UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE SEGURO DE DEPÓSITO:
BRASIL E ALGUMAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS**

Luís Eduardo Mizu da Silva

Orientador: Prof. Dr. Iran Siqueira Lima

São Paulo

2008

Profa. Dra. Suely Vilela
Reitora da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Gilberto de Andrade Martins
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

LUÍS EDUARDO MIZU DA SILVA

**ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE SEGURO DE DEPÓSITO:
BRASIL E ALGUMAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Iran Siqueira Lima

SÃO PAULO

2008

Dissertação defendida e aprovada no Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, pela seguinte banca examinadora:

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Silva, Luís Eduardo Mizu da

Análise das características dos sistemas de seguro de depósito :
Brasil e algumas práticas internacionais / Luís Eduardo Mizu da
Silva. -- São Paulo, 2008.

173 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2008
Bibliografia

1. Contabilidade bancária 2. Depósito bancário 3. Seguro
4. Sistema financeiro 5. Bancos I. Universidade de São Paulo.
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.
II. Título.

CDD – 657.8

Ao meu grandioso Deus.
À minha querida e amada Keka.

Agradeço ao Prof. Dr. Iran Siqueira Lima, meu orientador acadêmico, um grande homem, um ídolo, um profissional exemplar, um exemplo a ser seguido, um presente que Deus colocou em meu caminho quando do início desta caminhada, obrigado pelos ensinamentos, apoio nos momentos difíceis, acompanhamento, sugestões e indicações durante o desenvolvimento da dissertação.

Ao Prof. Dr. Wadico Waldir Bucchi e Prof. Dr. Luis Eduardo Afonso, pelas ricas contribuições, sugestões e opiniões, especialmente no exame de qualificação, que muito serviram para elevar a qualidade da pesquisa.

Ao Prof. Dr. Gilberto de Andrade Martins, que por meio das “Discussões Metodológicas” me mostrou uma luz a mais a seguir no desenvolvimento deste trabalho.

À profa. Dra. Myriam Krasilchik, pela oportunidade de cursar sua espetacular disciplina na Faculdade de Educação e também pelos ensinamentos que ficarão para sempre.

Ao Prof. Ms. Joãozinho, por me aceitar como monitor PAE na graduação e me ensinar como se preparar e ministrar uma excelente aula.

Ao Prof. Dr. Fábio Frezatti, pela oportunidade do nivelamento, sem a qual eu não existiria este trabalho.

À Cristina e Rodolfo pela sempre pronta ajuda na Secretaria da Pós do Departamento.

Aos amigos Daniel, Guilherme, Suzuki, Alexandre Vivas, Rosa Trombetta e tantos outros que foram parceiros nas disciplinas e nos trabalhos.

Aos amigos do Banco Central do Brasil, que contribuíram com materiais, críticas e idéias: Daniel Diniz, Juliano Cavalheiro (e sua esposa da AGU Juliana), Mariana Piola, Simone Akiama, Marcial Borelli e Eduardo Lundberg. Aos meus superiores Belline Santana (atual) e Eduardo Monteiro (anterior), pela compreensão em certos momentos, principalmente pela marcação do período das férias. Agradeço especialmente a Marco Antonio Guimarães Verrone, uma pessoa guiada por Deus, que ofereceu ajuda num dos

momentos mais críticos deste longo caminho, permitindo que eu recuperasse a motivação e encontrasse a melhor rota para finalizar este trabalho.

À Comissão de Valores Mobiliários, por me permitir horário flexível para que pudesse cursar as disciplinas e a Vicente Rossetto, um amigo, um grande professor que ajudou e orientou enquanto eu ainda sonhava em ser aprovado no mestrado.

Ao CNPQ, pelo auxílio financeiro no início do mestrado.

A todos os familiares, amigos e colegas que, direta ou indiretamente, com seu apoio e paciência, contribuíram para possibilitar a conclusão desta dissertação.

À minha querida mãe, que me apoiou incondicionalmente quando resolvi jogar tudo pro alto e mudar a minha vida.

À minha adorada Keka, obrigado pela paciência e compreensão, ficando sempre ao meu lado, confiando e apoiando em todos os momentos, mesmo naqueles em que estive tão ausente durante todo o mestrado.

Por fim, a Deus, que me deu tudo isso de presente tudo isso e colocou todas essas pessoas em minha vida.

RESUMO

As corridas bancárias são motivo de preocupação das autoridades monetárias desde pelo menos o início da década de 20. Isso se justifica pelos impactos que uma crise financeira sistêmica pode causar na economia, a partir da falência de bancos. A quebra de uma instituição financeira, ou ainda uma situação temporária de dificuldade para honrar compromissos imediatos, pode gerar desconfiança nos depositantes, pelo receio de perder suas economias, fazendo com que corram aos bancos para retirar seus recursos ali depositados. Essa situação pode se espalhar por todo o sistema bancário por meio de “efeito-dominó”, em virtude do sentimento de pânico que os assola, levando a economia a um colapso. Para minimizar o temor e a desconfiança, preservando a estabilidade do sistema financeiro, é prudente se ter no sistema financeiro um mecanismo de proteção aos depositantes, cujo objetivo seja o de inibir o início de uma crise bancária. Esse mecanismo, aqui chamado sistema de seguro de depósito, é formado por um grupo de bancos que pagam um prêmio de seguro, com o objetivo de formar um grande fundo, cuja função é reembolsar os depositantes quando da quebra de um desses bancos participantes. Para que funcione apropriadamente, o sistema de seguro de depósito deve ter suas características bem delineadas, no intuito de minimizar a possibilidade de que atitudes, mais arriscadas por parte dos bancos e menos precavidas por parte dos depositantes, elevem o risco de quebra de um banco. Este estudo tem o objetivo de analisar, por meio de pesquisa exploratória, tais características, trazendo para a discussão contribuições teóricas e práticas recentes em matéria de mecanismos de seguro depósito no Brasil e no exterior, de modo a elencar os aspectos mais eficientes das características, que poderiam ser aproveitados com vistas a aprimorar o sistema de seguro depósito brasileiro, o FGC, Fundo Garantidor de Créditos, já que há previsão de regulamentá-lo via Lei Complementar ao artigo 192 da Constituição Federal de 1988. A análise das características trouxe como diferenciais em relação ao que já existe no FGC, a atribuição de maiores poderes e responsabilidades ao FGC, deixando de ser um simples intermediário para reembolso de depositantes, e o prêmio do seguro, cuja metodologia de cálculo poderia evoluir do método linear, igual para todos os bancos, para o ajustado ao risco incorrido por cada instituição participante. A ampliação dos poderes e responsabilidades poderia atribuir maior competência ao FGC para atuar em situações de insolvência bancária, imputando-lhe o papel de encontrar a melhor e mais eficiente solução, mas isso exigiria mudanças estruturais enormes na agência, especialmente quanto ao tamanho da equipe técnica. A tarefa de definir a forma de cálculo do prêmio de seguro é demasiadamente complexa, uma vez que a metodologia pode não ser simples, pois deveria atender a particularidades de diferentes tipos de bancos. Além disso, a tendência da regulação bancária brasileira caminha cada vez mais ao encontro das normas baseadas em princípios, não em regras, isto é, a regulação cada vez mais vai trabalhar “o que deve ser feito pelas instituições financeiras”, ao invés de “como elas devem fazer”. Essa dinâmica não permite a definição uma metodologia de cálculo único, que permita comparar o risco tomado de uma instituição com seus pares.

ABSTRACT

Bank runs concern monetary authorities at least since the beginning of the 1920's, due to the harming impacts a systemic financial crisis may cause on the whole economy, beginning after a bank failure. A bank disruption or just a temporary liquidity problem can generate mistrust on depositors, that fearing the loss of their savings would run to the bank to withdraw all their money. This situation may be spread all over the financial system in an accumulated effect caused by panic, leading to a collapse in the local economy. In the attempt to minimize the fear and mistrust, as well as to preserve the financial system stability, there must be a mechanism of depositor protection aiming to stop the starting up of a bank crisis. This mechanism, hereinafter called deposit insurance system, DIS, consists in the collection of an insurance premium by a group of banks in order to establish a fund that will refund depositors if one of the member banks fails. DIS must have its features well designed to work properly, and to avoid riskier attitudes from the banks and less caution from the depositors that could increase the chance of bankrupting. The purpose of this work is to research literature and international recent practices regarding DIS, in order to list the most efficient points which could be considered to improve the Brazilian DIS, named Fundo Garantidor de Créditos, FGC. Besides, the Brazilian Federal Constitution prescribes regulation of this matter by particular law, but this is still not accomplished. The analysis brought out some important issues which are not in course in the FGC such as the assignment of major powers and responsibilities to FGC, and the increment of its functions so that it turns out to be more than just a pay-box. Other important issue is the change in the methodology in which the deposit insurance premium is calculated, from a flat method to a risk adjusted one. The enlarging of powers and responsibilities could give FGC new attributions in the case of insolvent banks resolution, but it would certainly demand large modifications in FGC present structure, especially regarding technical staff. The task of establishing the insurance premium calculation is highly complex, since the methodology is supposed to achieve different kind of banks. Moreover, national banking regulation tends to be more principles-based than rules-based, which means, it tends to specify what banks should do, not how they should do it. This dynamic does not allow the use of a unique methodology to calculate DIS, and imposing, as consequence, obstacles to the comparison of the risk taken by different institutions.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	3
1 INTRODUÇÃO	5
1.1 Definição do problema de pesquisa	6
1.2 Objetivos	7
1.2.1 Objetivo principal.....	7
1.2.2 Objetivos específicos.....	7
1.3 Justificativa e relevância da pesquisa.....	8
1.4 Proceder metodológico.....	8
1.4.1 Delineamento da pesquisa.....	9
1.4.2 Amostra	10
1.5 Estrutura do trabalho	11
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	13
2.1 Revisão da regulação voltada à estabilidade dos sistemas financeiros	13
2.1.1 O processo de regulação.....	13
2.1.2 Regulamentação prudencial	19
2.1.3 Regulamentação prudencial no Brasil.....	23
2.2 Aspectos teóricos sobre seguros.....	27
2.2.1 Pontos fundamentais	27
2.2.1.1 Definições.....	27
2.2.1.2 Regulação da atividade de seguros.....	29
2.2.1.3 Mutualismo.....	29
2.2.1.4 Funções do seguro	30
2.2.1.5 Tipos de seguros.....	30
2.2.1.6 Seguradoras	32
2.2.1.7 Prêmio	32
2.2.1.8 Riscos	34
2.2.2 Assimetria informacional	36
2.2.2.1 Risco moral (<i>moral hazard</i>)	37
2.2.2.2 Seleção adversa	41
2.2.2.3 Relação principal-agente	44
2.2.2.3.1 Captura do regulador.....	45
2.3 O mecanismo de seguro de depósito e suas funções.....	46
2.3.1 A construção de um sistema de seguro de depósito	48
2.3.2 Características essenciais na construção de um SSD	50
2.3.2.1 Forma de proteção	52
2.3.2.2 Poderes e responsabilidades	53
2.3.2.3 Estrutura operacional.....	54
2.3.2.4 Adesão das instituições participantes.....	56
2.3.2.5 Valor de cobertura do seguro de depósito	57
2.3.2.6 <i>Funding</i>	59
2.3.2.7 Determinação do prêmio de seguro.....	61
2.3.3 Comentários acerca do seguro depósito face a seguros mercantis.....	64
3 FUNCIONAMENTO DOS SSD NOS PAÍSES DA AMOSTRA.....	67
3.1 Estados Unidos da América	67
3.2 Reino Unido	76
3.3 Japão.....	86
3.4 França	90

3.5	Itália.....	95
3.6	Canadá.....	98
3.7	Pontos comuns nos sistemas de seguro depósito dos países da amostra.....	102
4	REVISÃO DA IMPLANTAÇÃO NO BRASIL.....	105
4.1	Origens do sistema de seguro de depósito no Brasil.....	105
4.1.1	Contextualização histórica	105
4.1.2	FGDLI	111
4.1.3	Reserva Monetária.....	112
4.2	O FGC	118
4.2.1	Estrutura	118
4.2.2	Forma de proteção	120
4.2.3	Poderes e responsabilidades	121
4.2.4	Estrutura operacional.....	121
4.2.5	Instituições participantes e forma de adesão	122
4.2.6	Valor de cobertura do seguro de depósito	122
4.2.7	<i>Funding</i>	125
4.2.8	Determinação do prêmio de seguro.....	126
4.2.9	Comparativo entre FGC e sistemas dos países da amostra	127
4.2.10	Atuação.....	128
5	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DA ESTRUTURA PROPOSTA NOS PLC AO ARTIGO 192 DA CF/88, QUE VERSAM SOBRE O MECANISMO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS	133
5.1	Proposta no PLC: Fundo de Garantia de Depósitos.....	134
5.1.1	Estrutura	136
5.1.2	Forma de proteção	137
5.1.3	Poderes e responsabilidades	137
5.1.4	Estrutura operacional.....	137
5.1.5	Instituições participantes e forma de adesão	138
5.1.6	Valor de cobertura do seguro de depósito	138
5.1.7	<i>Funding</i>	138
5.1.8	Determinação do prêmio de seguro.....	138
5.2	Contribuições a um eventual novo modelo a ser implantado via PLC no Brasil...	139
6	CONCLUSÕES.....	143
	REFERÊNCIAS	147
	APÊNDICES	158

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN: Ação Direta de Inconstitucionalidade
 APE: Associações de Poupança e Empréstimo
 APR: Ativos Ponderados pelo Risco
 BACEN: Banco Central do Brasil
 BCE: Banco Central Europeu
 BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
 BIF: Bank Insurance Fund
 BIS: Bank of International Settlements
 BM&F: Bolsa de Mercadorias e Futuros
 BNH: Banco Nacional da Habitação
 CA: Conselho de Administração
 CAMEL: Capital, Assets, Management, Earnings e Liquidity
 CAMELS: Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity e market Sensitivity
 CCF: Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos
 CDIC: Canada Deposit Insurance Corporation
 CECEI: Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement
 CEF: Caixa Econômica Federal
 CF/88: Constituição Federal de 1988
 CFT: Comissão de Finanças e Tributação
 CMN: Conselho Monetário Nacional
 CNF: Confederação Nacional das Instituições Financeiras
 CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
 CNSP: Conselho Nacional de Seguros Privados
 CPF: Cadastro de Pessoa Física
 CRBF: Comité de la Réglementation Bancaire et Financière,
 CRSNSP: Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Privada Aberta e de Capitalização
 CVM: Comissão de Valores Mobiliários
 DICJ: Deposit Insurance Corporation of Japan
 DIF: Deposit Insurance Fund
 DIRETIVA: Diretiva 94/19/EC
 DL: Decreto Lei
 DRR: Designated Reserve Ratio
 EC: Emenda Constitucional
 EEA: European Economic Area
 EFDI: European Forum of Deposit Insurers
 FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation
 FDICIA: Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act
 FGC: Fundo Garantidor de Créditos
 FGD: Fonds de Garantie de Dépôts - França
 FGD: Fundo de Garantia de Depósitos – Brasil
 FGDLI: Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias
 FITD: Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi
 FMI: Fundo Monetário Internacional
 FSA: Financial Service Agency – Japão
 FSA: Financial Services Authority – Reino Unido
 FSCS: Financial Services Compensation Scheme
 FSF: Financial Stability Forum

IADI: International Association of Deposit Insurers
IASB: International Accounting Standards Board
IOF: Imposto sobre Operações Financeiras
IRB Brasil Re: IRB Brasil Resseguros
OSFI: Office of the Superintendent of Financial Institutions
PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo
PLC: Projetos de Leis Complementares
PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN
RAET: Regime de Administração Especial Temporária
RECHEQUE: Reserva para Promoção da Estabilidade da Moeda e do Uso do Cheque
SCI: Sociedades de Crédito Imobiliário
SCR: Sistema Central de Risco de Crédito
SFH: Sistema Financeiro da Habitação
SFN: Sistema Financeiro Nacional
SNSP: Sistema Nacional de Seguros Privados
SPB: Sistema de Pagamentos Brasileiro
SSD: Sistema de Seguro de Depósito
STF: Supremo Tribunal Federal
SUSEP: Superintendência de Seguros Privados

1 INTRODUÇÃO

As corridas bancárias são motivo de preocupação das autoridades monetárias desde, pelo menos, o início da década de 20. Isso se justifica pelos impactos que uma crise financeira sistêmica pode causar à economia, em especial, aos derivados de falência de instituições financeiras, mais precisamente os bancos. São inúmeros materiais que tratam de corridas bancária e seus efeitos na economia, entre eles, Diamond e Dybvig (1983).

Problemas na saúde financeira de uma instituição individual, decorrentes tanto de uma situação temporária de falta de liquidez (recursos para honrar compromissos imediatos) como de uma falência, podem se espalhar por todo o sistema bancário por meio de efeito cumulativo (“efeito dominó”), levando a economia a um colapso, em virtude do sentimento de pânico que assola os clientes dos bancos nessas situações, em particular os depositantes.

De modo a evitar ou pelo menos minimizar a ocorrência desse efeito, surgiu a necessidade de se ter um mecanismo de proteção aos depositantes, cujo objetivo seria o de neutralizar as consequências dos problemas de falta de liquidez, preservando a estabilidade do sistema financeiro, evitando o *start-up* de uma crise bancária por meio da garantia da poupança líquida e protegendo a economia popular.

