de 2001 é utilizado como referência pois é o ano em que parou de vigorar o PROER, devido à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), que impediu aportes de recursos públicos para o saneamento do Sistema Financeiro Nacional (Wikipédia).

medidas foram tomadas para manter a estabilidade e a solidez do sistema. Foram anos de dificuldade para a economia brasileira em geral, e principalmente para o setor bancário. Uma nova realidade se instaurou num ambiente em que não era possível uma rápida acomodação à mesma. A estabilidade do nível de preços, a apreciação da moeda nacional, a remonetização, a explosão do crédito. Todos esses fatores definiram um cenário inicial complexo e determinaram um processo custoso de resolução, mas que acabou por culminar em um cenário de estabilidade, com um sistema bancário saneado e sólido, mais concentrado, porém mais eficiente, superando as dificuldades iniciais ao longo dos anos (Costa, 2006).

Podemos afirmar, então, que as medidas citadas acima foram realizadas com sucesso, pois se evitou uma crise sistêmica, e o saneamento foi feito sem grandes custos para a sociedade. Já a instituição criada neste contexto, o FGC, mantém-se como um instrumento importante e poderoso para a estabilidade do sistema, pois tem atuado de forma diferenciada, acompanhando as necessidades e dificuldades das instituições, comprando carteiras de crédito em situações de estreitamento de liquidez ou baixa capitalização, e auxiliando no processo de transferência de propriedade e saneamento do sistema. Porém, é importante notar que sua atuação mantém o intuito inicial de ajudar a autoridade monetária a sanear o sistema e mantê-lo como ambiente seguro para os depositantes.

### 3.2 – Criação e Características do FGC

O FGC foi criado numa situação de extrema vulnerabilidade do sistema financeiro nacional, em que houve uma reestruturação das instituições financeiras devido à dificuldade de adequação à nova realidade com que foram confrontadas após o Plano Real. Após a quebra de dois grandes bancos privados nacionais (o Econômico, em 1995 e o Nacional, em 1996), cuja resolução foi realizada mediante financiamento PROER, como já verificado em seção anterior, evidenciou-se a necessidade de um sistema de seguro de depósito para cobertura dos depositantes, como forma de acalmar o mercado e evitar quebras de confiança. Porém, além da necessidade interna que se colocava, é interessante notar que há uma tendência global na instituição de seguros de depósitos a partir da década de 1990. A razão por trás disso, segundo a própria instituição, está na crescente preocupação das autoridades com a estabilidade do sistema financeiro, que se traduz na implementação de instrumentos adicionais de

acompanhamento e controle, e a conseqüente formação de redes de proteção ao sistema. Como foi discutido anteriormente, o seguro de depósito compõe esta rede de proteção, que tem como objetivo principal a manutenção de um sistema bancário sólido e saudável.

Como menciona, em agosto de 1995, através da Resolução 2.197 de 31 de agosto de 1995, o Conselho Monetário Nacional autorizou a “constituição de entidade privada, sem fins lucrativos, destinada a administrar mecanismos de proteção a titulares de crédito contra instituições financeiras”. Por intermédio da Resolução 2.211, de 16 de novembro de 1995, foram aprovados o estatuto e o regulamento da nova entidade, que se denominou Fundo Garantidor de Créditos – FGC.

O Fundo tem por objetivo prestar garantia aos titulares de créditos com as instituições associadas nas hipóteses de: decretação de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência da associada; reconhecimento, pelo Banco Central, do estado de insolvência da associada; ocorrência de situações especiais que não se enquadram nos itens acima, mediante prévio entendimento entre o Banco Central e o FGC. O limite de cobertura é de R\$70.000,00 contra a mesma instituição associada, ou contra todas as instituições associadas do mesmo conglomerado financeiro, sendo objeto de garantia os seguintes créditos: depósitos à vista, a prazo, de poupança, letras de câmbio, letras imobiliárias, letras hipotecárias e letras de crédito imobiliário. A adesão das instituições financeiras que recebem depósitos à vista, a prazo ou em contas de poupança, e as associações de poupança e empréstimo ao Fundo é compulsória, exceto as cooperativas de crédito. A contribuição ao fundo é de 0,0125% ao mês do montante dos saldos das contas correspondentes às obrigações objeto de garantia.