Ressalta-se que quando se menciona a proteção à economia popular, adota-se a posição apresentada por Yoshino (1994, p. 11), na qual a proteção oferecida restringe-se aos depósitos e demais aplicações de pequeno montante, feitos pelos segmentos mais desprotegidos da população, aqueles que normalmente não dispõem de toda a informação ou conhecimento para acompanhar e monitorar a saúde financeira da instituição em que confiaram seus recursos. Em outras palavras, o seguro de depósito deve ser desenvolvido de modo a proteger os “pequenos depositantes”.

O mecanismo de seguro de depósito deve evitar a propagação dos efeitos de uma quebra de todo o sistema, a chamada crise sistêmica, que normalmente surge na forma conhecida de “corrida bancária”, uma corrida dos depositantes aos bancos para retirada imediata de seu

dinheiro.¹ A propósito, foi com essa visão que, no início da década de 30, foi instituído nos Estados Unidos um dos primeiros sistemas de seguro depósito, nascido da preocupação gerada pelas corridas bancárias no período da Grande Depressão. Assim, o objetivo do seguro de depósito não é proteger bancos da falência, mas sim proteger os depositantes das consequências associadas à quebra de bancos.

Nesse contexto, o objetivo desta dissertação é investigar os mecanismos de garantia de depósitos, por meio de estudo de suas características, analisando a estrutura do mecanismo de seguro de depósito adotado no Brasil e de algumas práticas internacionais. Para atingir esse objetivo, este trabalho traz para a discussão contribuições teóricas recentes em matéria de mecanismos de seguro depósito no Brasil e no exterior, de modo a elencar características mais eficientes que poderiam ser aproveitadas para aprimorar o sistema de seguro depósito brasileiro, já que há previsão de regulamentá-lo via Lei Complementar ao Artigo 192 da Constituição Federal de 1988, CF/88.

Seguindo esse objetivo, esta pesquisa também pretende colocar em tela o estudo de alguns outros pontos subjacentes, que serão contemplados nos capítulos que compõem este trabalho, a saber: a regulação voltada à estabilidade dos sistemas financeiros, o mercado de seguros e suas peculiaridades, o conceito do Sistema de Seguro de Depósito, SSD, e suas funções, a implantação do SSD no Brasil e a discussão das características do respectivo modelo implantado, além da apresentação e discussão das propostas contidas nos Projetos de Leis Complementar, PLC, ao Artigo 192 da CF/88 que versam sobre o mecanismo de garantia de depósitos.

1.1 Definição do problema de pesquisa

Considerando o SSD um importante mecanismo de prevenção de crise sistêmica, surge o problema que constitui o foco central da pesquisa: há, nas características observadas nos SSD de algumas práticas internacionais e na teoria sobre SSD, aspectos que possam ser utilizados

¹ Risco Sistêmico refere-se à possibilidade de que um choque localizado em algum ponto do sistema financeiro possa ser transmitido ao sistema como um todo, podendo inclusive levar a economia a um colapso. (CARVALHO, 2005, p. 121).

para aprimorar o sistema brasileiro de seguro depósito, o Fundo Garantidor de Depósitos, FGC?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo principal

Esta pesquisa propõe uma análise das características dos sistemas de seguro de depósito apresentadas na literatura nacional e internacional e a observação do modo como as mesmas foram estabelecidas em algumas práticas internacionais, assim como na agência brasileira, trazendo para a discussão vantagens e desvantagens, de modo a elencar os aspectos mais eficientes das características, que possam ser utilizados para o aprimoramento do sistema brasileiro.

1.2.2 Objetivos específicos

A análise das características dos mecanismos de seguro de depósito baseia-se no estudo dos pontos abaixo:

- a) Revisão da regulação voltada à estabilidade dos sistemas financeiros.
- b) Revisão do mercado de seguros e aspectos relacionados à assimetria de informações.
- c) Revisão do conceito de SSD e suas funções.
- d) Aspectos teóricos das práticas internacionais disponíveis na literatura nacional e internacional.
- e) Funcionamento dos SSD em alguns países, com análise comparada dos aspectos comuns a esses sistemas.
- f) Revisão da implantação do SSD no Brasil e discussão das características do modelo implantado no país.
- g) Apresentação e discussão da estrutura proposta nos PLC ao Artigo 192 da CF/88, que versam sobre o mecanismo de garantia de depósitos.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

Crises no sistema bancário são geradas por fatores macro e microeconômicos. Os mecanismos de seguro de depósito inserem-se nos microeconômicos, principalmente porque a existência de um seguro poderia induzir os administradores das instituições financeiras a comportamentos e atitudes de maior assunção de riscos, contribuindo para elevar os riscos do mercado bancário e eventualmente os custos para o contribuinte, ou seja, aumentaria o risco moral no sistema bancário.² Em contraste, Gropp e Vesala (2001) argumentam que o mecanismo de seguro de depósito tem um papel estabilizador ao reduzir o risco de pânico por parte dos depositantes em uma dimensão maior do que qualquer efeito colateral adverso sobre a disciplina de mercado.³

Em face dessa dialética, entende-se que é importante aprofundar os estudos relacionados ao tema, especialmente para o desenvolvimento e aprimoramento de estruturas adequadas de seguro de depósito no Brasil.

1.4 Proceder metodológico

A metodologia deste trabalho considera a pesquisa exploratória como a melhor opção para proporcionar uma maior familiaridade com os mecanismos de seguro de depósito, assim como buscar o aprimoramento das idéias, uma vez que seu planejamento é bastante flexível, permitindo a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato sob análise (GIL, 2006, p. 41).

Selltiz *et al* (1959, p. 60) destaca outros objetivos dos estudos exploratórios, por exemplo, o aumento do conhecimento do pesquisador acerca do fenômeno que pretende investigar mais estruturadamente em estudo posterior, o esclarecimento de conceitos e o estabelecimento de prioridades para pesquisas futuras. A autora ainda ressalta que a pesquisa exploratória é indicada para o caso de problemas em que o conhecimento não apresenta grande amplitude.

² “Por fatores microeconômicos entende-se a estrutura de incentivos que rege o comportamento dos agentes envolvidos e seus efeitos nos portfólios e na alocação de recursos” (CANUTO; LIMA, 2005).

³ Disciplina de mercado é um conjunto de ações e sanções que o mercado impõe ao comportamento dos agentes econômicos, cuja essência é o acesso a informações tempestivas e confiáveis, qualitativas e quantitativas, por parte das instituições, dos níveis de risco incorridos no negócio que proporcionem a análise das atividades das instituições e dos riscos a elas inerentes.

Esse tipo de pesquisa, na maioria dos casos, envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema de pesquisa, assim como análise de exemplos que estimulam a compreensão do assunto (SELLTIZ *et al*, 1959, p. 62).

1.4.1 Delineamento da pesquisa

Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas. Os dois processos pelos quais se podem obter os dados são a documentação direta e a indireta. A primeira constitui-se no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem, os quais podem ser obtidos por meio de pesquisa de campo ou de laboratório, sendo que ambas se utilizam de técnicas de observação direta intensiva (observação e entrevista) e de observação direta extensiva (questionário, formulário e medidas de opinião). Já a indireta serve-se de fontes de dados coletados por outras pessoas, podendo constituir-se de material já elaborado ou não. Assim, o levantamento de dados pode ser feito de duas maneiras: pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (fontes secundárias – transformação das primárias).

A pesquisa deste trabalho foi feita utilizando-se o método de observação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, procedendo-se a comparação das observações, mediante a investigação de classes, fenômenos, fatos e padrões, com vistas a ressaltar suas semelhanças e diferenças.

A fundamentação teórica que suportou o tema do presente trabalho foi baseada na literatura nacional e internacional. Na pesquisa foram utilizados livros, dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos de organismos nacionais e internacionais, como, por exemplo, os disponíveis nos sítios do *Bank of International Settlements*, BIS, do Banco Central Europeu, BCE, Fundo Monetário Internacional, FMI, *International Association of Deposit Insurers*, IADI, além de informações dos sítios dos órgãos que gerenciam os sistemas de seguros de depósito em determinados países.

Os resultados das pesquisas feitas em documentos e textos elaborados por aqueles organismos internacionais e nacionais foram analisados, de modo a investigar conceitualmente formas de

minimizar efeitos das assimetrias de mercado, assim como explicitar sua importância no contexto da regulamentação prudencial.⁴

Em resumo, uma pesquisa bibliográfica e documental foi desenvolvida como estudo sistematizado e estruturado, executado com base em material acessível ao público, adaptando-a à resolução do problema de pesquisa. A validação científica do estudo passou pelo processo de interpretação dos documentos e reflexão sobre os textos consultados, associado ao objetivo de contribuir para uma melhoria no sistema brasileiro de seguro de depósitos.

1.4.2 Amostra

Para subsidiar a resposta à questão de pesquisa, assim como para complementar a análise dos SSD, foi selecionada uma amostra por conveniência composta por países de economia avançada, selecionados entre os que compõem o G7 (grupo dos sete países mais ricos do mundo) e que participaram de uma pesquisa em âmbito mundial, conduzida em 2003 pelo *Canada Deposit Insurance Corporation*, CDIC – mecanismo de seguro depósito do Canadá – e pelo IADI, organismo internacional domiciliado no BIS, formado concomitantemente com os trabalhos do *Financial Stability Forum*, FSF. A relação dos países que participaram da pesquisa encontra-se no apêndice 1.⁵

Ao final do cruzamento da relação de países do G7 e dos participantes da pesquisa do CDIC/IADI, foram selecionados seis países do grupo que compõe o G7, com exceção da Alemanha, que não consta como respondente da pesquisa. Assim, os países da amostra são Estados Unidos da América, Reino Unido, Japão, França, Itália e Canadá.

⁴ Assimetrias de mercado são basicamente: Risco Moral, Seleção Adversa e Problemas de Agência.

⁵ *Financial Stability Forum* (FSF) é um organismo criado em 1999 pelo *Bank of International Settlements* (BIS) e o *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) – o “Comitê da Basileia” –, por iniciativa dos ministros da Fazenda e presidentes dos Bancos Centrais dos países do G7, com o objetivo de auxiliar os supervisores nacionais a promover a estabilidade financeira ao redor do mundo, melhorar o funcionamento dos mercados financeiros e reduzir a tendência de choques financeiros que se propagam pelos países e desestabilizam a economia mundial. O grupo de trabalho responsável pela pesquisa contou com representantes dos sistemas de seguro depósito de doze países (Argentina, Canadá, Chile, França, Alemanha, Hungria, Itália, Jamaica, Japão, México, Filipinas e Estados Unidos da América), além de membros do Banco Mundial e do FMI, sendo que seu produto final envolveu uma consulta pública a mais de cem países, após a realização de onze seminários/conferências.

1.5 Estrutura do trabalho

A pesquisa foi organizada em cinco seções:

Seção 1: Introdução – breve abordagem do tema e definição dos objetivos e problema de pesquisa, fundamentando-o e demonstrando sua relevância.

Seção 2: Referencial Teórico – Discussão da regulamentação prudencial, mercado de seguros e características essenciais dos Mecanismos de Seguro de Depósito.

Seção 3: Estudo de algumas práticas internacionais de mecanismos de seguro de depósito.

Seção 4: Descrição das origens do sistema de garantia no Brasil; análise das práticas internacionais e do mecanismo atual em uso no país; análise das propostas nos PLC ao Artigo 192 da Constituição Federal de 1988 sobre seguro de depósito; e contribuições para a melhoria do modelo a ser regulamentado no Brasil.

Seção 5: Conclusão.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Revisão da regulação voltada à estabilidade dos sistemas financeiros

2.1.1 O processo de regulação

A regulação governamental está relacionada com a ação exercida pelo Estado em determinados segmentos com o intuito de minimizar ou mesmo corrigir imperfeições de mercado que estejam em direção oposta ao interesse público, aumentando a eficiência desses segmentos.

O objetivo da regulação do Sistema Financeiro Nacional, SFN, é o seu desenvolvimento de forma sólida e consistente, *pari passu* com os demais setores da economia. Ainda sob esse aspecto, Garcia (2002, p. 14) assim coloca:

[...] A manutenção da estabilidade e da saúde do sistema financeiro é a razão mais difundida para a existência de órgãos de regulação e supervisão. Além disso, objetivos relacionados à estabilidade monetária, eficiência e competitividade, manutenção dos sistemas de pagamentos, além da proteção dos consumidores/depositantes, têm sido muitas vezes também razões para a existência de órgãos de regulação e supervisão ao redor do mundo.

No caso do setor bancário, a regulação deve prever ferramentas que permitam monitorar atitudes dos bancos, garantindo o desenvolvimento saudável, consistente e sólido do setor, assim como a estabilidade e solvência individual dos bancos. Isso deve ser feito por meio de mecanismos de supervisão bancária, incluindo a criação de uma rede de proteção contra crises, além da tomada de ações preventivas (CORRAZZA, 2005, p. 82).

É necessário lembrar que a existência da regulação não elimina a possibilidade de quebras de instituições financeiras nem garante a qualidade do gerenciamento das instituições (KOCH, 2000, p. 60 *apud* GARCIA, 2002, p. 15).

A supervisão bancária ganha destaque pelo fato de que bancos, segundo Freitas (2005, p. 24 a 27), são empresas diferenciadas, uma vez que têm a capacidade de, ao mesmo tempo, criar

moeda e funcionar como intermediários financeiros.⁶ O autor ainda descreve a atividade bancária (FREITAS, 2005, p. 26):

Os bancos procuram ativamente descobrir novos clientes, novos meios de conceder crédito ou de estabelecer vínculos financeiros com os clientes e outros bancos, como também procuram obter recursos em condições mais favoráveis, de modo a ampliarem os seus ganhos. Isso significa que administram ativamente os dois lados do balanço e realizam transações não registradas que proporcionam grandes lucros sob a forma de comissões. Os bancos estão sob pressão contínua para inovar a fim de aumentar seus lucros, seja através do diferencial de taxa de juros entre os empréstimos e os recursos captados, seja através das comissões obtidas pela concessão de linhas de crédito, aceites bancários, transações com divisas, cobranças, gestão de fortunas privadas e outros serviços financeiros múltiplos que oferecem.

Com relação à obtenção de recursos em condições mais favoráveis, Carvalho (2005, p. 129) descreve que esse processo se acentuou com o desenvolvimento de estratégias para obtenção de novas fontes de recursos, conhecidas como gestão ativa dos passivos (*liability management*), o que reduziu a eficácia das regulações que se apoiavam em indicadores relacionados ao volume de depósitos.⁷ Essa redução foi consequência do processo de busca de outras fontes de captação, mas que estivessem sujeitas a um conjunto menor de práticas regulatórias.

Verrone (2007, p. 29) destaca que o foco dos reguladores era a liquidez dos depósitos, acompanhada de medidas baseadas em quocientes que relacionavam o volume de depósitos com alguma outra variável, por exemplo, o capital próprio. Particularmente essa metodologia limitava a alavancagem na captação, já que obrigava as instituições a aumentarem proporcionalmente seu capital próprio, caso pretendessem ampliar o volume de captações.

Saunders (2000, p. 402) destaca que índices de endividamento em uso desconsideravam as atividades “fora do balanço”⁸ (*off-balance*), como, por exemplo, os avais, fianças, ou outras garantias concedidas pelas instituições financeiras e os derivativos, não sendo exigido “[...] nenhum capital para cobrir os possíveis riscos de insolvência associados a tais ativos e

⁶ Fazem o papel de intermediário entre os que desejam emprestar recursos objetivando uma remuneração e os que necessitam dos recursos para desenvolver algum projeto.

⁷ Na gestão ativa dos passivos, os depósitos de recursos dos clientes deixam de ser consequência passiva da política de crédito dos bancos, os quais passaram a atrair mais recursos, de modo a aumentar a taxa de crescimento de suas operações ativas (empréstimos, financiamentos etc.).

⁸ Em termos contábeis, as atividades fora do balanço, em geral, aparecem abaixo da última linha do balanço, freqüentemente apenas sob a forma de notas explicativas às contas patrimoniais e de resultado. Para comparação, as atividades incluídas no balanço aparecem nas contas publicadas de ativo e passivo, por exemplo, depósitos e empréstimos. Em termos econômicos, os itens fora do balanço “são ativos e passivos condicionais que afetam a estrutura futura e a estrutura corrente do balanço de uma instituição financeira, tendo efeitos diretos sobre a rentabilidade e a solvência futuras” (SAUNDERS, 2000, p. 241).

passivos condicionais.”⁹ Essa abordagem levou as instituições a buscarem outros caminhos para a captação de recursos que, segundo Carvalho (2005, p.129), estivessem sujeitos a um conjunto menor de restrições regulatórias, ou seja, buscaram meios de captação que não exigissem alocação de capital.

Segundo Verrone (2007, p. 29), instituições financeiras captam recursos para gerar ativos que lhes propiciem rentabilidade superior ao custo de captação. Portanto, para controle regulatório, o volume de ativos passou a ser mais representativo para fins de medidas de alavancagem do que o montante de captações.

Por isso, a regulação também deve atentar para o monitoramento do nível e qualidade das operações ativas (aplicações) das instituições, devendo ser desenhada de forma a estabelecer parâmetros que relacionem níveis aceitáveis de risco *vis-a-vis* o volume das operações (notadamente crédito via empréstimos e financiamentos), de modo que a assunção excessiva de riscos não se torne uma ameaça à saúde e ao equilíbrio das instituições. Saunders (2000, p. 402) também reforça que, ao se concentrar o esforço regulatório nos ativos totais ou nas captações, deixam de ser considerados outros tipos e níveis de risco como, por exemplo, riscos de crédito, de mercado e operacionais.

A assunção maior de risco, em direção a operações mais arriscadas, é consequência direta da probabilidade de se obter maiores ganhos e foi intensificada como resposta ao crescimento das pressões competitivas impostas aos bancos, o que pode contribuir para aumentar a fragilidade financeira do SFN. E é justamente por causa dessa competição por maiores lucros que, segundo Freitas (2005, p. 41):

Os bancos tendem a conceder crédito sem uma avaliação adequada dos riscos nos momentos de expansão da economia, para, em seguida, contrair o crédito de forma abrupta assim que as expectativas se reverterem. Agindo dessa maneira míope, provocam sua própria fragilidade patrimonial e ameaçam a estabilidade do sistema de pagamentos e crédito.

Por isso, a autora defende que a regulamentação deve assegurar a busca de lucro pelos bancos individuais de forma segura, sem ameaçar a estabilidade do sistema de pagamento e de crédito.

⁹ Derivativo é um ativo ou instrumento financeiro cujo preço deriva de um ativo ou instrumento financeiro de referência que justifica sua existência, seja com a finalidade de hedge (proteção) contra perdas, seja para obtenção de ganhos por especulação (FORTUNA, 2005, p. 633).

Desse modo, um dos objetos da regulação deve ser, segundo Carvalho *et al* (2001, p. 326), a estratégia ativa das instituições, muito mais do que o perfil de seus passivos, como era feito anteriormente.

Esse direcionamento estratégico das entidades bancárias, segundo Freitas (2005, p. 27 e 28), justifica o controle estatal, tanto no âmbito macroeconômico, sobre a autonomia para criar moeda, por meio da qual essas entidades têm a capacidade de modificar as condições de liquidez da economia, como no microeconômico, no que se refere às atividades de cada uma das instituições, “que podem afetar e ameaçar a segurança do conjunto do sistema bancário e, por consequência, do sistema de pagamentos”, uma vez que [...] “dificuldades momentâneas de iliquidez em uma instituição individual podem transformar-se rapidamente em um problema de insolvência, conduzindo à falência da instituição.”

Nesse ponto é importante distinguir dois conceitos, insolvência e iliquidez. Segundo Lundberg (1999a), a insolvência ocorre quando os prejuízos acumulados consomem todo o capital próprio da instituição, ou seja, quando as obrigações são maiores que os direitos, sendo causada normalmente por problemas de gerenciamento, assunção excessiva de riscos, fraudes ou mesmo alterações na economia que impactam negativamente na qualidade da carteira e no nível de inadimplência. Por outro lado, a iliquidez é caracterizada no instante em que a instituição não tem caixa suficiente para honrar os compromissos mais imediatos, independentemente de sua situação de solvência.

Destaca-se que o problema de insolvência pode desencadear efeito acumulador via “corrida bancária”, levando outras instituições à mesma situação e, assim, gerando uma crise que, por meio do sistema de pagamentos, poderia inclusive se espalhar para outros setores da economia, ocasionando um colapso do sistema de crédito e recessão, assim como ocorreu na Venezuela, em meados dos anos 90.

É importante destacar que a transmissão da crise de uma instituição para outra, por meio do sistema de pagamentos, pode ocorrer mesmo que as demais instituições tenham tomado as ações necessárias para manter a solidez de suas operações. Esse é o fenômeno conhecido como “contágio”. Acerca da transmissão mesmo para instituições saudáveis, Hillbrecht (1999, p. 105) justifica esse processo em razão da existência de uma assimetria informacional entre os depositantes e as instituições, ilustrando da seguinte maneira:

O problema é que os bancos têm informação privada a respeito da qualidade de seus empréstimos e, portanto, os depositantes não têm como se certificar da saúde financeira do banco. Como os depositantes não têm como monitorar as ações dos bancos e ter certeza de que esses não estão tomando risco excessivo na concessão de empréstimos, eles podem perder a confiança mesmo em bancos com boa situação financeira.

Desse modo, no momento em que surgem rumores a respeito de problemas em determinada instituição, os depositantes têm dificuldades para entender se o problema é localizado em tal instituição ou se é generalizado, afetando todas as instituições.

Carvalho (2005, p. 126) explica que o contágio é transmitido do sistema bancário para o resto da economia, pelo fato de que “praticamente nenhuma operação, senão aquelas de valor muito baixo, pode ser, hoje em dia, liquidada através da entrega de papel-moeda.”

O cenário de risco de contágio foi potencializado com o processo de internacionalização e integração dos mercados em diversos países, ampliando o risco a transações em diferentes moedas, com diferentes instrumentos financeiros em diversos sistemas financeiros nacionais. Nesse contexto, segundo Lima (2005, p. 189), citam-se o comércio de serviços além-fronteiras, os investimentos de instituições multinacionais em mercados financeiros no exterior e também transações entre instituições financeiras situadas em países distintos, gerando riscos de crédito de natureza interjurídica.

A relevância do contágio para instituições financeiras reside no fato de que se trata de empresas diferenciadas. A falência de uma empresa “comum” acaba sendo benéfica a outros competidores, uma vez que podem ocupar o espaço deixado no mercado. Por outro lado, no setor financeiro, a quebra de uma instituição, em vez de abrir espaço no mercado, causará o fracasso de outras, na medida em que o pilar de sustentação das instituições é a confiança depositada pelo público na capacidade de a instituição lhe restituir seu dinheiro lá depositado (CARVALHO, 2005, p. 122).

Segundo Carvalho, a confiança surge do fato de que os depósitos à vista têm maturidade zero e valor fixado ao par (um para um) em termos da moeda legal, fazendo com que o depósito seja um substituto perfeito da moeda legal, desde que o público considere que o risco de

crédito da instituição depositante seja inexistente.¹⁰ Outra característica dos depósitos à vista é a de que os resgates são realizados por ordem de chegada, ou seja, quem solicitar primeiro recebe sua parte; os últimos a chegar possivelmente nada recebem.

Segundo Lundberg (1999a), historicamente, a principal justificativa da regulação governamental no setor financeiro é a preservação do direito do depositante em ter seu depósito honrado. E ainda acrescenta duas características das atividades típicas de instituições financeiras que também justificam a existência da regulação: o ingresso de novas instituições no mercado com total liberdade é indesejável, uma vez que a natureza fiduciária dos ativos financeiros permite oportunidades de fraude e especulação por parte de intermediários financeiros não-regulados, e a prática predatória resultante de elevada competição sem regulação, que pode, inclusive, levar à formação de monopólios.

A perda de confiança pode provocar uma migração de ativos do sistema financeiro para ativos móveis ou imóveis, ou ainda para moedas estrangeiras, como o dólar norte-americano ou o euro, no objetivo de preservar o valor do patrimônio de seus titulares.

Para evitar a ocorrência do fenômeno do contágio, é necessária a regulação delineada de modo a prever mecanismos que inibam a retirada preventiva de recursos e também fornecer meios ao governo de intervir tempestivamente para impedir o contágio.

Segundo Carvalho (2005, p. 126), para evitar o contágio, é necessária uma intervenção corretiva no mercado, contemplando a criação de redes de segurança com a definição de regras de regulação e supervisão que aumentem a capacidade do sistema, evitando a ocorrência de choques que causem problemas sistêmicos.

As redes de segurança têm sua utilidade também ao minimizar chances de corrida bancária contra instituições saudáveis, mas que estejam momentaneamente com problemas de liquidez.

Carvalho *et al* (2001, p. 322) e Verrone (2007, p. 25) destacam que a regulação voltada à segurança e à solidez dos sistemas financeiros, composta por um conjunto de normas que objetivam garantir que instituições sejam geridas de modo a minimizar os riscos de sua

¹⁰ Dois bens são substitutos perfeitos quando o consumidor aceita trocar um pelo outro a uma taxa constante. O caso mais simples ocorre quando o consumidor deseja trocar bens de modo um pra um (VARIAN, 2003, p. 40). Risco de crédito é o risco da contraparte não honrar o compromisso de dívida assumido.

operação e evitar que riscos de colapso se acumulem e se espalhem, é denominada regulação prudencial.

2.1.2 Regulamentação prudencial

A regulamentação prudencial tem como objetivo propiciar um adequado e estável funcionamento do sistema financeiro, ao mitigar o risco de insolvência de instituições financeiras, evitando que problemas individuais comprometam outras instituições em razão da perda de confiança do público, além de proteção aos depositantes, especialmente os pequenos.¹¹

Segundo Freitas (2005, p. 13), essa regulação tem a função de minimizar a probabilidade de ocorrência de crises sistêmicas, pois, enquanto cria mecanismos que evitam a assunção de posições muito elevadas de risco, promove maior eficiência no processo de intermediação financeira, introduzindo incentivos e corrigindo imperfeições que aumentam o grau de aversão ao risco dos agentes. Além disso, a regulação deve estar centrada sob dois pilares, um de prevenção e outro de proteção, ambos com o objetivo de impedir que crises de confiança venham contaminar todo o sistema financeiro. O de prevenção está voltado para as próprias instituições financeiras, forçando uma menor exposição aos riscos que possam comprometer a continuidade de suas operações, enquanto o de proteção contempla a rede de segurança, visando garantir que os recursos dos depositantes sejam honrados no caso do outro pilar não funcionar apropriadamente.

Já Saunders (2000, p. 87) trata conjuntamente os papéis de prevenção e proteção, mediante abordagem dos mecanismos de regulação prudencial em quatro camadas diferentes. A primeira refere-se às exigências das autoridades com relação à diversificação de ativos, proibindo que a instituição financeira conceda crédito em excesso a um tomador individual, em volume maior que um determinado percentual sobre seu patrimônio líquido. Segundo Verrone (2007, p. 26), além do risco de concentração, essa primeira camada pode contribuir para a mitigação de outros tipos de riscos, por exemplo, concentração de ativos detidos contra grupos econômicos, setores econômicos, grupos de interesse e regiões geográficas.

¹¹ Pequenos depositantes podem não ter *expertise* necessário para acompanhar e monitorar a situação da instituição depositante.

A segunda camada de proteção refere-se ao nível mínimo de capital próprio que uma instituição financeira tem de manter para suportar o risco incorrido em suas operações, já que parte das perdas deve ser suportada por recursos próprios da instituição. Somente serão consumidos recursos de terceiros, como os depositantes, após a utilização dos recursos dos acionistas. Conforme explica Verrone (2007, p. 26), essa sistemática é o foco das exigências regulatórias na busca da estabilidade no sistema, inclusive norteando os caminhos dos Acordos da Basileia.¹²

Nesse âmbito, os instrumentos de dívida subordinada poderiam exercer um papel importante nessa camada de proteção, pois, além da função de compor o capital próprio, serviriam para uma sinalização do mercado da real condição individual das instituições financeiras.¹³ Garcia (2000, p. 7) destaca que a facilidade ou dificuldade em se colocar no mercado papéis de dívida subordinada representaria uma percepção do mercado quanto à condição econômico-financeira da instituição.

Na seqüência, tem-se o monitoramento e a vigilância a serem exercidos pelas autoridades reguladoras, mediante acompanhamento permanente dos bancos, tanto em bases individuais como consolidadas para o sistema bancário como um todo. Isso é feito por meio de inspeções (supervisão direta ou *in site supervision*), assim como pela produção de relatórios internos do regulador (supervisão indireta ou *off site supervision*).

As autoridades reguladoras observam, entre outros indicadores, limites de endividamento, limites de concentração de empréstimos, índices de liquidez e de risco dos ativos, provisões para créditos de liquidação duvidosa, índice de atrasos para diferentes prazos, além da exigência de transparência para acompanhamento e avaliação da situação financeira e patrimonial das instituições.

A última camada de proteção consiste no estabelecimento de mecanismos de seguro aos depositantes das instituições financeiras. Segundo o autor, em caso de quebra e esgotamento

¹² Para mais informações sobre os Acordos da Basileia, ver Xavier (2003), Fortuna (2005) e Verrone (2007).

¹³ Dívida subordinada é uma das formas de se captar recursos no mercado. É chamada assim pois, em caso de falência, é a última a ser paga, ficando subordinada ao pagamento dos demais credores. O impacto no balanço do banco também é diferente: não entra como passivo, mas sim como base de capital, aumentando o patrimônio líquido da instituição.

do capital próprio, tais mecanismos geram exigências regulatórias das instituições seguradas, protegendo os próprios recursos captados nesses mecanismos.

Essa última camada cita o mecanismo de seguro de depósito, cuja função é exercida quando os meios de prevenção não são suficientes para evitar uma crise, ou seja, no momento em que são necessários outros instrumentos para garantir que os bancos estarão aptos a cobrir saques em quaisquer eventualidades, inclusive quando o público acredita que o risco de crédito dos bancos deixou de ser nulo (por perda de confiança).

Nesse contexto, além do seguro de depósito, existe o papel de prestamista em última instância (*lender of last resort*), em que os Bancos Centrais, por meio de operações de assistência financeira de liquidez ou operações de redesconto, concedem empréstimos aos bancos na forma de crédito em reservas bancárias, com o objetivo de atender às necessidades eventuais de reservas. Esses empréstimos, segundo Lundberg (1999b), cumprem duas funções básicas, o socorro a bancos em dificuldades financeiras, visando à estabilidade do sistema financeiro, e a função econômica, na qual funciona como instrumento clássico de política monetária, em conjunto com operações de mercado aberto e recolhimento compulsório.¹⁴

Segundo Carvalho *et al* (2001, p. 134), esse empréstimo pode ser concedido de duas formas: empréstimos com garantia ou redesconto.¹⁵ O ideal seria o redesconto funcionar de forma diferente para bancos solventes com problemas temporários de liquidez e para insolventes. Para bancos solventes, o empréstimo deveria satisfazer a demanda por retiradas, minimizando a necessidade de corrida aos bancos. Já para insolventes, o órgão regulador não deveria socorrer a instituição, mas sim adotar medidas necessárias, via intervenção saneadora ou mesmo o encerramento das atividades da instituição.

¹⁴ Operações de mercado aberto (*open market*) são compras e vendas de títulos públicos pelo BACEN, afetando o volume de reservas dos bancos. Para maiores detalhes, ver Carvalho *et al.* (2001, cap. 7). Os instrumentos de política monetária são os métodos e meios usados na operacionalização desta política que afetam diretamente as variáveis operacionais (taxa de juros e reservas), com vistas a alcançar as metas intermediárias desejadas (taxa de juros de longo prazo e agregados monetários – medidas de volume de moeda ou de crédito bancário). Para maiores detalhes, ver Carvalho *et al* (2001, cap. 7). Recolhimentos compulsórios são depósitos que cada banco é obrigado legalmente a manter no BACEN na forma de reservas bancárias, sendo calculado como um percentual sobre seus depósitos, sem rendimento de juros. Para maiores detalhes, ver Carvalho *et al.* (2001, cap. 7).

¹⁵ Para empréstimos com garantias, é concedido crédito rotativo contra garantias até o limite de saque fixado, calculado normalmente com base no passível exigível do banco. No redesconto são descontados títulos a uma taxa de juros previamente definida.

Há controvérsias acerca dessa situação ideal, especialmente quando se trata de insolvência de bancos grandes, a qual pode pôr em risco a estabilidade do sistema financeiro (*too big to fail*). Nesses casos, o órgão regulador busca uma solução de mercado, na qual o governo acaba por financiar a venda da instituição-problema, inclusive absorvendo prejuízos (LUNDBERG, 1999a).

Corroborando a essência desse arcabouço regulatório, Lundberg (1999a) e Santomero (1997) *apud* Afanasieff (2000, p. 7) resumem os instrumentos componentes da rede de proteção bancária adotados na doutrina em seis tópicos:

- (1) “*Autorização do BC para o funcionamento de instituição financeira*”: representa o controle preventivo da autoridade monetária, com o intuito de evitar a atuação de entidades ou pessoas imprudentes, de reputação duvidosa, incompetentes ou que não disponham de solidez financeira e patrimonial adequadas, inerentes às atividades do mercado financeiro, levando as instituições a uma maior exposição ao risco e, assim, aumentando a probabilidade de falência.
- (2) “*Estabelecimento de regras prudenciais mínimas*”: determina que as instituições devem agir de forma mais responsável quanto à avaliação de riscos e sua gestão. Os Acordos da Basileia se destacam, incluindo, entre outras coisas, a consideração dos riscos de crédito, mercado e operacional na determinação do limite mínimo de capital para constituição de um banco.
- (3) “*Supervisão e fiscalização das atividades pelo BC*”: correspondem à previsão de uma fiscalização eficaz, com independência operacional e recursos adequados, visando ao cumprimento das exigências regulamentares. O órgão supervisor deve detectar e punir os casos em que as regras operacionais não estejam sendo cumpridas, antes que as instituições se tornem insolventes e causem perdas aos credores.
- (4) “*Regimes especiais de intervenção e liquidação de instituições financeiras*”: servem para proteger o sistema financeiro como um todo, no intuito de evitar ou impedir que haja crise sistêmica em função de problemas individuais das instituições participantes do SFN. O sistema deve ser provido de recursos para evitar a corrida de credores.
- (5) “*Assistência financeira de liquidez*”: mediante operações de redesconto.

(6) “*Seguro dos depósitos até determinado montante*”: mecanismo de ação tanto *ex-ante* (mecanismo de seguro) quanto *ex-post* (crises em curso, cujas consequências impactam os depositantes/investidores da instituição problemática, e indiretamente as demais instituições, via crise sistêmica).