O FGC é administrado pelo Conselho de Administração e pela Diretoria executiva, eleitos pela assembléia geral, e apoiados pelo Comitê de Supervisão e pelo Conselho Fiscal. Segundo a instituição, o FGC terceiriza toda a área de administração de pessoal e contábil, além dos serviços de contas a pagar, que ficam com a Serasa S.A.. A auditoria das operações é realizada pela KPMG, e depois de auditados os balanços são homologados pelo Conselho Fiscal e examinados na Assembleia Geral. O Conselho de Administração é constituído de cinco a nove membros efetivos e igual número de suplentes, representantes de instituições associadas, indicados pela CNF (Confederação Nacional das Instituições Financeiras), todos eleitos pela assembléia geral que ocorre todo ano a fim de tomar as contas dos administradores, examinar e discutir as demonstrações financeiras e deliberar sobre outros assuntos de interesse do FGC. O

prazo de gestão dos membros é de três anos, com possibilidade de recondução. No mandato atual 2011/2013, ocupam cadeira no Conselho: Gabriel Jorge Ferreira na presidência, e representantes do Banco do Brasil, Santander, Bradesco e Itaú Unibanco. Ao Conselho de Administração compete fixar o percentual da contribuição ordinária das instituições associadas ao Fundo, mediante solicitação específica apresentada ao Banco Central do Brasil, para exame e submissão à prévia autorização do Conselho Monetário Nacional; fixar as condições das contribuições extraordinárias que devem ser efetuadas para custeio da garantia a ser prestada pelo FGC, que estão limitadas a 50% da alíquota em vigor e destinam-se exclusivamente a cobrir eventual deficiência patrimonial do Fundo<sup>16</sup>; aprovar o orçamento de custeio e investimentos; examinar o balanço mensal entre outras responsabilidades.

A Diretoria Executiva do triênio 2011/2013 conta com o diretor executivo Antonio Carlos Bueno de Camargo da Silva e o diretor Carlos Henrique de Paula. A esta diretoria compete: a representação ativa e passiva do Fundo e a administração do de acordo com o estatuto e regimento interno. O Comitê de Supervisão tem por finalidade prestar assessoria e exercer outras tarefas atribuídas pelo Conselho de Administração, relacionadas às atividades administrativas do FGC e ao exercício de seus controles. Cada membro pertence aos quadros diretivos da respectiva instituição associada que compõe o Conselho de Administração do FGC, e seu mandato é coincidente com o do conselheiro titular que o indicar. O Conselho Fiscal examina os balancetes e demonstrações financeiras, o relatório do Conselho de Administração e o parecer dos auditores, emitindo sobre essas peças o respectivo parecer para apreciação da Assembleia Geral. O mandato é de três anos e para o triênio 2009/2011 compõe o Conselho representantes do HSBC, e do Banco Industrial MultiStock S.A. (BCB).

### 3.3 – Atuação do FGC

O FGC tem-se destacado entre as instituições seguradoras de depósitos, uma vez que possui patrimônio robusto que lhe permitiu atuar na crise recente (2008-), comprando carteiras de crédito dos bancos com baixa capitalização, sem que isso lhe causasse rombos nas suas reservas - ao contrário do que aconteceu em outros países, por