É importante destacar que os dois mecanismos, seguro depósito e prestamista em última instância, devem ser acionados somente em casos excepcionais, pois a garantia de devolução dos recursos e/ou a concessão de recursos pode gerar incentivos perversos, pois, conforme Carvalho (2005, p. 135) afirma:

Sob a rede de segurança que cerca os depósitos à vista, o depositante tem pouco interesse em saber o que o banco, seu agente, faz com seu dinheiro, já que seu retorno será zero e o risco de crédito envolvido será igualmente zero em qualquer circunstância.

Do lado da instituição financeira, observa-se o efeito análogo, descrito por esse autor da seguinte forma:

Operando com recursos alheios, a escolha do banco é clara: os tomadores mais arriscados são os preferidos, já que o custo dos recursos é o mesmo (depositantes não se importam com os riscos corridos pelo banco, já que seus depósitos estão protegidos pela rede de segurança), e no caso de o empréstimo ser bem-sucedido, o retorno para o banco será alto, enquanto se houver *default*, quem pagará aos depositantes será o gestor da rede de segurança.¹⁶

Os bancos podem operar sistematicamente com nível de reservas abaixo do ideal, se souberem que terão socorro via entrada de recursos do prestamista. Por isso, Hillbrecht (1999, p. 107) sugere que o empréstimo do prestamista seja feito a uma taxa de juros punitiva, para evitar a utilização indevida desse mecanismo, uma vez que as instituições, segundo Portes e Swoboda (1987, p.4) *apud* Corazza (2005, p. 84), tomam atitudes mais arriscadas em virtude dessas medidas de proteção.

Os efeitos descritos acima são ilustrações, no mercado bancário, do que é conhecido como risco moral (*moral hazard*), assimetria informacional que será abordada mais detalhadamente adiante nesta pesquisa.

2.1.3 Regulamentação prudencial no Brasil

O Banco Central do Brasil, BACEN, mediante atribuição dada pela Lei 4.595/64 em seus incisos IX do Artigo 10 e VII do Artigo 11, na qualidade de órgão de supervisão bancária, é o

¹⁶ Default significa inadimplência.

responsável pelas regras prudenciais de funcionamento, licenciamento e fiscalização das instituições financeiras, colocando-o como o principal executor da “rede de segurança” do sistema bancário e financeiro no Brasil.

Na sequência, são descritas algumas das modificações introduzidas na regulamentação prudencial no Brasil, no passado recente.

Em 1994, a adoção no Brasil das recomendações estabelecidas pelo Acordo de Basiléia de 1988 (Basiléia I), por meio da Resolução do Conselho Monetário Nacional, CMN, n. 2.099/94, representou um marco no âmbito da regulação prudencial.¹⁷

Esse normativo introduziu uma nova abordagem para a supervisão de instituições financeiras, determinando às instituições financeiras no país a manutenção de um nível mínimo de capital, proporcional ao nível de risco de crédito gerado pelas respectivas operações, o que fez com que essas instituições compusessem uma reserva para perdas em suas operações, além de limites mínimos para a constituição de um banco.

O capital mínimo exigido deveria ser proporcional ao valor dos ativos ponderados pelos respectivos riscos, APR. Assim, o montante de capital seria uma reserva para cobrir eventuais perdas nas operações bancárias. No início, o capital mínimo exigido era de 8% dos APRs, passando em 1997 para 11%.¹⁸

Em 1995, período de pós-estabilização promovida pelo Plano Real, o BACEN se utilizou de meios legais para intervir em instituições de insolvência eminente, mediante três modalidades de regimes especiais, quais sejam, Liquidação Extrajudicial, Intervenção, introduzidas pela Lei n. 6.024/74 e Regime de Administração Especial Temporária, RAET, introduzido pelo Decreto-lei n. 2.321/87.¹⁹

¹⁷ Para mais informações sobre os Acordos da Basiléia, ver Xavier (2003), Fortuna (2005) e Verrone (2007).

¹⁸ Isso significa que a partir de 1997, o limite máximo de empréstimos era de 9,09 vezes seu capital (1/0,11).

¹⁹ A Intervenção, por meio de interventor nomeado pelo BACEN, assume a gestão direta da instituição, suspendendo as atividades normais e exigibilidades. Trata-se de medida cautelar, com vistas a evitar o agravamento das irregularidades, visando manter afastados riscos patrimoniais. Os administradores são afastados e os controladores têm seus bens indisponíveis. No prazo de 180 dias ela se transforma em Liquidação Extrajudicial (e só depois em falência) ou é devolvida aos seus controladores, no caso de se verificar o restabelecimento da saúde financeira, podendo voltar a operar. A Administração Especial Temporária não promove a perda do mandato dos dirigentes, não interrompendo nem suspendendo as atividades normais da instituição financeira. A Liquidação Extrajudicial promove o encerramento das atividades da instituição, quando são verificados indícios de insolvência irreversível ou quando são cometidas infrações às normas que regulam

Ainda no mesmo período, foram adotadas outras medidas visando reestruturar e fortalecer o SFN, particularmente o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN, PROER, com o objetivo de ordenar a fusão e incorporação de bancos a partir de regras ditadas pelo BACEN, por meio da criação de linha de assistência financeira para financiar reorganizações administrativas, operacionais e societárias que resultassem na transferência de controle ou na modificação de objeto social para finalidades não-privativas de instituições financeiras. Além disso, criou-se um mecanismo de seguro de depósitos, o FGC.

Acrescenta-se que, em 1996, a supervisão passou a ser feita em bases consolidadas, com uma visão mais abrangente, na qual foram incluídas agências e subsidiárias no exterior, com a obrigatoriedade de total abertura e transparência de informações. Esse assunto é atualmente tratado pela Resolução CMN 2.723/00 e alterações.²⁰

Em março de 1997, por meio da Lei n. 9.447/97, foram concedidos maiores poderes ao BACEN no tratamento de assuntos relacionados com a responsabilidade civil dos controladores, estendendo a responsabilidade solidária, antes prevista para o RAET, aos regimes de Intervenção e Liquidação Extrajudicial, no que se refere à indisponibilidade dos bens dos controladores, à responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes, à adoção de medidas saneadoras de natureza preventiva e passíveis de adoção pelo próprio mercado e à flexibilização de regras para privatização de instituições cujas ações fossem desapropriadas.²¹

Em junho de 1997, tem-se a criação de outro importante instrumento, o Sistema Central de Risco de Crédito, SCR, utilizado para avaliação do risco de crédito e no qual constavam os nomes de todos os tomadores de crédito, pessoas físicas ou jurídicas, em valor igual ou superior a R\$ 50 mil, posteriormente reduzidos para R\$5 mil.²² Esse instrumento disponibiliza informações sobre o montante de crédito tomado e a classificação de cada cliente, possibilitando uma melhor apuração da capacidade de pagamento do cliente e, com isso, do risco de crédito global da carteira de cada instituição. As informações oriundas do SCR são

a atividade ou a instituição que a sujeitem a risco anormal e irremediável. Esse regime tem o objetivo de vender ativos existentes para pagamento de passivos e credores.

²⁰ Supervisão em bases consolidadas é abordada na Resolução CMN n. 2.302/96

²¹ Ver Decreto-lei nº 2.321/87

²² Em 2000, o SCR foi substituído pelo Sistema de Informações de Crédito do Banco Central. No novo sistema, buscou-se ampliar o escopo das informações existentes, abrangendo não somente as necessidades da área de supervisão bancária, mas também de outras áreas de atuação do Banco Central (BACEN, 2005).

empregadas no fortalecimento da atuação de supervisão bancária, na análise e concentração de risco por devedor, na mensuração do risco e avaliação da qualidade do portfólio, na comparabilidade quanto à eficiência e consistência dos modelos de classificação e de concessão das operações de crédito pelas instituições (BACEN, 2002).

A partir de 1999, citam-se o estabelecimento de novas regras de classificação de riscos e de provisão para operações de crédito, por meio da Resolução CMN n. 2.682/99 e alterações e a obrigatoriedade de utilização de métodos e modelos mais sofisticados de controles internos, por meio da Resolução n. 2.554/98 e alterações.

Em 2002, foi implantado o novo Sistema de Pagamentos Brasileiro, SPB, baseado na realização de transferências de grandes valores em tempo real, operação a operação, com imediata sensibilização de reservas bancárias das instituições parte e contraparte, para valores acima de R\$ 5 mil.²³ Para valores inferiores, a compensação continuava nos mesmos moldes, com prazo de 24 a 48 horas, dependendo do valor.

Outra inovação foi a criação de câmaras de liquidação (*clearing houses*) para registro e liquidação das transações, além do depósito de garantias como, por exemplo, as câmaras da Bolsa de Mercadorias e Futuros, BM&F, de derivativos e câmbio.

Essa modificação no SPB foi importante para a redução do risco sistêmico pela eliminação da defasagem de tempo entre a contratação e a liquidação das operações realizadas durante o dia, dando ao BACEN o papel de garantidor de última instância, como se fosse um fiador. A autarquia corria o risco de crédito das instituições, pois, mesmo a instituição financeira não tendo saldo suficiente de reservas bancárias, permitia saques para dar curso à liquidação das operações, na expectativa de uma reversão do saldo negativo até o fim do dia.

Andrezo e Lima (2007, p. 322) destacam que, com o novo SPB, o BACEN, deixando de assumir o risco de crédito nas transações, passou a gerenciar melhor o risco sistêmico, à medida que transações entre reservas passaram a estar condicionadas à existência de saldo suficiente, além de permitir à autarquia monitorar em tempo real as reservas bancárias.

²³ As transações envolvendo pagamentos sem a utilização de papel-moeda são realizadas por meio de transferências entre as reservas bancárias, “contas-correntes” mantidas pelas instituições financeiras junto ao BACEN (ANDREZO; LIMA, 2007, p. 322).

Destacam-se também a implantação do sistema de avaliação de instituições financeiras, denominado SARIF (Sistema de Avaliação de Riscos de Instituições Financeiras), o qual avalia qualitativa e quantitativamente a situação das instituições sobre a égide da fiscalização do BACEN, e a introdução das recomendações dos Acordos da Basiléia, cujos normativos mais recentes foram publicados em 2007.²⁴

2.2 Aspectos teóricos sobre seguros

2.2.1 Pontos fundamentais

2.2.1.1 Definições

A atividade de seguros surgiu na tentativa de minimizar perdas individuais que viessem a reduzir o patrimônio ou vida, por meio da reunião de indivíduos e entidades que, coletivamente, conseguiriam suportar essas perdas individuais.

O seguro pode ser definido como a transferência de risco do segurado para o segurador, na qual o segurado, em troca do pagamento de uma remuneração, deseja garantir seu equilíbrio financeiro no caso de um eventual prejuízo futuro.

A essência das operações de seguro é dada no Artigo 757 da Lei 10.406/2002 (Novo Código Civil): “Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento de prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo à pessoa ou à coisa, contra riscos predeterminados.” Isso significa que na relação contratual do seguro, o segurado ou um terceiro estipulado pelo mesmo, mediante o pagamento do prêmio, recebe, durante o prazo de vigência desse contrato, um valor de indenização do segurador quando da ocorrência do sinistro contratado.²⁵

²⁴ Resolução CMN n. 3.490 - PRE (seis parcelas, definidas em circulares) e Circulares BACEN 3.360 - parcela PEPR de requerimento de capital (risco de crédito), 3.361 - parcela PJUR1 de requerimento de capital (taxas prefixadas), 3.362 - parcela PJUR2 de requerimento de capital (cupom cambial), 3.363 - parcela PJUR3 de requerimento de capital (cupom de inflação), 3.364 - parcela PJUR4 de requerimento de capital (cupom de taxas de juros), 3.365 - mensuração do risco de taxas de juros das operações não classificadas na carteira de negociação, 3.366 - parcela PACS de requerimento de capital (ações), 3.367 - capital regulamentar para risco cambial, 3.368 - parcela PCOM de requerimento de capital (commodities), assim como o cronograma de implantação definido no Comunicado BACEN n. 16.137.

²⁵ Sinistro é um evento futuro, possível e incerto ou de data incerta, previsto no contrato do seguro. Para Irion (2005, p. 94) sinistro é a conversão da ameaça em realidade, localizável no tempo e mensurável nos efeitos e consequências.

Essa visão é semelhante à apresentada na norma internacional divulgada pelo *International Accounting Standards Board*, IASB, que, em seu normativo IFRS n. 4, define o seguro como “contrato em que uma parte (segurador) aceita significativo risco de outra parte (segurado) concordando em compensar o segurado caso um evento futuro e especificado (evento coberto) adversamente o afete.”²⁶ (IASB, 2004, p. 1).²⁷

Observa-se, do próprio documento do IASB (2004, p. 413), que pode se considerar risco significativo “se, e somente se, um sinistro obrigar o segurador a pagar significativo benefício adicional em qualquer cenário”²⁸, sendo que esse benefício adicional se refere “aos montantes que excedam aqueles que seriam pagos caso não ocorresse o sinistro.”²⁹

A relação contratual entre segurado e segurador é formalizada por meio da apólice de seguro, contrato no qual as partes estabelecem os riscos assumidos, o início e fim de sua validade, o limite da garantia e o prêmio devido e, quando necessário, os nomes dos segurados e do beneficiário.

A apólice de seguro é um contrato de adesão (pois é necessário uniformizar seus termos para uma grande quantidade de segurados, a fim de configurar o mutualismo), bilateral, que gera direitos e obrigações para ambas as partes e define o bem coberto pelo seguro, a importância segurada, a localização do bem segurado e, se for o caso, o período de vigência do seguro, os riscos assumidos pela seguradora e demais condições contratuais (FORTUNA, 2005, p. 443 e ANDREZZO; LIMA, 2007, p. 59).

Andrezo e Lima (2007, p. 58) destacam que se trata de um instrumento de socialização de riscos, podendo ser visto um grande fundo formado por contribuições individuais, administrado por uma seguradora e que é destinado a cobrir, no todo ou em parte, eventuais prejuízos individuais. Outreville (1998, p. 131) define seguro como um mecanismo (ou um

²⁶ “[...] a contract under which one party (the insurer) accepts significant insurance risk from another party (the policyholder) by agreeing to compensate the policyholder if a specified uncertain future event (the insured event) adversely affects the policyholder.”

²⁷ IASB é o Comitê Internacional de Normas Contábeis. IFRS, *International Financial Reporting Standards*, são os documentos emitidos pelo IASB.

²⁸ “Insurance risk is significant if, and only if, an insured event could cause an insurer to pay significant additional benefits in any scenario, excluding scenarios that lack commercial substance.”

²⁹ “The additional benefits [...] refer to amounts that exceed those that would be payable if no insured event occurred [...].”

serviço) para a transferência a um segurador de certos riscos de perda financeira, em troca do pagamento de um montante acordado.³⁰

Entende-se pelas definições que o seguro faz com que prejuízos sejam distribuídos entre os segurados que contribuíram para a formação do fundo, permitindo àqueles que tiveram perda a recuperação a um custo menor do que se tivessem de suportá-la individualmente.

2.2.1.2 Regulação da atividade de seguros

O Decreto-lei n. 73/66 e alterações instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, SNSP, cuja finalidade é o exercício do controle do Estado sobre as operações de seguro, considerando-se o interesse dos segurados e beneficiários dos contratos de seguro. O SNSP é constituído: do Conselho Nacional de Seguros Privados, CNSP, da Superintendência de Seguros Privados, SUSEP, dos resseguradores, das sociedades autorizadas a operar em seguros privados e dos corretores habilitados. O CNSP pode ser visto hierarquicamente por analogia ao CMN, assim como a SUSEP ao BACEN. O detalhamento das funções e atribuições de cada instituição presente no SNSP pode ser encontrado em Andrezo e Lima (2007, pp. 62 a 65).

2.2.1.3 Mutualismo

O suporte coletivo de perdas ou, em outras palavras, a socialização de riscos é uma forma simples de tratar do princípio do mutualismo, característica básica do seguro, no qual um grupo de indivíduos com interesses comuns acorda efetuar um fundo único, do qual lançam mão por ocasião de um evento que ocorra a qualquer dos seus componentes, conforme Standerski e Kravec (1979, p. 110). Esses autores ainda colocam que o mutualismo sempre teve o objetivo de prestar socorros mútuos, cujos beneficiários são os próprios participantes do fundo.

Irion (2005, p.77) corrobora conceituando o mutualismo como uma prática coletiva que “cria vínculos recíprocos entre pessoas independentes, cuja união as torna dependentes uma das

³⁰ “[...] to define insurance as a mechanism (or a service) for the transfer to someone called de insurer of certain risks of financial loss in exchange of the payment of an agreed fixed amount.”

outras para se construir o fundamento que estrutura instituições de seguros, previdência e planos de saúde.”

Esse autor descreve (*Ibdi.*, p. 80) que os fundamentos científicos do mutualismo correspondem à aplicação de técnicas probabilísticas, por meio da ciência atuarial e da matemática, que transformam valores incertos quanto aos eventos em eventos previsíveis com contribuições certas e parciais.

2.2.1.4 Funções do seguro

Luporini (1993, p. 14) destaca as funções sociais do seguro, a saber, a proteção aos indivíduos mediante liberação de recursos para reposição de perdas, a promoção da formação de poupança de longo prazo (com vistas a garantir a acumulação de capital para assegurar as operações de seguro), a garantia de operações mercantis e de créditos para o contratante e o contratado e, por fim, a contribuição para a diminuição dos sinistros, por meio de medidas preventivas.

2.2.1.5 Tipos de seguros

Os seguros podem ser classificados em públicos ou sociais, no âmbito da Previdência Social, ou em privados, os quais, segundo o Decreto-lei n. 73/66, são divididos em seguros de coisas, pessoas, bens, responsabilidades, obrigações, direitos e garantias.

Outreville (1998, p. 199) destaca que seguro social é compulsório cujos benefícios são determinados em legislação específica. Já o seguro privado consiste em seguro voluntário para a cobertura de riscos privados. O autor esclarece que não é simples essa segmentação, uma vez que alguns seguros privados podem ser vendidos pelo governo e nem todo seguro compulsório é um seguro social, citando como exemplo o seguro saúde, que em alguns países é considerado seguro social e é fornecido pelo Estado.

Fortuna (2005, p. 445) indica duas variedades de seguro, a saber, seguros de acumulação e seguros de risco. Os de acumulação são aqueles em que o segurado, ao pagar os prêmios do seguro, forma uma reserva que, depois de certo período, retorna ao mesmo, corrigida monetariamente, como, por exemplo, os títulos de capitalização e os produtos de previdência

complementar aberta. Os seguros de risco são todos os outros em que os prêmios só retornam ao segurado na forma de cobertura do eventual sinistro.

Outreville (1998, p. 200) informa que o mercado de seguros é dividido em seguro marítimo e não-marítimo (*marine* e *non-marine*). Fazem parte do primeiro grupo o seguro de casco (perda ou avaria do navio), seguro de carga (valor dos bens transportados), seguro de frete (perda da carga) e seguro de utilização pelo proprietário. Já os não-marítimos se dividem em seguros de pessoas e patrimônio; o de pessoas lida com vida, saúde e integridade física de indivíduos ou de grupos e o de patrimônio serve para proteger o segurado de perdas pecuniárias de eventos ou atos que possam afetar seu patrimônio, receita ou riqueza.

O Código Civil brasileiro os separa em seguros de ramos elementares (danos), e seguros de pessoas. Os primeiros objetivam a garantia de perdas e danos ou responsabilidades provenientes de riscos de fogo, transporte, acidentes pessoais e outros eventos que possam ocorrer afetando coisas e bens, obrigações, garantias e direitos. O pagamento do valor do seguro é de natureza indenizatória, pois visa recompor o patrimônio. Alguns dos ramos elementares são automotivo, fiança, incêndio, lucros cessantes, responsabilidade civil, riscos diversos, riscos de engenharia, riscos de petróleo e transporte (SUSEP; FENASEG).³¹

Os seguros de pessoas abrangem seguros de vida e acidentes pessoais. Os de vida garantem um capital ou renda ao beneficiário ou ao segurado no caso de morte ou retorno do investimento após certa data (seguro de sobrevivência). O de acidentes pessoais cobre danos de acidentes sofridos pelo segurado, abrangendo despesas médias, aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

Há ainda o seguro saúde, para reembolso de despesas com cirurgias, estadas em hospitais, tratamento e consultas médicas feitas pelo segurado. É regulamentado pelas Leis n. 9.656/98 e n. 10.185/01, as quais definem que operações de seguro saúde devem se adequar aos planos privados de assistência à saúde, de modo a adaptar tais operações aos requisitos legais. As seguradoras que atuavam no segmento do seguro saúde se transformaram em seguradoras

³¹ Lucros cessantes servem para preservar o movimento de negócios de pessoas jurídicas, mantendo a lucratividade e operacionalidade nos níveis anteriores ao sinistro. Responsabilidade civil cobre indenizações que o segurado venha a ser obrigado a pagar em virtude de danos causados a terceiros.

especializadas, passando a responder diretamente à Agência Nacional de Saúde (ANS), órgão do Ministério da Saúde, assim como os planos de saúde privados.

2.2.1.6 Seguradoras

As sociedades seguradoras constituídas sob a forma de sociedades anônimas, com ações nominativas operam o mercado de seguros.³² Elas recebem autorização para operar nos ramos elementares ou vida, ou em ambos. As que possuem autorização para operar exclusivamente no ramo vida podem, também, comercializar planos previdenciários, conforme dispõe a Lei Complementar n. 109/2001.

Segundo Luporini (1993), há basicamente duas categorias de seguradora: as mútuas, que representam a vontade cooperativa de associados no intuito de resolver seus problemas de risco, e as sociedades anônimas que objetivam, por meio do uso comercial do risco, a maximização da riqueza de seus proprietários. Essas duas categorias apresentam características operacionais e de atuação no mercado semelhantes: as primeiras orientam-se aos riscos de natureza social, como acidentes de trabalho, e as outras, a todos os ramos de seguros.

2.2.1.7 Prêmio

O prêmio consiste no preço do seguro, podendo ser estipulado de comum acordo entre o segurador e o segurado, variando em função do valor segurado e da probabilidade de ocorrência de sinistro contratado, e representa o fluxo de caixa necessário para garantir eventuais indenizações.

Um princípio fundamental em seguro é que o segurador, na intenção de vender cobertura para um determinado risco, deve receber prêmios que (1) sejam suficientes para cobrir custos de perdas esperadas e custos administrativos e que (2) permitam a obtenção de lucro que supere o custo de se obter capital necessário para suportar a venda da cobertura (HARRINGTON, 1999 *apud* CASAGRANDE, 2006, p. 26).

³² A autorização para o funcionamento de seguradoras é concedida pelo ministro de Estado da Fazenda, após análise pela SUSEP. As seguradoras não podem requerer concordata e não estão sujeitas à falência, salvo, neste último caso, se decretada Liquidação Extrajudicial e o ativo não for suficiente para o pagamento de pelo menos a metade dos credores quirografários ou quando houver indícios da ocorrência de crime falimentar.

Esse raciocínio pressupõe a existência de um grande número de segurados independentes.³³ A lei dos grandes números exige que a perda média seja igual ao valor esperado da perda. Além disso, caso o segurador cobre menos que o custo esperado de suas perdas, as perdas médias poderão exceder as receitas médias. Mas é preciso lembrar que a competição pode induzir o segurador a cobrar menos que o custo esperado.

O prêmio “justo” que o segurador recebe deve ser suficiente para cobrir o custo esperado do segurador e garantir um retorno aceitável sobre o capital investido. Pode ser obtido, segundo Standerski e Kravec (1979, p. 110), por meio da combinação do mutualismo com a estatística. Seus maiores determinantes, segundo Casagrande (2006, p. 26), são a receita de investimentos, os custos administrativos, de carregamento do seguro (lucro requerido) e o custo esperado das perdas. Portanto, o total de prêmios recebidos para a composição do fundo tem de ser suficiente para pagar indenizações aos segurados, cobrir despesas administrativas e remunerar o segurador.

A propósito, como o pagamento dos prêmios é feito antes de um eventual ressarcimento indenizatório, e para garantir que haja fundos para compensar os segurados de suas perdas, as seguradoras investem os recursos dos segurados em um portfólio de ativos financeiros, de modo a produzir um maior volume de entradas de caixa, as quais possam, então, ser usadas para o pagamento de futuras indenizações. Sob esse aspecto, no caso brasileiro, a Resolução CMN 3.034/2002 disciplinou a aplicação dos recursos das reservas, das provisões e dos fundos das sociedades seguradoras, das sociedades de capitalização e das entidades abertas de previdência complementar, bem como a aceitação dos ativos correspondentes como garantidores dos respectivos recursos.

O maior componente do prêmio para a maioria dos seguros, segundo Casagrande (2006, p. 28), é o custo esperado das perdas, que pode ser definido como o produto da probabilidade de ocorrência de uma determinada perda, referente a uma população de riscos ou a um risco individual, pelo tamanho (severidade) dos danos ou prejuízos causados por essas perdas. Williams (1995, p. 60) destaca que a importância de uma exposição a risco depende muito mais da severidade da perda do que de sua frequência.

³³ Independente significa que a perda de um segurado não implica a perda de outro.

O estudo da probabilidade de ocorrência de perdas envolve conhecimentos sobre a experiência passada (sinistros sofridos) e a exposição (futuros sinistros) de riscos individuais ou classes de riscos.

Segundo Harrington (1999) *apud* Casagrande (2006, p. 27), “[...] existem alguns fatores que limitam o seguro de alguns riscos. Exposições com baixa severidade e com alta frequência são alguns desses fatores.” Saunders (2000, p. 57) cita como exemplo dessas exposições as perdas em linhas de incêndio, veículos e residências, as quais tendem a ocorrer com alta frequência, mas com perda monetária relativamente pequena. Apesar de limitante, o autor destaca (*Ibdi.*, p. 57) que o custo esperado dessas perdas é mais previsível que nas linhas de grande severidade e frequência reduzida.

Nessas situações, o autor cita o seguro para o caso de terremoto ou garantia financeira, circunstâncias em que as probabilidades nem sempre são estacionárias, os riscos individuais não são independentes e a severidade da perda pode ser enorme, o que dificulta a estimação do custo esperado de perda. Apesar disso, Casagrande (2006, p. 27) destaca que riscos passíveis de seguro seriam aqueles com baixa frequência e alta severidade.

2.2.1.8 Riscos

O estudo do risco é de interesse da ciência dos seguros, por servir para avaliar o perigo que está sujeito o ente segurável, para prever e verificar a ocorrência dos sinistros e para medir o dano produzido e os prejuízos a serem reparados, conforme Irion (2005, p. 90).

O negócio de uma sociedade seguradora é assumir o risco do segurado na ocorrência de um evento causador de prejuízo, denominado sinistro. Segundo Andrezo e Lima (2007, p. 58), o risco está relacionado ao evento futuro, possível, incerto, acidental, cuja realização deve causar prejuízo econômico.³⁴

Importante destacar que seguro não cria risco, como no caso de jogos e apostas, mas somente transfere um risco existente a um segurador. O seguro compensa uma perda do portador do contrato, além de que ganhos oriundos de jogos e apostas não dependem de infortúnio algum

³⁴Acidental no sentido de que não deve depender da vontade das partes. Essa característica pode também ser chamada de autônoma.

do portador do contrato (WILLIAMS, 1995, p. 311). O jogo ou aposta se caracterizaria se o segurador assumisse a obrigação de indenizar prejuízos sofridos por um único indivíduo, em oposição ao conceito da mutualidade do seguro.

Acerca da transferência de risco, Andrezo e Lima (2007, p. 58) assim explicam:

O contrato de seguro implica exatamente a transferência desse risco, pois, ocorrendo o sinistro, o segurador deve pagar ao segurado ou ao beneficiário o **valor** do seguro. No entanto, se não se verifica o evento previsto no contrato, o segurado perde o prêmio pago, pois não recebe qualquer reembolso do segurador. Assim, o contrato de seguro é aleatório, pois, no momento da contratação, não se sabe qual das partes sofrerá o prejuízo. No entanto, cabe ressaltar que, em virtude do mutualismo, na verdade, o risco não é transferido para o segurador, mas é diluído entre os segurados. [...] (grifo daqueles autores)

O risco deve ser tal que haja uma probabilidade de o evento atingir somente parte dos segurados, pois se todos os participantes sofrerem perdas ao mesmo tempo, não ocorrerá a diluição de risco – que é o propósito do seguro –, fato observado em catástrofes, por exemplo, terremotos, inundações ou guerras. Outreville (1998, p. 132) destaca que o ideal é o risco ser puro, estático e particular.³⁵

A administração de risco de uma companhia seguradora depende da política adotada de prevenção de riscos, pois a partir dessa política é que serão definidos quais serão assumidos pelo patrimônio da seguradora e quais serão transferidos para outras companhias mediante operações de cosseguro, resseguro ou retrocessão.³⁶

Salienta-se que tanto a definição dos riscos a serem aceitos pela seguradora quanto o valor dos prêmios são assuntos que envolvem a ciência da atuaria, a qual estuda a previsão dos eventos danosos.

³⁵ Risco puro, segundo Irion (2005, p. 91) é o risco previsível e mensurável por ferramentas matemáticas, trazendo em si a probabilidade de gerar eventos futuros, incertos, sujeitos ao acaso, além de produzir efeitos danosos. Segundo esse mesmo autor, riscos particulares são os que têm efeitos individuais. Os riscos percebidos por grande parte da população são chamados de fundamentais, como, por exemplo, recessão e desemprego.

³⁶ O cosseguro é o seguro que se distribui entre duas ou mais seguradoras, sendo que os riscos são divididos proporcionalmente às cotas de cosseguro distribuídas. O resseguro é uma operação pela qual o segurador, com o objetivo de diminuir sua responsabilidade na aceitação de um risco julgado excessivo ou perigoso, cede a outro segurador uma parte da responsabilidade e do prêmio recebido. É um tipo de pulverização em que o segurador transfere a outrem, total ou parcialmente, o risco assumido, sendo, em resumo, um seguro do seguro. A retrocessão é uma operação feita pelo ressegurador que consiste na cessão de parte das responsabilidades por ele aceitas a outro ou outros resseguradores. Em outro enfoque, é o resseguro de um resseguro.

Williams (1995, p. 306) e Outreville (1998, p. 132) relacionam algumas condições a serem satisfeitas para que o risco seja aceito pelo segurador, a saber: a existência de um grande número de exposições a perdas com indenização sujeitas ao mesmo perigo, independentes e homogêneas, cuja importância seja grande o suficiente para gerar interesse no seguro entre as pessoas responsáveis pela geração das exposições. A quantidade elevada de exposições independentes é essencial para a aceitação do risco, de acordo com a ciência atuarial.³⁷ Outras condições abordam que o prêmio resultante deve ser economicamente viável e a perda deve ser irrefutável, causada acidental ou fortuitamente do ponto de vista do segurado, a fim de se evitarem perdas intencionais, ou ela deve ao menos ser determinável quanto a tempo, espaço, causa e montante, de modo a evitar disputas (o que seria o evento segurado ou de quanto seria o valor do benefício) por reclamantes, o que aumentaria o custo, gerando ônus tanto para o segurador como para o segurado.³⁸

2.2.2 Assimetria informacional

A assimetria informacional é um tema de grande importância nos mercados em geral e refere-se às diferenças do grau de conhecimento entre o fornecedor e o consumidor de um produto ou serviço.

Quando dois ou mais agentes se juntam para estabelecer uma relação contratual futura, uma das partes pode ter mais informação acerca do valor – o do seu potencial de criação ou destruição – do que a outra.

Para ilustrar, o vendedor de um produto ou serviço conhece mais sobre sua qualidade que o comprador, assim como o trabalhador sabe mais quais são seus conhecimentos e habilidades que seu empregador. Outro exemplo é a relação regulador-regulado, na qual o regulado conhece detalhadamente suas atividades, etapas de produção e estrutura de custos, enquanto o regulador não possui essas informações. Nesse último caso, a diferença no nível de informação causa a subordinação das decisões do regulador às informações fornecidas pelos regulados.

³⁷ Atuária é um ramo da matemática que utiliza estatísticas do passado, a teoria das probabilidades e a lei dos grandes números (à medida que cresce o número de observações, a incerteza é reduzida e os erros de previsão diminuem, podendo ser insignificantes a ponto de serem ignorados).

³⁸ “Ônus” é tradução livre do autor desta pesquisa para *deadweight loss*, traduzida em alguns livros como “perda de peso morto”, um custo indevido que impede a alocação eficiente de Pareto. Esse ônus é observado na microeconomia, quando do estudo da introdução de um imposto alterando equilíbrio entre oferta e demanda.

A minimização da diferença de nível de informação é difícil especialmente pelo alto custo da obtenção da informação, o que inviabiliza atingir, em uma relação contratual, um nível equitativo de conhecimento entre as partes. E essa diferença pode originar distorções na escolha de contratos, as quais passam a ter relevância a partir do momento em que os termos dos contratos afetem decisões futuras das partes envolvidas (mesmo que essas decisões não sejam contratáveis por não haver meios de serem verificadas pela contraparte ou por terceiros), afastando os contratos da situação de eficiência.

E, justamente, a regulação dos mercados pelo Estado é necessária para atenuar os efeitos da diferença ou imperfeição de informações no mercado, em busca do benefício mútuo de fornecedores e consumidores. Por isso, o Estado, na função de regulador, deve produzir e divulgar informações acerca da qualidade dos produtos e serviços, inclusive quanto ao grau de satisfação dos consumidores, ou ao menos criar um sistema que induza as empresas a revelar informações de que necessitam ou que as induzam a ser eficientes e repartir ganhos inerentes com os consumidores.

No mercado de seguros, os contratos são baseados numa relação de “boa-fé”, na qual o segurado acredita que o segurador tem condições de promover o ressarcimento de seu prejuízo na ocorrência de um sinistro e o segurador acredita nas informações prestadas pelo segurado no momento da contratação.

Porém, o segurador não tem meios para diferenciar, por falta de mecanismos ou mesmo pelo custo proibitivo, situações que envolvam riscos individuais altos e baixos, por exemplo, quanto ao cálculo do prêmio de seguro. Um seguro dimensionado para um risco baixo pode estar sujeito a um risco alto, pelo fato de os seguradores não terem meios para estratificar corretamente seus clientes em função das respectivas probabilidades reais de perdas.

O estudo da assimetria de informações envolve o entendimento do problema de risco moral, da seleção adversa e da relação principal-agente.

2.2.2.1 Risco moral (*moral hazard*)

O problema de risco moral está ligado ao comportamento individual do segurado ou, mais precisamente à sua possível mudança de comportamento após a contratação do seguro. Um

indivíduo pode tomar atitudes que aumentem a chance de ocorrência de sinistros, justamente por se sentir protegido pelo contrato de seguro, concluindo que os custos de sua perda serão suportados por outros indivíduos, sendo que incidirá somente uma pequena parcela para cada um.