---

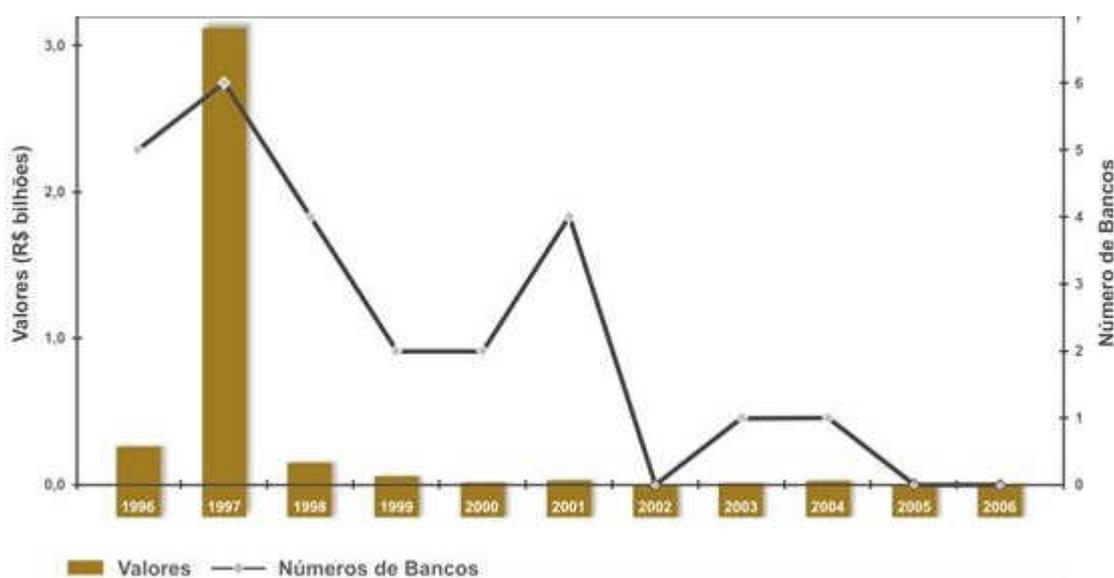
<sup>16</sup> Este é um dos motivos pelos quais foi criticado o financiamento PROER para cobrir as garantias que deveriam ser prestadas pelo FGC logo após sua criação, pois ainda que não tivesse o funding necessário, em sua legislação consta que, em situações como essa, o FGC pode cobrar prestações adiantadas dos associados para fazer honrar as garantias aos depositantes.

exemplo, os Estados Unidos, que, apesar de terem uma meta mais apertada do volume de reservas (5%) que a média entre os países (de 1% a 3% do volume total de depósitos do sistema financeiro do país), após a crise estavam com apenas 0,27% dos depósitos em caixa, e lutando para recuperar o fôlego. No Brasil, passado o pior momento da crise (2008/2009), o Fundo ainda possuía 2% de reservas. Sua atuação foi reconhecida mundialmente mesmo antes da crise, rendendo-lhe o prêmio, em 2007, de melhor garantidor entre os 54 associados do IADI.

Dessa forma, o Fundo se constituiu ao longo do tempo como um forte aliado do Banco Central para garantir a estabilidade do sistema financeiro, seja por meio da atuação em sua atividade original, cobrindo os depositantes, ou garantindo a liquidez em momentos de restrição da mesma, seja para bancos com baixa capitalização ou mesmo bancos praticamente insolventes. O formato de atuação do FGC sofreu mutações, assumindo posição diferenciada ao atuar em frentes distintas, tranquilizando o mercado com eficiência. Possui atualmente um dos maiores patrimônios do sistema financeiro, avaliado em R\$ 29 bilhões, o que tranquiliza o mercado, pois com estas reservas o Fundo está preparado para cobrir os depositantes, além de possibilitar outras formas de atuação.

Ao longo de 1996, cinco liquidações são decretadas pelo Banco Central, totalizando em R\$ 259.244 mil em depósitos cobertos pelo FGC, conforme figura abaixo. No ano seguinte, a situação se agrava com a quebra de um grande banco privado nacional, o Bamerindus, que custou ao FGC R\$ 3 bilhões, um grande esforço financeiro, mas que hoje se encontra totalmente resolvido. Os anos de 1997 e 1998 ainda exigiram desembolsos do FGC, mas que foram decrescentes: R\$ 151.568 mil e R\$ 57.812 mil, respectivamente. A partir daí, o setor adquire maior estabilidade, com algumas quebras pontuais ou menos expressivas em relação ao montante exigido a ser coberto pelo FGC passaram a ser os eventos mais comuns, sem que grandes sobressaltos agregados ocorressem. Nos anos de 2003 e 2004, o FGC prestou garantias em valores inferiores a R\$ 7 milhões e R\$ 20 milhões, respectivamente, referentes à liquidação de um banco em 2003 e outro em 2004 (Costa, 2006).