Varian (2003, p.722) define o risco moral como a falta de incentivo para se tomar cuidado em uma ação não-observável. Para Mankiw (2003, p.166), é a tendência de as pessoas se comportarem de forma não apropriada quando as suas atitudes não são perfeitamente monitoradas. Outreville (1998, p. 134) corrobora essa posição, argumentando que o seguro reduz incentivos para prevenção e perda por parte do segurado.

Em outras palavras, o risco moral surge em situações que envolvem a não-observação de comportamento do segurado pelo segurador, isto é, quando o segurador não tem meios para monitorar atitudes individuais dos segurados.

Essa assimetria informacional pode levar ao aumento generalizado dos prêmios individuais, ou em alguns casos, à recusa da venda do seguro pelo segurador, em razão do aumento da frequência e severidade das perdas esperadas, causadas, por exemplo, pela cobrança de custos exagerados no conserto de carros e a sobreutilização de serviços no seguro saúde, eventos que geram um custo maior do que o esperado, gerando consequências diretas no valor do prêmio (OUTREVILLE, 1998, p. 134).

Em planos de saúde, por exemplo, o risco moral é observado no âmbito individual do segurado, que pode ficar menos cuidadoso com a própria saúde, já que conta com o seguro para protegê-lo, e também no chamado problema do terceiro pagador: como o custo do tratamento é pago pela agência do plano de saúde, nem o paciente nem o médico têm incentivos para utilizar racionalmente alguns serviços, por estarem “incluídos” no plano (PIOLA, 2003, p. 10).

Do mesmo modo, no mercado bancário, a política de taxa de juros pode não garantir o equilíbrio entre oferta e demanda de recursos, em virtude de problemas informacionais. No caso de um aumento de demanda por crédito, segundo Gremaud *et al* (2005, p. 249), a teoria tradicional ensina que a taxa de juros deve aumentar com vistas a equilibrar o mercado. Porém, esse aumento pode causar prejuízos às instituições, em razão do risco moral, pois os

tomadores tendem a utilizar os recursos em projetos com maior risco, no objetivo de obter maior retorno, o que pode causar efeitos negativos à inadimplência do SFN.

E esse é um dos pontos questionados quanto à proteção gerada pelo excesso de regulação governamental no mercado bancário, pois os agentes econômicos poderiam se sentir estimulados ao descuido, gerando ineficiência e má alocação de recursos no mercado.

Pindyck e Rubinfeld (2001, p. 606) destacam que o risco moral altera a capacidade de os mercados em geral alocarem recursos de forma eficiente, ou seja, os recursos acabam alocados fora das condições de equilíbrio de mercado.

A ineficiência pode ser compreendida pelas palavras de Varian (2003, p. 723):

Normalmente, a quantidade de um bem negociada num mercado competitivo é determinada pela condição de que a demanda se iguale à oferta – a propensão marginal a pagar se iguala à propensão marginal a vender. No caso do perigo moral, o equilíbrio de mercado tem a propriedade de que cada consumidor desejaria comprar mais seguro e as companhias estariam propensas a vender mais seguro se os consumidores continuassem a tomar a mesma quantidade de cuidado. Mas esse negócio jamais se concretizará porque se os consumidores forem capazes de adquirir mais seguro, eles racionalmente escolherão tomar menos cuidado!

Nesse sentido, Varian destaca o dilema no mercado de seguros quanto ao risco moral: “Seguro de menos significa que as pessoas suportam muito risco; seguro demais significa que as pessoas tomarão pouco cuidado.”

Esse dilema tem efeitos sobre o cálculo do prêmio e do tipo de seguro. Como o segurador não tem meios de observar as atitudes dos segurados, tenderá a não oferecer um seguro total, pois isso faria com que o segurado tomasse menos cuidado, pelo fato de não ser atingido custos totais de suas perdas. No estabelecimento do valor dos prêmios, os seguradores levam em consideração os incentivos que os segurados têm para tomar mais cuidado.

Outro ponto é que o segurado não pode visualizar uma vantagem econômica na indenização, pois ela deve ser tão somente a recuperação de seu prejuízo, de modo a evitar que o segurado ou seu beneficiário se sinta estimulado a atitudes de maior risco com o intuito de enriquecimento.

Inclusive esse ponto é abordado no Artigo 781 do Código Civil, o qual estipula que nos seguros de dano, “a indenização não pode ultrapassar o valor do interesse segurado no momento do sinistro, e, em hipótese alguma, o limite máximo da garantia fixado na apólice, salvo em caso de mora do segurador.”

Para minimizar os efeitos do risco moral, os seguradores fazem com que os segurados assumam parte do risco quando da ocorrência de um sinistro, por meio de incentivos para tomar mais cuidado em suas atitudes, como, por exemplo, o pagamento de uma parcela não-retornável do valor indenizável, conhecida como franquia, mais voltada a evitar pequenas perdas.

No caso dos planos de saúde, Piola (2003, p. 11) destaca que as seguradoras utilizam o mecanismo de co-pagamento, no qual o segurado paga uma porcentagem do custo de qualquer tratamento, ou a franquia, em que o segurado paga a quantia fixa do custo, deixando para a seguradora o que ultrapassá-la. A autora ressalta ainda outros mecanismos, por exemplo, o teto de pagamento, no qual a seguradora paga até um valor pré-estabelecido, o bônus de desconto pela não-utilização do plano, no momento da renovação do contrato, formas que são, inclusive, utilizadas em outras modalidades de seguros como o de automóveis.

O co-pagamento é um exemplo do co-seguro, utilizado para definir distribuição de perdas, protegendo o segurador de uma avaliação (ou declaração) indevida ou incorreta quanto às características do risco sob seguro.

Outreville acrescenta a carência temporal como outro exemplo de mitigador, na qual a cobertura para perigo, acidente ou doença começa somente após um período predeterminado, definido em dias ou meses.

A teoria institucionalista (Williamson, 1985, *apud* Pires; Pinto Jr., 2000) direciona como uma possível solução compensatória frente ao risco moral o estabelecimento de três mecanismos, a saber: (1) monitoramento, espécie de auditoria independente ou monitoramento das condições de execução do contrato, permitindo a percepção de comportamentos inapropriados mesmo antes de sua ocorrência; (2) contratos de incentivos, mecanismos para incentivar comportamentos positivos entre as partes; e (3) *joint ventures*, processo de integração das

partes, com posse conjunta de ativos, cuja finalidade é reduzir o risco do carona (*free-riding*), um comportamento oportunista.³⁹

Como pôde ser observado, o risco moral se refere a situações das relações contratuais, nas quais uma das partes não observa as ações da outra. Decorrente dessa observação, essa forma de assimetria informacional é denominada por Varian (2003, p. 724) como “ação oculta”.

2.2.2.2 Seleção adversa

Diferentemente do risco moral, a seleção adversa refere-se à situação em que uma das partes não pode observar a qualidade dos bens da outra, ou seja, uma deve adivinhar a qualidade da outra, baseada em seu comportamento. Por isso, Varian também a chama de “informação oculta”.

Cabe nesse ponto uma breve diferenciação entre seleção adversa e risco moral. Em relação ao escopo temporal da transação contratual, quando o efeito ocorre antes da conclusão do negócio, é chamado de seleção adversa e quando ocorre depois do negócio finalizado, chama-se risco moral.

Pindyck e Rubinfeld (2001, p. 596) destacam que a seleção adversa surge quando produtos de diferentes qualidades são vendidos a um determinado preço porque compradores ou vendedores não têm informações suficientes para determinar a real qualidade do produto ou serviço no momento da transação.

O exemplo comum encontrado na literatura para explicar essa assimetria informacional é o mercado de carros usados, no qual são negociados carros bons e ruins (limões ou abacaxis). Nesse mercado, o preço “médio” proposto pelos compradores é menor que o preço desejado pelos vendedores dos carros bons, já que a esse preço serão vendidos os limões ou abacaxis. Esse fenômeno é causado justamente pela diferença de nível informacional, pois quando um carro ruim é posto à venda, a percepção dos compradores acerca da qualidade do carro “médio” é diminuída, alterando o valor que os compradores estariam propensos a pagar,

³⁹ Efeito carona é observado quando consumidores ou produtores não pretendem pagar por um bem público (não exclusivo – deve ser fornecido na mesma quantidade para todos os consumidores envolvidos) na expectativa de que outros paguem. (PINDYCK, 2001, p. 647). Varian (2003, p. 712) define como sendo a tentação das pessoas de deixar que outros provejam os bens públicos.

prejudicando os que pretendem vender carros bons, que, por sua vez, acabam saindo do mercado.

No mercado de seguros, Irion (2005, p. 116), Outreville (1998, p. 152) e Williams (1995, p. 13) dizem que ela pode ser denominada como “anti-seleção” e é caracterizada como uma escolha racional de aquisição de um seguro, na qual indivíduos com maior risco têm maior propensão a permanecer no sistema, enquanto os de menor risco tendem a abandoná-lo.

Esses autores explicam que o abandono ocorre pela conjugação de dois fatores: omissão de informações no momento da contratação e aumento dos prêmios para compatibilização dos recursos do fundo com a demanda, causado pelo aumento da sinistralidade dos candidatos com maior risco de sinistro (ou que esperam ter uma perda maior do que a média), que entram no sistema por entenderem que o prêmio é inferior aos custos que terão em um eventual sinistro.

Assim, a companhia de seguros, em vez de levantar uma seleção imparcial de clientes, levantará uma seleção “adversa” (VARIAN, 2003, p. 721).

Do mesmo modo, no mercado bancário, a política de taxa de juros pode não garantir o equilíbrio entre oferta e demanda de recursos, em virtude de problemas informacionais. No caso de um aumento de demanda por crédito, segundo Gremaud *et al* (2005, p. 249), a teoria tradicional ensina que a taxa de juros deve aumentar com vistas a equilibrar o mercado. Porém, esse aumento pode causar prejuízos às instituições, em razão da seleção adversa, pois as entidades ansiosas por recursos, justamente as que apresentam risco mais elevado de retorno, acabam tomando empréstimos e financiamentos a taxas elevadas. Isso faz com que haja uma redução na qualidade dos tomadores de crédito, podendo gerar uma maior inadimplência, o que afetaria a saúde do SFN.

No caso do seguro saúde, Piola (2003, p. 9) destaca que o fato de o consumidor ter mais conhecimento do que o segurador de seu comportamento em relação à sua saúde, assim como seu histórico médico e familiar, provoca a seleção adversa, gerando dificuldades para o segurador selecionar corretamente seus clientes.

Uma das formas de se minimizar os efeitos da seleção adversa é a sinalização da qualidade do produto ou serviço à outra parte.⁴⁰ No mercado de carros usados, essa sinalização é feita por meio do oferecimento de uma garantia estendida, que somente os proprietários de carros bons poderiam oferecer, distinguindo-se dos vendedores de limões ou abacaxis. A garantia estendida é um efetivo sinal, pois custa mais para um produto de baixa qualidade que para um de alta, justamente porque o de baixa requer maior quantidade de reparos durante a vigência da garantia, cujos custos cabem ao produtor/provedor.

No mercado de trabalho, um sinalizador que pode diferenciar a capacidade profissional entre dois colaboradores que exercem a mesma função é o nível de educação de cada um. Mais anos de estudo na academia sinalizam um melhor preparo profissional, o que os economistas denominam de “efeito diploma”. Essa diferenciação evita os custos inerentes ao treinamento, à produção insuficiente e ao desligamento do colaborador não preparado para a função.

No seguro saúde, a seguradora introduz, segundo Irion (2005, p. 117), a prática de exames pré-admissionais, a obtenção de declaração de saúde e o estabelecimento de prazos de carência entre a contratação do seguro e a vigência da apólice. Segundo o autor, esses procedimentos podem detectar a existência de alguma doença crônica pré-existente não declarada, evitando a entrada de um participante que pretende utilizar imediata e indevidamente uma talvez única e grave enfermidade, desistindo do contrato assim que o tratamento médico for finalizado.

Outra forma apontada por Pindyck e Rubinfeld é a demonstração de qualidade por meio da reputação positiva do provedor do produto ou serviço, a qual pode ser desenvolvida por meio da padronização de sua atividade, seja produção ou prestação de serviço, ou ainda por meio da obtenção de certificados de qualidade de órgãos independentes, por exemplo, a certificação da gama NBR ISO 9000.

A teoria institucionalista (Williamson, 1985, *apud* Pires; Pinto Jr, 2000) direciona como uma possível solução compensatória frente à seleção adversa o estabelecimento de dois mecanismos, a saber: (1) sinalização, a qual diz respeito à emissão de sinais e fornecimento de informações por parte do agente que a possui e (2) varredura, processo que ocorre quando a

⁴⁰ Segundo Pindyck (2001, p. 601), o conceito de sinalização foi desenvolvido por Michael Spence em 1974.

informação assimétrica é revelada por iniciativa da outra parte, ou seja, trata da busca de informações mediante fornecimento de incentivos visando atrair somente aqueles que detêm a informação desejada.

2.2.2.3 Relação principal-agente

Segundo Martinez (1998), o problema central de análise na relação do principal-agente é a possibilidade de o agente assumir um comportamento oportunista no tocante às suas ações ou omissões, visando aumentar sua satisfação pessoal, evitando o risco e buscando a maximização do seu bem-estar, em detrimento do bem-estar do principal.

De acordo com Jensen e Meckling (1976), trata-se do problema gerado no relacionamento entre agentes nas trocas econômicas, em que um ator (o principal) tem poder sobre o comportamento de outro (o agente) em seu favor e o bem-estar do principal é influenciado diretamente pelas decisões do agente.

No mercado de seguros, o problema do principal-agente tem como atores, segundo Pindyck e Rubinfeld (2001, p. 609), o segurado, visto como agente, e o segurador, como principal. A relação pode ser descrita como o risco de o segurado agir de acordo com seus próprios interesses, ignorando os interesses do segurador.

Arrow (1985) *apud* Stancioioli (2002, p. 7) tratou o risco moral e a seleção adversa como fontes causadoras de problemas de agência. Destacou que o risco moral envolve situações nas quais as ações dos agentes não são de conhecimento do principal e a seleção adversa é verificada quando os agentes possuem informações ou qualidades não conhecidas pelo principal. Então, para o principal proteger seus interesses, é necessária a introdução de mecanismos que desestimulem os agentes a incorrerem em risco moral ou seleção adversa.

O problema é que o principal não consegue, de fato, exercer controle sobre o agente. Pode apenas impor algumas restrições a fim de que ele aja em determinada direção. Assim, para minimizar tal custo com vistas a equilibrar o bem-estar e alinhar os interesses dos atores, o principal busca meios de obter informações dos agentes, mediante monitoramento das atitudes dos agentes e acompanhamento dos respectivos resultados, penalização por comportamentos não desejados dos agentes ou estabelecimento de contratos (MARTINEZ, 1989).

2.2.2.3.1 Captura do regulador

A captura do regulador é tratada na literatura como uma falha do processo de regulação, representando a possibilidade de uma entidade regulada adquirir o poder sobre a entidade supervisora, pela sua influência política, conhecimento técnico avançado ou intercâmbio de recursos humanos qualificados. Em outras palavras, esse mecanismo consiste em conseguir que a entidade regulada exerça influência de tal modo que seus interesses particulares se antepõem à coletividade – objetivo do interesse público –, por meio da regulação.

É um caso que ilustra a relação principal-agente, sendo o agente as instituições reguladas e o principal o órgão regulador. Nesse sentido, o regulador não tem controle nem conhecimento amplos das atividades dos agentes quanto a aspectos relacionados à aquisição de insumos, organização da produção ou outros parâmetros do processo de agregação de valor. Isso permite ao agente manipular informações sobre seus processos internos visando obter ganhos mediante interferência nos mecanismos de regulação.

Segundo Moscoviliato (2005, p. 3), a captura do regulador pode ocorrer por motivos como expertise e capacidade científica (pesquisa) do regulado, capacidades financeiras, organizacionais, econômicas ou tecnológicas do regulado, acesso rápido a informações do mercado regulado ou lobby organizado pelo regulado.

O trabalho de Stigler (1971) *apud* Bregman (2006) representou o marco inicial no estudo do comportamento do regulador, inovando ao propor a integração da análise da economia à do comportamento político. Segundo esse autor, os políticos não utilizariam seu poder para promover o bem comum, mas sim para maximizar uma função-utilidade, o que chamou de “falhas de governo”.

A essência do conceito da captura pode ser ampliada com a atribuição de papéis diferentes para os atores da relação principal-agente. É possível pensar no órgão regulador, atuando como agente, e no Estado, como principal. Conforme destacado por Theotônio (1999), isso é observado quando a eficiência do setor se subordina a outros interesses do Estado, por exemplo, na busca da estabilidade econômica. Batista Jr. (2003), acerca da discussão sobre autonomia do BACEN, enfatiza que “[...] estabeleceu-se uma relação simbiótica, para não dizer promíscua, entre autoridades monetárias e instituições financeiras privadas, que leva frequentemente a uma dissociação entre a ação do Banco Central e os interesses públicos.”

Uma das consequências da captura do regulador é a perda de credibilidade, impactando negativamente na realização de suas funções. Nesse ponto é importante a sinalização do regulador quanto à forma de atuação, perceptível aos agentes.

No caso particular do mecanismo de seguro de depósito, Costa (2002) destaca que a captura é observada caso a instituição seguradora passe a defender objetivos do setor que regula prioritariamente aos interesses dos depositantes e contribuintes ou se ela hesita em tomar medidas rígidas ao se defrontar com prejuízos que sua ação pode acarretar à instituição garantidora. Outro caso que se insere no contexto do seguro de depósito é o desempenho do SFN, em relação à utilização de recursos do fundo de seguro. O bom desempenho do sistema financeiro implica o crescimento do fundo, tanto pelo aumento de captação causado pelo aumento da base de cálculo, como pela aplicação dos recursos já existentes. A não utilização desses recursos, tendo em vista o desempenho, poderia levar as instituições membros a, talvez até politicamente, conseguir a suspensão total das contribuições ou redução dos prêmios ao nível zero.