Figura 1 - Atuação do FGC em valores e bancos em intervenção (1996-2006)



Extraído de "FGC: Ontem e Hoje (1995-2006)", Costa (2006).

Já a partir de 2005, segundo Costa (2006), os níveis de capitalização do setor bancário atingiram marca superior à recomendada pelos índices de requerimento de capital ponderado pelo risco dos ativos do Acordo de Basileia (11%) em 7 p.p., o que reflete uma situação de solidez, onde as instituições contam com um colchão de liquidez para fazer frente a adversidades. Isso significa que essas instituições possuem maior raio de manobra para enfrentar situações de dificuldades, tanto em relação ao risco de crédito (de default) quanto ao risco de mercado (de perda de valor dos ativos), o que configura uma situação mais confortável para os bancos e mais segura para os depositantes. Além disso, como o FGC também intervém em bancos com baixa capitalização, evitando que a situação se agrave e seja necessária uma intervenção mais forte, a melhor capitalização dos bancos também gera uma situação mais confortável para o Fundo.

Com isso, podemos observar que muitos dos fatores que compunham o cenário onde foi criado o FGC foram se modificando ao passar dos anos, mudanças que não têm escapado do olhar atento da instituição, pois esta tem acompanhado os diferentes momentos que a economia atravessa, e busca constantemente se adequar aos avanços necessários à sua manutenção como um dos sistemas de garantia de depósito mundialmente reconhecido (Costa, 2006).

Por meio da Resolução 3.251 de dezembro de 2004, o BCB autoriza o Fundo a aplicar recursos até o limite de 50% do seu patrimônio na aquisição de direitos

creditórios de instituições financeiras e de arrendamento mercantil, na aplicação em depósito bancário com ou sem emissão de certificado, em letra de arrendamento mercantil ou em letra de câmbio de aceite de instituições associadas (BCB). Com isso, o FGC passa a atuar como fonte estabilizadora de liquidez, realizando a compra de carteiras. Em 2005, segundo o presidente do Conselho Administrativo do Fundo, Gabriel Jorge Ferreira, houve uma situação de problemas de liquidez, que trouxe reflexos negativos para bancos pequenos e médios, e diante dessa situação, o FGC aplicou seus recursos na aquisição de carteiras de créditos de suas associadas, de forma a trazer tranquilidade ao mercado, permitindo maior capitalização aos bancos que se encontram em dificuldades. Em 2006, por meio da Resolução 3.400, o Conselho Monetário Nacional altera o valor máximo da garantia proporcionada pelo FGC, que fica estabelecido em R\$ 60.000,00 (BCB).

Na crise recente, a atuação do FGC foi novamente necessária. Às vésperas da eclosão da crise, em setembro de 2008, o Fundo estava com patrimônio de R\$ 16 bilhões e disponibilidades de R\$ 17 bilhões. Quando a crise se instaura no ambiente internacional, o FGC é estimulado pelo BCB a comprar carteiras de crédito, o qual transfere quantia de R\$ 6 bilhões<sup>17</sup> ao Fundo – recursos de depósitos compulsórios – para conceder margem maior de compra de carteiras, uma vez que o Fundo possuía R\$ 2,5 bi disponíveis para esta operação. Neste período, o Fundo atendeu a 32 instituições financeiras que passaram por apertos de liquidez, investindo R\$ 4 bilhões na compra de carteiras de bancos de médio porte. Mesmo assim, fechou o balanço de julho de 2009 com patrimônio de R\$ 21 bilhões além de R\$ 24,9 bilhões em caixa, ano em que comprou mais R\$ 985 milhões em CDBs (Certificado de Depósito Bancário) de instituições com capital inferior a R\$ 2,5 bilhões. Dessa forma, o Fundo amplia seu papel original, tornando-se instrumento de apoio ao crédito, ao amenizar problemas de liquidez em momentos de escassez de recursos (FGC).