2.3 O mecanismo de seguro de depósito e suas funções

Normalmente os SSD são criados após a ocorrência de graves crises no sistema bancário, a exemplo dos Estados Unidos, Inglaterra ou mesmo do Brasil, uma vez que o FGC fora criado em meio à turbulência gerada no SFN, após a estabilização da moeda provocada pelo Plano Real. As crises bancárias são perigosas porque podem gerar impacto no sistema produtivo, levando outros setores da economia a observarem o fenômeno da recessão econômica.

Os SSD devem ser concebidos contemplando o equilíbrio entre os montantes reembolsados aos depositantes e a geração de recursos para a formação da reserva que será disponibilizada para tais pagamentos. Aliás, segundo Yoshino (1994, p. 11), o aumento do escopo da garantia de instrumentos financeiros sem a devida contrapartida de fundos foi uma das principais causas da falência de sistemas de seguro em diversos países. Esse cuidado é necessário porque há um enorme apelo social no que se refere a reembolsar perdas a depositantes menos favorecidos, abrindo caminho para o aproveitamento político da situação.

A proteção dada por esses sistemas tem a finalidade primordial de aumentar a estabilidade do sistema financeiro, minimizando ou mesmo evitando o colapso do sistema bancário, em consequência do temor do pequeno depositante em perder suas economias, representado pela "corrida bancária", ou seja, a corrida aos bancos para a retirada dos recursos depositados, motivada pela perda de confiança na solvência da instituição.⁴¹ Segundo Ketcha (1999), as corridas bancárias são onerosas porque interferem no processo de intermediação bancária, afetam a disponibilidade de crédito e a atividade econômica, pois ativos são liquidados prematuramente para atender às solicitações de saques dos depositantes. O autor ressalta que as corridas bancárias são uma ameaça aos bancos porque essas instituições normalmente têm passivos com alta liquidez e ativos com baixa liquidez.

É importante destacar que o ressarcimento aos depositantes por meio de SSD é apenas uma das opções para o restabelecimento da ordem no sistema financeiro, geralmente feito no caso de a instituição participante entrar em estado permanente de insolvência, seguida de processo de liquidação. As outras opções seriam os processos de fusão e incorporação, permitindo assim a continuidade das operações e a prestação de serviços aos depositantes.

Os SSD são implantados pelos órgãos reguladores dos sistemas financeiros para proteger a economia popular, sendo considerados uma ferramenta de promoção da estabilidade financeira. Segundo Garcia (2000, p. 2), os SSD protegem os depositantes por meio de mecanismo de reembolso tempestivo do valor dos depósitos segurados, aumentam a confiança do consumidor no sistema financeiro e o nível de poupança, incentivando o crescimento econômico, permitem que bancos pequenos possam competir com bancos grandes e requerem que os próprios bancos contribuam para a solução dos problemas de seus pares.

Observa-se na literatura acerca do tema que o principal ponto de promoção da estabilidade do sistema financeiro motivado pela implantação de um SSD seria a redução de incentivos para retirada de recursos por perda de confiança dos depositantes, especialmente os pequenos, causado por situações de insolvência ou iliquidez momentânea de instituições individuais, evitando assim a propagação de pânico. Tais situações poderiam se espalhar por todo o

⁴¹ A essência do risco de corrida está na natureza do contrato de depósito à vista, que são contratos que envolvem direitos do tipo "o primeiro a chegar será o primeiro a ser atendido" (SAUNDERS, 2000, p. 336). A corrida acontece quando depositantes vão simultaneamente retirar seus recursos do banco, acreditando que o banco não disporá de papel-moeda suficiente para todos os clientes, sendo conveniente, para a retirada total dos recursos, que cada um chegue antes dos demais (HILLBRECHT, 1999, p.105).

sistema financeiro, gerando crise sistêmica, marcada por corrida generalizada aos bancos – lembrando que a corrida bancária está diretamente ligada ao fato de as solicitações de retiradas serem feitas mediante atendimento sequencial, ou seja, na ordem de chegada.

A constatação teórica em defesa do seguro depósito como mecanismo de prevenção contra corridas bancárias foi apresentada por Diamond e Dybvig (1983), na qual esses autores concluíram que o seguro depósito é uma política com resultados efetivos para casos de corridas bancárias que ameaçam a estabilidade do sistema financeiro.

Esses sistemas protegem os depositantes segurados contra as consequências associadas a uma falência bancária, mas não é projetado para proteger bancos da falência. A existência de um seguro depósito preenche a lacuna criada pelas dificuldades dos depositantes em monitorar a qualidade dos ativos e a situação econômico-financeira dos bancos.

Garcia (1999, p. 5) descreve três objetivos comuns dos mecanismos de seguro de depósito, a saber: (1) a proteção aos pequenos depositantes; (2) elucidação das regras a que instituições depositárias se submetem e sob as quais instituições insolventes serão fechadas ou terão sua situação resolvida e (3) auxílio para estabilizar o sistema financeiro por meio do estabelecimento de uma estrutura de incentivos de boas práticas bancárias.

2.3.1 A construção de um sistema de seguro de depósito

A etapa de construção de um sistema deve ser precedida de definição e escopo do seguro de depósito em instrumento legal, que defina claramente, por exemplo, quais exigibilidades das instituições serão consideradas para efeito de seguro de depósito, quais as competências legais da agência administradora, suas responsabilidades, objetivos e deveres e também os prazos nos quais os depósitos segurados serão reembolsados. Essas características de sistema de seguro, segundo FSF (2001) e IADI (2008), contemplam a opção preferida dos países, quando consideram a hipótese de implantar um mecanismo de seguro de depósito.

Além disso, os sistemas de seguro de depósito devem ser desenhados apropriadamente, para que sejam amplamente compreendidos pelo público, tenham credibilidade e evitem efeitos de risco moral. É importante destacar que o seguro de depósito é apenas mais uma das

ferramentas da rede de proteção, devendo atuar em conjunto com as demais: supervisão bancária efetiva, regulação prudencial forte, sistema de pagamentos sem risco e acesso ao prestador de última instância (Ketcha, 1999 e IADI, 2008).

Com relação aos instrumentos de captação a serem cobertos pelo seguro, Garcia (2000, p. 12) sugere que sejam incluídos todos os tipos de depósito de clientes em moeda nacional e que alguns sejam excluídos, a exemplo dos depósitos de outras instituições financeiras, companhias de seguro, entidades governamentais, de titulares e respectivos parentes de administradores de instituições financeiras. Além disso, o autor também sugere que a definição de “depósito” deve ser consistente com as definições adotadas em leis e normativos, no intuito de evitar incertezas, de modo a evitar interpretações que possam levar a questionamentos jurídicos após a quebra da instituição.

É importante destacar que os materiais analisados colocam como pré-requisito da análise a existência de período sem crise bancária, ou mesmo sem a eminência de sua ocorrência, pois nesses casos valeria uma “solução de mercado” específica para cada tipo de instituição. Uma situação de crise pode ser identificada, por exemplo, mediante problemas de falta de liquidez de instituições individuais, dificuldades das mesmas em captar recursos no mercado interbancário e retiradas constantes dos depositantes e em grandes volumes.⁴² Outro ponto é que pode ocorrer um número excessivo de solicitações de reembolso ao fundo antes que o fundo tenha atingido um nível suficiente no volume de reservas, levando a própria agência de seguro depósito à insolvência. Nessas situações, o governo pode desejar introduzir garantia total, processo muito dispendioso, não incentivando a implantação de medidas que fortaleçam o sistema como um todo. Nesse sentido, Ketcha (1999) destaca que, em geral, a experiência de casos anteriores sugere que, em tempos de crise, pressões políticas provocam decisões que podem ir de encontro ao desenvolvimento de um hígido e eficiente sistema bancário a longo prazo. Dermirguç-Kunt *et al* (2006) corrobora essa posição quando afirma que sistemas de seguro de depósito instituídos em circunstâncias de crise estão mais propensos a ser fracamente delineados.

⁴² Mercado interbancário é, segundo Fortuna (2005, p. 114), um mercado privativo dos bancos, com ajuste livre de preços, sem interferência do BACEN, pelo qual instituições financeiras transferem recursos entre si, por meio de Certificados de Depósitos Interbancários (CDI).

2.3.2 Características essenciais na construção de um SSD

Segundo FSF (2001, p. 13), a eficácia dos SSD depende da existência de leis específicas, sem inconsistências no regime legal, com o devido suporte jurídico para que se possa intervir ou impor ações corretivas quando necessário, com a existência de regras contábeis claras e de divulgação de informações para o correto monitoramento do sistema bancário, visando à promoção da estabilidade do sistema financeiro e colocando o SSD como um componente da rede de segurança. Essa transparência contribuirá para a redução do risco moral e dos problemas de agência. Além disso, os depositantes precisam de um SSD confiável, tempestivo no reembolso dos depósitos garantidos.

Uma das pesquisas elaboradas pelo FSF (2001) resultou no *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, no qual foram especificadas as características essenciais que devem ser consideradas quando do delineamento e construção de um SSD. Entre tais características, o mecanismo de seguro depósito deve prever, por exemplo, como será formulada a proteção, explícita ou implícita, quais serão os poderes e responsabilidades da instituição, como estará operacionalmente estruturada a agência de seguros, de que maneira se relacionará com outras ferramentas e órgãos envolvidos na rede de proteção, qual valor será oferecido como cobertura, como será definida a adesão das instituições participantes e como será feita a captação de recursos para a formação do fundo. O estudo dessas características é importante, pois um SSD bem delineado e compreendido pela sociedade pode efetivamente contribuir para a estabilidade dos sistemas financeiros dos respectivos países, no intuito de reduzir incentivos para a retirada de depósitos por perda de confiança no sistema financeiro.

Acrescenta-se que o IADI desenvolveu, inclusive a partir da pesquisa descrita pelo FSF, documento denominado “Princípios Essenciais dos Sistemas de Seguro de Depósito” (*Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*), voltado para os países que pretendem adotar um mecanismo de seguro de depósito ou queiram reformá-lo, porém, não cobrindo todas as necessidades e especificidades de cada sistema bancário, as quais devem ser consideradas dentro do contexto dos poderes e das leis a fim de se alcançar os objetivos de política pública e do mandato do SSD. No documento são listados 21 princípios essenciais, relacionados com objetivos e ambiente externo, poderes e responsabilidades, governança, relacionamento com outros participantes da rede de proteção, adesão e cobertura, *funding*, conscientização pública, questões legais, resolução de falência, reembolso aos depositantes, direitos reivindicatórios e recuperações e risco moral (IADI, 2008).

Os SSD devem minimizar os efeitos de três típicas formas de assimetria informacional, observadas nos mercados de seguro: risco moral, seleção adversa e problemas de agência (Garcia, 2000, p.2). Para tanto, o autor destaca que o SSD deve seguir um modelo *incentive-compatible*, doravante nomeado como incentivador, aquele que basicamente não reduz a disciplina de mercado.

Nesse âmbito, a transparência na prestação das informações passa a exercer um papel importante, pois fortalece o poder dos participantes do mercado para gerar pressões favoráveis a práticas que garantam a solidez e segurança do sistema financeiro. A propósito, a disciplina de mercado é um dos destaques do Novo Acordo da Basiléia, cujo Terceiro Pilar inclui exigência de ampla divulgação de informações para os bancos, aumentando a transparência quanto aos níveis de risco que incorrem, assim como o modo como os gerenciam.

Ainda segundo Garcia, decorrente de pesquisa com base em uma amostra de mais de setenta países, incentivador é o modelo estruturado para a minimizar os problemas decorrentes de assimetria de informações, apresentando como características essenciais a proteção explícita, a cobertura limitada, a adesão compulsória, a captação para formar o fundo *ex-ante* com recursos privados, o prêmio ajustado ao risco e a administração privada, com transparência e independência política na gestão do fundo. Afanasieff (2000, p. 56) corrobora essa visão, destacando que:

[...] as evidências empíricas vão ao encontro das melhores práticas propostas pela teoria, ou seja, seguros depósitos explícitos compulsórios, privados, com prêmios ajustados ao risco, cobertura baixa e pouco extensa, [...], além da possibilidade de co-seguro são características de SSD *incentive-compatible*, pois em regiões cujos países mais seguiram essa receita houve menor incidência de crises bancárias.

De modo inverso, um modelo não-incentivador incluiria a manutenção de um sistema implícito, de adesão voluntária, subcapitalizado, ineficiente no pagamento dos depósitos segurados, com excesso de cobertura, divulgação de informações insuficientes aos depositantes e com manipulação política.

Com vistas a se atingir um modelo nesse nível, faz-se necessário discutir e definir alguns pontos, por exemplo, quais os tipos de depósitos cobertos, de que modo será estipulado o nível de cobertura, de onde exatamente virão os recursos para constituição do fundo (*funding*),

qual metodologia será utilizada para ajustar prêmios ao risco, quais serão o objetivo em termos de colchão de reserva de liquidez, a estratégia a adotar caso a reserva não seja suficiente para honrar os reembolsos e a estrutura da agência responsável pelo gerenciamento do SSD e suas responsabilidades.

2.3.2.1 Forma de proteção

Há basicamente duas formas de proteção, a explícita e a implícita. De uma forma simplista, implícita é aquela não formalmente especificada, em que não há regras que prevejam claramente como seriam tratadas as características essenciais dos mecanismos. A explícita seria aquela na qual esses pontos seriam todos predefinidos.

Segundo o FSF (2001), a proteção implícita nunca é, por definição, especificada formalmente. Não há regras estatutárias observando a exigibilidade dos passivos dos bancos, o nível de proteção fornecido nem mesmo o modo pelo qual o reembolso é feito. Por sua natureza, essa proteção cria incertezas quanto ao tratamento dado a depositantes e credores quando da ocorrência de falência bancária. A captação para a formação do fundo é discricionária e normalmente depende da habilidade do governo para viabilizar o uso de recursos públicos. Por outro lado, ainda segundo aquele mesmo estudo, o seguro de depósito explícito e limitado é preferível à cobertura implícita por trazer obrigações aos depositantes e credores e limitar a possibilidade de tomada de decisões discricionárias que poderiam resultar em ações arbitrárias.

Segundo o IADI (2008), um SSD explícito esclarece as obrigações das autoridades em relação aos depositantes, limita o escopo das decisões discricionárias, no intuito de promover a confiança do público, auxilia na contenção de custos das decisões sobre a resolução de instituições falidas e pode oferecer ao país um processo efetivo para se lidar com a falência bancária. Além disso, como esses pontos são expostos em lei, acabam servindo como direção pública do SSD (IADI, 2006b).

Apesar de o seguro de depósito explícito aparecer como opção preferida dos países, segundo FSF (2001) e IADI (2008), Dermiguç-Kunt e Detragiache (2002) argumentam que sistemas explícitos tendem a aumentar a fragilidade do setor bancário, especialmente em países onde as taxas de juros bancários tenham sido desregulamentadas e onde o ambiente institucional seja

fraco. Além disso, os efeitos adversos do seguro de depósito na estabilidade bancária tendem a ser maiores quanto maior for a cobertura oferecida e também onde o sistema for gerenciado por entidade governamental ao invés do setor privado. A base da argumentação é a maior assunção de riscos.

Dermiguc-Kunt *et al* (2006) afirma que todos os países oferecem seguro de depósito implícito, mesmo afirmando que implantaram um sistema explícito. O autor sustenta que sempre existirá pressão para que o governo resolva a quebra de um banco.

A propósito, pode-se observar o seguro de depósito conduzido por meio da Reserva Monetária, nas décadas de 70 e 80, como sendo um depósito implícito, já que funcionava com a certeza de que sempre seriam disponibilizados recursos para o total ressarcimento dos depositantes, inibindo a busca das melhores práticas, conforme verificou Afanasieff (2000, p. 70).

2.3.2.2 Poderes e responsabilidades

Com relação aos poderes da instituição, a gama de opções parte do caso de um simples sistema de *pay-box* a outros que envolvem maiores responsabilidades. A decisão de qual modelo adotar depende dos objetivos definidos na política estratégica do SSD.

O sistema *pay-box* clássico limita-se ao recebimento dos prêmios de seguro, gerenciamento desses recursos mediante aplicações em ativos seguros – para assim honrar as obrigações e manter os prêmios num nível que não penalize as instituições participantes – e ao ressarcimento dos depositantes após o fechamento de instituição insolvente (IADI, 2006b). Em razão da atuação limitada, a agência cria dependência do órgão supervisor quanto ao fluxo de informações necessárias para reembolsar os depositantes, o que pode prejudicar o pagamento tempestivo. O órgão administrador do seguro depósito necessita da quantidade de clientes da instituição-problema sob a proteção do seguro, assim como respectivos nomes e endereços, para que possa se planejar quanto aos recursos do fundo que serão repassados àqueles depositantes. Portanto, para o funcionamento sinérgico dos órgãos, é relevante que sejam formalizados acordos entre as partes, subsidiados por legislação específica, permitindo assim a comunicação entre as entidades de modo rápido e objetivo, com coordenação de ações explícita e transparente.