O que mais chamou a atenção do mercado foi a agilidade com que o FGC atuou durante a crise. Para o Fundo, o saldo da crise foi um giro de compras de carteiras de crédito que superou R\$ 10 bilhões, em 280 operações feitas em pouco mais de seis meses. O estoque de ativos comprados ficou em R\$ 6,6 bilhões. Já em 2009, o diretor da instituição afirmava que a crise tinha acabado, os bancos retomaram a liquidez e o estoque de ativos já tinha sido totalmente repassado ao mercado (FGC).

---

<sup>17</sup> Formalmente, o BCB irá liberar os compulsórios dos bancos que anteciparem ao FGC as contribuições devidas nos próximos 60 meses (FGC).

No caso do Banco PanAmericano, houve uma atuação bem diferente por parte do Fundo. Com a crise do Banco e as exigências de capitalização do Banco Central, havia a possibilidade de falência. Nesta situação, caberia ao Fundo a cobertura dos depositantes, oferecendo segurança limitada aos clientes do banco, de modo a evitar que ocorresse uma corrida bancária, com crises de confiança em todo o sistema bancário. Porém, não foi isso que ocorreu. O Fundo interveio de modo diferenciado, constituindo, talvez, uma nova linha de atuação da instituição conjuntamente com o Banco Central: a de resgatar instituições fragilizadas antes mesmo de se tornarem insolventes ou até mesmo da decretação de intervenção. Por meio da compra de carteiras que estão em fundos de investimentos em direitos creditórios, o Fundo anunciou que faria o salvamento do Banco em dificuldades – em 2010 o rombo contábil era de R\$ 4,3 milhões -, ajudando-o a adquirir a capitalização necessária, tendo como garantia o patrimônio do controlador, o apresentador Silvio Santos. Ademais, o FGC comprou letras financeiras do BTG Pactual, instituição que adquiriu o PanAmericano, com o intuito de conceder o *funding* necessário ao banco para se reorganizar administrativamente, readquirindo os créditos que estavam no FGC.

Na verdade, a situação crítica do banco vinha se arrastando desde 2009, quando recebeu o aporte de R\$ 750 milhões da Caixa Econômica Federal. Um ano depois, começou-se a organizar uma operação de resgate do banco, que culminou com uma injeção de liquidez de R\$ 4,3 bilhões do FGC<sup>18</sup> e a transferência do controle do banco para o BTG Pactual. Nesse novo arranjo, a Caixa ficou com 36% do capital e o BTG Pactual passou a controlar a instituição financeira comprando a parte de Silvio Santos, com 51% das ações ordinárias. Com o controle da instituição, o BTG Pactual indicou para a presidência do PanAmericano o executivo José Luiz Acar Pedro<sup>19</sup>.

O FGC ainda atuou no caso de outros dois bancos que se encontravam com problemas de liquidez: o Banco Schahin e o Banco Matone. O Banco paulista Schahin foi comprado pelo banco mineiro BMG, líder no segmento de crédito com desconto em folha, pela quantia de R\$ 230 milhões. Segundo o BMG, esta compra faz parte da estratégia de crescimento do banco no setor financeiro, em especial no segmento de

---

<sup>18</sup> Segundo o site <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastrados/noticias/2011/10/7/panamericano-pede-resgate-de-r-660-milhoes-de-fundo-de-credito>, o FGC injetou R\$ 2,5 bilhões no Banco.

<sup>19</sup> José Luiz Acar Pedro é ex-vice-presidente do Banco Bradesco. Segundo o jornal, pouco depois da aquisição, o banco se encontra novamente em dificuldades, com baixo nível de capitalização. A questão do Banco PanAmericano também envolve algumas relações políticas estabelecidas entre os dirigentes do Banco e políticos. Tanto os dirigentes do Banco PanAmericano como os da Caixa Econômica estão sendo investigados pela Polícia Federal. (FOLHA DE S. PAULO, 2011)

crédito pessoal. Em paralelo com a aquisição, os acionistas do BMG devem capitalizar o banco em até R\$ 1,5 bilhão – dos quais R\$ 800 milhões seriam do FGC, que intermediou a negociação -, elevando os patrimônios para R\$ 3,5 bilhões, de modo a obedecer às exigências do BC. A capitalização deve reforçar as operações do Schahin, que passava por dificuldades financeiras e teve seu rating rebaixado pela agência *Moody's* em dezembro de 2010. As negociações levaram mais de dois meses e tiveram o apoio do Governo Federal e do FGC.

No caso do Banco Matone, foi realizada a fusão com o Banco JBS, resultando na nova instituição: o Banco Original. O Banco Matone, especializado em crédito consignado, foi adquirido pela holding J&F em março de 2011, com empréstimos de R\$ 850 milhões do FGC ao Matone para resgatar o desequilíbrio nas contas do banco, e mais R\$ 1 bilhão ao JBS para capitalização do banco. O Banco Original nasceu com ativos totais de R\$ 4,3 bilhões e índice de capitalização de 28,05%, patrimônio líquido de R\$ 1,872 bilhão e carteira de crédito de R\$ 2,35 bilhões.

Segundo o jornal O Estado de São Paulo (2011), as operações do FGC de saneamento de bancos de pequeno e médio portes já somam R\$ 7,5 bilhões em 2011. Algumas possíveis razões para as dificuldades que as instituições estão enfrentando são: a dificuldade que os bancos encontram no empréstimo interbancário, que ficaram mais difíceis desde a quebra do banco *Lehman Brothers*, em 2008, isto é, a liquidez ficou mais estreita; a dificuldade de os bancos menores venderem suas carteiras de crédito para os grandes, que passaram a ser mais criteriosas após o caso do PanAmericano, razão pela qual o BCB tem incentivado essas operações, inclusive contando com a atuação do FGC; bancos pequenos e médios especializados em crédito consignado perderam espaço para os grandes, que viram no segmento uma boa fonte de lucros.

As operações do FGC têm dupla vantagem em relação às operações de saneamento promovidas pelo Banco Central: não envolvem recursos públicos e são discretas. Nos anos 1990, os custos de saneamento de grandes bancos estatais e privados recaíram, principalmente, sobre os orçamentos públicos no âmbito do PROER, ou da emissão de dívida pública. A atuação discreta do FGC permite evitar o temor dos depositantes quanto à saúde financeira dos outros bancos, que pode gerar crises de confiança no sistema como um todo e resultar em corrida bancária. Assim, pode-se concluir que o FGC contribui para a redução do risco sistêmico.

O FGC vem exercendo o papel de “bombeiro” que o Banco Central teve no passado, quando era preciso salvar bancos em dificuldades. A diferença é que agora o

recurso é dos próprios bancos, que avaliam a situação e assumem o risco das operações levadas adiante. O resgate do PanAmericano, o maior de todos, foi autorizado pessoalmente pelos presidentes dos maiores bancos do País. E embora não apareça na linha de frente, o BCB acompanha todas as negociações e troca informações com o FGC.

A principal função do FGC é oferecer garantia aos pequenos depositantes, o propósito central é o mesmo de outras cem instituições idênticas existentes no mundo. Mas também fazem parte explícita da missão do FGC promover a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e prevenir crises bancárias sistêmicas. E é esse o aspecto que distingue a atuação do FGC da de fundos como o FDIC, dos Estados Unidos, e tem constituído o Fundo como um importante instrumento de estabilidade financeira. É interessante notar também que apesar dos desembolsos, o FGC apresentava, no balanço de julho de 2011, um patrimônio pouco superior a R\$ 26,8 bilhões e aplicações financeiras de mais de R\$ 25 bilhões.

#### **4 - Conclusão**

As instituições seguradoras de depósitos constituem o arcabouço de regulação financeira enquanto rede de proteção, junto à função prestamista de última instância da autoridade monetária. Isso não é regra para todos os países, porém sua importância está em pauta após quebras de instituições que foram resolvidas com dificuldade pelas autoridades monetárias onde não existe esse tipo de instituição. É discutida, então, a importância do sistema de proteção aos depositantes para a estabilidade e solidez do sistema financeiro. Porém, sua existência em si não é suficiente. É necessário haver uma estrutura de redes de segurança mais ampla, que inclui fiscalização bancária sólida, sistema legal confiável, transparência e disciplina de mercados, além de um sistema de pagamentos eficiente.

No Brasil, a instituição seguradora de depósitos, o Fundo Garantidor de Créditos – FGC, ocupa posição importante para estabilidade e saneamento do sistema, ao lado do Banco Central do Brasil – BCB. O FGC foi criado em 1995, num contexto de fragilidade das instituições financeiras, em que foram necessárias medidas mais efetivas da autoridade monetária para o saneamento do sistema. Houve, com o auxílio do PROER, uma reestruturação que resultou em um sistema mais concentrado, sólido e eficiente, e, portanto, pode ser considerada uma experiência bem-sucedida. O FGC participou desse processo de forma tímida, pois ainda não havia fundos para atuar de forma autônoma, tendo recebido transferências do BCB para realizar a garantia aos depositantes.

Desde 2004, porém, a instituição está ganhando posição de destaque no Sistema Financeiro Nacional, quando sua atuação foi ampliada com a autorização pelo Conselho Monetário Nacional da compra de carteiras de crédito e, posteriormente, de Certificados de Depósitos Bancários (CDBs). Assim foi possibilitado, sempre sob orientação do BCB, conceder auxílio às instituições financeiras com baixa capitalização, em especial pequenos e médios bancos. Em 2010, diante do caso do Banco PanAmericano, novamente observamos atuação diferente do Fundo, que realizou o salvamento da instituição após a descoberta de fraude contábil em seus balanços, além de auxiliar e financiar o processo de transferência de propriedade do banco. Em 2011, essa linha de atuação permanece com operações em mais 2 bancos.

Sua atuação parece agradar ao mercado, pelo fato de parecer menos incômodo que os bancos sejam resgatados com recursos privados de uma instituição privada, sem

gerar ônus aos cofres públicos. Além disso, a agilidade com que opera no mercado, não deixa margem à contestação de sua eficácia.

Assim, pode-se afirmar que o Fundo se tornou essencial para a estabilidade do sistema e para a confiança dos agentes nas instituições financeiras.

## Referências

BARTH, J.R., CAPRIO, G. & LEVINE, R. (2006), “Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern”, Cambridge University Press

BCB, Composição e Evolução do SFN, disponível em <http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP>; acessado em 14/09/2011 Às 14:45.

BCB, Nota Técnica - 2009/003, fevereiro de 2009, Modelo de Contágio para Avaliação de Risco Sistêmico, disponível em [http://www.bcb.gov.br/ftp/deban/Modelo\\_Contagio\\_Avaliacao\\_Risco\\_Sistêmico.pdf](http://www.bcb.gov.br/ftp/deban/Modelo_Contagio_Avaliacao_Risco_Sistêmico.pdf).

BIS, History of the Basel Committee and its Membership, disponível em <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>, acessado em 21/09/2011, às 13:37.

BURTON, M. e BROWN, B. , 2009, The Financial System and The Economy, fifth edition.

DAVIES, H e GREEN, D, 2008, Global Financial Regulation, The Essential Guide, polity press.

FREITAS, M.C.P., 2004, racionalidade da regulamentação e supervisão bancária: uma interpretação heterodoxa in regulação financeira e bancária

G1, matéria de 16/03/2011, disponível em : <http://g1.globo.com/tsunami-no-pacifico/noticia/2011/03/incerteza-sobre-japao-gera-oscilacao-nas-bolsas-entenda-causas.html>, acessado em 19/09/2011 às 13:17.

GUINLE, A.C.A., A Regulação Bancária no Brasil, 1999, dissertação de mestrado FGV, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/163/00090860.pdf?sequence=1>, acessado em 12/09/2011 às 13:50.

HEINRICH, G.C., (2004), Seguro de Depósito e Estabilidade Financeira, disponível em [http://www.fgc.org.br/libs/download\\_arquivo.php?ci\\_arquivo=1](http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=1), acessado em 22/09/2011 às 19:35

IADI e Comissão da Basileia sobre Supervisão Bancária, junho de 2009, Princípios Essenciais para Seguros de Depósito Efetivo, disponível em [http://www.fgc.org.br/libs/download\\_arquivo.php?ci\\_arquivo=1](http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=1), acessado em 22/09/2011 às 20:00.

IOSCO, 1998, Objectives and Principles of Securities Regulation, disponível em <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>, acessado em 23/09/11, às 15:30.

KAUFMAN, C., (1994), Bank Contagion: A Review of the Theory and Evidence, Journal of Financial Services Research, 8, 123-50.

LUNDBERG, E., (1999), “Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário”, in: “Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6.024/74”, Textonovo, São Paulo, 1999.

MARTINS, B.S. e Alencar, L.S., setembro de 2009, “Concentração Bancária, Lucratividade e Risco Sistêmico: Uma abordagem de contágio indireto” – Textos para Discussão 190, BCB disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps190.pdf>

MENDONÇA, A.R.R., 1994, Inovações Financeiras e o Papel da Autoridade Monetária: Um Estudo a partir da Economia Americana.

MENDONÇA, A.R.R., 2002, Os Acordos de Basileia: Uma Avaliação do Novo Formato de Regulação Bancária

MENDONÇA, A.R.R., 2006, Regulação prudencial e redes de proteção: transformações recentes no Brasil in Regulação Bancária e Dinâmica Financeira: Evolução e perspectivas a partir dos acordos de Basileia.

RISKBANK, Boletim Riskbank, 13/outubro/2008, disponível em: <http://www.riskbank.com.br/anexo/criseIV.pdf>

BCB, “O Banco Central e as Novas Técnicas de Saneamento do Sistema Financeiro Nacional Após a Estabilização Monetária”, disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/livrosfn.asp?idpai=ARTREGESP>

BCB, “Resolução nº 003251”, Legislação e Normas, disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=104212266&method=detalharNormativo>

BCB, “Resolução nº 3400”, disponível em: [http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2006/pdf/res\\_3400.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2006/pdf/res_3400.pdf)

COSTA, A.C.A, outubro de 2006, “FGC Ontem e hoje: 1995-2006”, disponível em [http://www.fgc.org.br/?conteudo=1&ci\\_menu=273](http://www.fgc.org.br/?conteudo=1&ci_menu=273), acessado em 28/10/2011

LUNDBERG, E., “Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6.024/74”, Textonovo, São Paulo, 1999.

“Solidez Garantida do Sistema Financeiro”, Entrevista por Eliana Nigro, Financeiro, Edição 66 – Nov/Dez 2010, ACREFI, disponível em [http://www.fgc.org.br/libs/download\\_arquivo.php?ci\\_arquivo=139](http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=139)

BCB, “O Banco Central e as novas técnicas de saneamento do Sistema Financeiro Nacional após a estabilização monetária”, disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/livrosfn.asp?idpai=ARTREGESP>

BCB, “Resolução 3.251”, disponível em [http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2004/pdf/res\\_3251\\_v2\\_P.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2004/pdf/res_3251_v2_P.pdf)

PROER, CPI PROER, disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiroer/51-legislatura/cpiroer/relatoriofinal/cap3banorte.pdf>

<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/10/7/panamericano-pede-resgate-de-r-660-milhoes-de-fundo-de-credito>

“Teste da Crise Amplia Atuação do Fundo Garantidor de Créditos”, disponível em: [http://www.fgc.org.br/libs/download\\_arquivo.php?ci\\_arquivo=127](http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=127)

<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/banco-original-nasce-com-ativos-de-r-4-3-bilhoes>

<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,fgc-ajuda-a-sanear-o-sistema-financieiro,772789,0.htm>

BARBOSA, F.H., “Banco Nacional: Jogo de Ponzi, PROER e FCVS”, Revista de Economia Política, vol.28, nº1, São Paulo, Jan/Mar. 2008, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572008000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572008000100005)

FGC, [http://www.fgc.org.br/libs/download\\_arquivo.php?ci\\_arquivo=92](http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=92)

FGC, “Mais R\$ 6 bi para a compra de carteira”, disponível em: [http://www.fgc.org.br/libs/download\\_arquivo.php?ci\\_arquivo=80](http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=80)

FGC, “Crise confere novo status ao FGC”, 10/2009, disponível em: [http://www.fgc.org.br/libs/download\\_arquivo.php?ci\\_arquivo=128](http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=128)

VEJA, <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/banco-panamericano/>