Um sistema com maiores poderes inclui responsabilidades específicas de fiscalização, podendo lhe ser atribuído competência legal para requerer verificações ou inspeções nos participantes ao órgão supervisor, ou ele mesmo conduzir os tais exames, publicar normas prudenciais, inclusive publicando normas e dando solução a crises em instituições individuais, por meio de processo de intervenção ou liquidação. Podem-se também atribuir outras funções, por exemplo, desenvolvimento e exigência de mitigadores de riscos e controle de entrada e saída de instituições do SSD. Com todo esse ferramental, o sistema estaria apto a monitorar as condições do setor, estimando seu potencial de perda e, por consequência, comandando ações para minimizar efeitos de eventuais perdas.

As responsabilidades agregadas do *pay-box* com maiores poderes precisam de uma maior cooperação e coordenação das ações tomadas por participantes da rede de segurança. Também necessita ser eficiente em termos de identificação de risco, avaliação e administração, além de ter acesso a informações oportunas e precisas para poder avaliar a condição financeira das instituições seguradas individualmente, assim como o setor financeiro. Deve também antecipar os problemas financeiros de bancos individuais e lidar com eles de forma eficiente quando surgirem (IADI, 2006b).

Caso lhe seja atribuída a função de supervisão de seus membros, pode se configurar uma situação de conflito de interesses, uma vez que o responsável pela supervisão poderia permitir que bancos insolventes continuem operando por não ter atuado tempestivamente quanto à observância de requisitos mínimos prudenciais, por exemplo, capital, liquidez ou riscos, o que acaba gerando expectativa de custos ainda maiores ao mecanismo de seguro. Do mesmo modo, pode ocorrer conflito entre a agência de seguro com função fiscalizadora e o órgão que atua como prestador de última instância, já que esse último pode postergar uma situação falimentar, por meio de empréstimos, enquanto a agência pode preferir o encerramento das atividades, por entender que se trata de solução com melhor relação custo/benefício.

2.3.2.3 Estrutura operacional

A administração da agência de seguro pode ser oficial ou privada, isto é, de responsabilidade do governo ou de seus membros participantes, respectivamente. Em ambos os casos, podem ocorrer problemas de assimetria do principal-agente.

Quando a administração é oficial com ou sem responsabilidade de formação do fundo de reserva, ou privada com captação de recursos de responsabilidade do governo, interferências políticas podem ocorrer na gestão da agência. Nesses casos, é recomendável uma administração conjunta, com quantidade equitativa de membros indicados pelo governo e pelos bancos, tanto para Conselho de Administração, CA, e conselho fiscal como para diretoria-executiva da agência de seguro de depósito. A interferência política também pode ser minimizada se houver uma forte estrutura legal e regulatória subsidiando a agência de seguros, tornando-a independente, nos moldes, por exemplo, de autarquias como a Comissão de Valores Mobiliários, CVM.⁴³

Ainda a respeito da administração privada, há questões de confidencialidade e competitividade envolvidas, o que poderia prejudicar o fluxo de informações na agência, já que essa seria composta por representantes de alguns de seus bancos membros, tanto nos conselhos como na diretoria e no corpo funcional. Por esse mesmo motivo, poderia haver relutância do órgão supervisor em encaminhar informações confidenciais de cada instituição à agência, já que informações de uma instituição poderiam ser acessadas por outras. Para evitar tais inconvenientes, seria necessária a especificação em instrumento legal daquilo que deve ser enviado pelo órgão supervisor e daquilo que pode ser solicitado pela agência de seguros.

Acrescenta-se ainda o problema da captura do regulador pelo regulado, situação em que a agência de seguro de depósito serviria muito mais aos interesses dos bancos que dos depositantes, uma vez que os regulados estariam no comando da agência, podendo interferir nas ações que iriam de encontro a seus interesses, ou de grupos nacionais ou estrangeiros que estivessem representando.

No caso de se optar pela administração oficial, é possível montar uma estrutura independente ou compô-la em outro órgão já existente, por exemplo, por meio da criação de um novo departamento dentro do órgão supervisor existente. Nesse caso, é possível utilizar a *expertise* de tal órgão – equipes com sólidos conhecimentos acerca de rede de segurança e do ambiente de operação bancária –, contando ainda com a vantagem de se ter acesso mais fácil a informações dos bancos, porém com a desvantagem de uma possível não segregação nítida

⁴³ A Lei 10.411/02 alterou a Lei 6.385/76, instituindo a CVM em regime especial, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10411.htm. Acesso em: 23/04/2008.

das responsabilidades típicas de cada órgão, gerando interferências na gestão do fundo, conflitos de interesse, especialmente quanto à tomada de decisões, fazendo com que, por interferências externas no regulador, decisões e providências possam ser postergadas.

Independentemente da estrutura escolhida, é importante montar equipes capacitadas, hábeis tecnicamente para agir em situações de crise, que conheçam as atividades inerentes ao seguro depósito, assim como o macro e o microambiente onde ele está inserido.

2.3.2.4 Adesão das instituições participantes

Sobre a adesão dos participantes, há duas as seguintes formas: compulsória ou voluntária, automática ou sob solicitação, independentemente se os bancos forem estatais ou privados. A análise de adesão de bancos estrangeiros é mais relevante em locais onde há grande penetração de instituições multinacionais, pois é preciso definir qual sistema de seguro depósito será responsável pelo reembolso aos depositantes do país-sede, do hospedeiro ou de ambos e se haverá complementaridade de cobertura.

A estrutura de um SSD incentivador deve tornar obrigatória a inclusão de todas as instituições que correm risco de corridas de saques, independentemente de onde esteja sua matriz, basicamente por dois motivos: primeiro, para diluir o valor do prêmio entre um grande número de participantes e, depois, para evitar seleção adversa dos membros participantes, uma vez que sendo voluntário, bancos em melhor situação econômico-financeira poderiam optar por não fazer parte do sistema, já que os recursos possivelmente seriam utilizados somente para sanear bancos cuja probabilidade de falência fosse alta. Da mesma forma que a inclusão tem de ser obrigatória, não deve ser permitida a saída, pois não pode ocorrer retirada de fundo acumulado.

O IADI (2006b) destaca que a associação, além de ser compulsória, deve ser concedida somente a instituições sujeitas à supervisão e ao regulamento. A política de associação deve ser articulada de forma explícita nas responsabilidades do segurador de depósito. Ainda, os critérios de associação e requerimentos financeiros devem ser cumpridos pelas instituições antes que se tornem membros do SSD.

A adesão automática é, operacionalmente, a forma mais simples, mas implica a aceitação de instituições que podem já representar um risco para o administrador do seguro depósito. Quando feita por solicitação do interessado, o segurador pode exigir o atendimento de padrões mínimos que sinalizem o risco que a instituição representa. O tipo de inclusão, obrigatória ou voluntária, deve dar preferência à primeira, com vistas a minimizar o efeito de seleção adversa.

A inclusão deve considerar também os bancos estatais, que intuitivamente seriam beneficiários de um sistema implícito, com garantia total do governo à sua disposição. A inclusão, de certo modo, incentiva a competição, uma vez que coloca todas as instituições sob as mesmas regras prudenciais e de supervisão, ao impor a todos os bancos o dever de contribuir com o prêmio do seguro e ao atribuir a todos os clientes depositantes o mesmo tipo de cobertura em caso de sinistro.

2.3.2.5 Valor de cobertura do seguro de depósito

O valor garantido pode ser definido por meio de levantamento estatístico, considerando cobertura por depósito ou por depositante, de modo a cobrir parcela considerável do total de depositantes, e lembrando que é preciso considerar os efeitos do risco moral na definição do valor; quanto maior o valor coberto, menor o incentivo a monitorar a instituição depositária. A propósito, em países com altas taxas de inflação, pode ser necessário reavaliar o valor garantido, pois elas podem influenciar na composição e no tamanho dos depósitos.

Inicialmente, é preciso definir o público-alvo do seguro. A garantia pode ser estendida para todos os depositantes, somente aos pequenos ou a um padrão diferente. Deve-se também especificar que tipos de depósito serão garantidos, somente os à vista, a prazo ou se algum outro título fará parte do rol da cobertura.

Num sistema incentivador, é preferível que a cobertura dada aos depósitos seja parcial, de modo a evitar a ocorrência do risco moral, aumentando a disciplina de mercado. Isso porque a cobertura parcial ou incompleta induz o depositante ao ato de monitorar e acompanhar a instituição depositária. O conceito subjacente é que o fato de expor os depósitos a perdas faz com que as condições das instituições sejam monitoradas mais atentamente, forçando-as a permanecerem com boa saúde econômico-financeira. É importante destacar que aqueles

investidores em condições de exercer a disciplina de mercado em relação a sua instituição depositária devem ser excluídos da cobertura do seguro. Nesse rol listam-se, por exemplo, investidores institucionais, investidores qualificados, governos e administradores de instituições financeiras.⁴⁴

Essa idéia de limitar a cobertura corrobora o conceito do co-seguro, mecanismo análogo ao co-pagamento no seguro-saúde, no qual o segurado paga uma porcentagem do custo de qualquer tratamento. Porém, como essa tarefa não é simples para os pequenos depositantes, não-sofisticados, uma possibilidade é estabelecer um teto de cobertura até o qual não existe o co-seguro. Garcia (1999) também concorda, observando que a Europa, região que mais continha países que utilizavam algum limite de valor, sofreu menos crises bancárias. O autor demonstrou que na média os países cobrem aproximadamente 90% das contas, mas somente 40% do valor dos depósitos, o que significa que o pequeno depositante encontra-se protegido.

Para Helfer (1999), esse aspecto contribui para aumentar a disciplina de mercado:

Mecanismos que aumentam a disciplina de Mercado incluem restringir a proteção de seguro de depósito, em economias emergentes, aos pequenos depositantes, movendo depositantes não segurados e grandes investidores para o fim da fila [...]⁴⁵

Apesar das aparentes vantagens do co-seguro, especialmente quanto aos incentivos ao monitoramento do risco dos bancos, em razão da possibilidade de perda parcial dos depósitos, ele pode prover incentivos para que os depositantes corram aos bancos, justamente por saber que parte de seus recursos será perdida (Ketcha, 1999).

Nesse ponto surge uma dúvida acerca do risco moral, especificamente quanto ao comportamento do depositante, se ele teria capacidade técnica para monitorar e acompanhar o desempenho de sua instituição depositária, contribuindo para a solidez do SFN, mesmo aqueles que possuem recursos acima do limite de cobertura.

⁴⁴ Investidores institucionais são aqueles que administram grandes volumes de recursos, normalmente oriundos de contribuições periódicas de um grupo. São, por exemplo, fundos de investimento, entidades de previdência privada, sociedades seguradoras, companhias de capitalização, sociedades de investimento consórcios e clubes de investimento (Andrezo e Lima, 2007, p. 7). A definição de investidor qualificado consta do Art. 109 da Instrução Normativa CVM n. 409/04, a saber, entre outros, instituições financeiras e pessoas físicas ou jurídicas que possuam investimentos financeiros em valor superior a R\$300 mil.

⁴⁵ “*Mechanisms for increasing market discipline include limiting deposit insurance protection in developing economies to small savers, putting uninsured depositors and large creditors at the end of the line for any recovery after resolution of a failed bank (...).*”

Garcia (2000) sugere calcular o valor máximo de cobertura por meio da regra de bolso do FMI, o que significa segurar um montante equivalente a duas vezes o PIB per capita do país. A propósito, no Brasil, em 2007, a regra de bolso equivalia a R\$27.034,56, correspondente a 45% do valor corrente válido (R\$60.000,00).⁴⁶

Com relação à atualização do valor de cobertura do seguro, o autor destaca que esse processo vai contra a boa prática, uma vez que pelo fato de o valor não ser constante, o depositante acaba por desconhecer o curso, reduzindo sua confiança no sistema. Além disso, o montante deixaria de ser um valor inteiro, de memorização mais difícil.

Além do limite de cobertura, o autor acrescenta que o valor reembolsado deve se restringir somente ao montante principal, pois instituições em dificuldades de liquidez tendem a oferecer maiores taxas de rendimento em depósitos remunerados, e o SSD não deve ser obrigado a honrar essas taxas, o que oneraria os recursos do fundo.⁴⁷

2.3.2.6 *Funding*

A formação do fundo é um ponto de destaque na questão de confiança no sistema, pois é necessário ter recursos disponíveis para o reembolso tempestivo dos clientes, evitando assim o pânico e sua propagação (a tempestividade do reembolso é importante para manter o nível de cobertura, já que atrasos podem reduzir seu valor com o tempo e também porque o atraso aumenta a incerteza no funcionamento do sistema como um todo).

O fundo pode ser formado com utilização de recursos públicos, privados – por meio de pagamento de prêmios das instituições participantes –, empréstimos de organismos multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, BIS, FMI, entre outros), operações de resseguro, ou ainda uma combinação dos exemplos mencionados. Ressalta-se que o acesso a recursos públicos pode enfraquecer o sistema bancário pela ocorrência de risco moral, já que, por questões de tratamento isonômico, seria ofertado a todos os depositantes.

⁴⁶ Para conversão da regra de bolso em Reais, consultou-se o sítio do BACEN, disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/ie1-51.xls>>. Acesso em: 22/04/2008.

⁴⁷ O pagamento de altas taxas de juros pode indicar que a instituição seja fraca ou esteja tentando recompor sua liquidez apostando em taxas altas. Depósitos remunerados são, por exemplo, Certificados/Recibos de Depósito Bancário (CDB/RDB) e depósitos em poupança.

É preciso também visualizar o nível de concentração do sistema bancário. Caso apresente alto nível de concentração, com poucas instituições, pode não ser possível diversificar os riscos do mecanismo segurador, pois uma quebra poderia acabar com todos os recursos da agência seguradora. Disso decorre mais uma justificativa para que houvesse uma participação oficial na administração do fundo, também aumentando a confiança.

Garcia (2000, p. 24) recomenda que seja estipulado um nível objetivo de reservas, suficiente para cobrir retiradas em circunstâncias normais, capaz de reembolsar os depositantes de dois bancos médios ou de um grande banco. O autor também enfatiza que a agência deve ser capaz de resolver problemas individuais e, no caso de crise sistêmica, deve haver a possibilidade de introdução de recursos públicos.

O fundo pode ser formado em bases *ex-ante* ou *ex-post*, cuja diferenciação é temporal, isto é, o primeiro trata da acumulação prévia, antes da iliquidez de algum membro, com a vantagem de que o lançamento de despesa para pagamentos dos prêmios do seguro de depósito pode ser feito em montante adequado à condução do negócio (dentro do curso normal da economia, não necessitando de contribuições extraordinárias), além de garantir a efetivação da contribuição de todos os membros, especialmente daqueles que eventualmente venham enfrentar dificuldades de liquidez. Já o fundo formado em base *ex-post* requer que os membros paguem prêmios do seguro somente após a ocorrência de falência, mesmo que a economia esteja em recessão. A maior vantagem é que os bancos podem se monitorar entre si, o que tenderia a reduzir os custos associados a eventuais falências.

Para Garcia (1999), o fundo *ex-ante* é mais eficiente para deter corridas bancárias, pois o depositante tem mais segurança de que seu depósito será devolvido em caso de quebra do banco, sabendo com antecedência sobre a existência de recursos para cobrir eventuais necessidades.

A visão de Helfer (1999) acerca da formação do fundo segue a linha do FSF (2001) e de Garcia:

Embora a necessidade de captação adequada seja óbvia, pode não ser tão óbvio que a melhor maneira seja formar o fundo por meio de prêmios pagos pelos seus membros, mesmo que haja um aporte inicial de recursos públicos. Em primeiro lugar, formar o fundo do sistema, muito mais do que confiar somente na garantia governamental, assegura que a agência responsável pelas operações do sistema gerenciará os recursos de um modo responsável. (...) Em terceiro, o

pagamento de prêmios para formar o SSD dá aos seus membros um incentivo para monitorar as operações do sistema, de modo a garantir que ele seja saudável e fiscalmente responsável.⁴⁸

Conforme o IADI (2006), um sistema *ex-ante* apresenta também a vantagem de ser mais equitativo, uma vez que todas as instituições participantes, incluindo as que falirão, terão contribuído para a formação do fundo, pulverizando o custo das perdas de seguro no decorrer do tempo. Por outro lado, o sistema *ex-ante* provoca aumento do risco moral, pois cria incentivos para as instituições assumirem maiores riscos. Já o *ex-post*, no caso de uma falência, pode forçar o aumento dos valores dos prêmios de seguro às instituições participantes restantes. Pelo fato de as contribuições serem feitas somente em períodos de quebra, o sistema é menos oneroso às instituições participantes, além de evitar custos relacionados com a administração da instituição seguradora.

O estudo do IADI (2006) ainda destaca que o sistema *ex-post* em sistemas financeiros fortes, com presença de supervisão bancária efetiva, é suficiente, caso a prioridade do país seja proteger pequenos depositantes contra a quebra de bancos individuais em vez da manutenção da estabilidade do sistema financeiro.

Por outro lado, segundo Anasieff (2000, p. 43), apesar de as evidências empíricas apontarem o fundo formado *ex-post* como característica de um SSD incentivador, poucos são os países que adotam essa estratégia, compreendendo naquele momento pouco mais de 12% dos sistemas em funcionamento.

2.3.2.7 Determinação do prêmio de seguro

Quanto aos prêmios individuais, o sistema pode prever o pagamento de uma taxa regular padrão, igual a todas as instituições, ou estabelecer uma metodologia de cálculo de prêmio ajustado ao risco individual de cada integrante do fundo.

Segundo o FSF (2001), um SSD incentivador deve cobrar prêmios ajustados aos riscos, imputados ao fundo de seguro por cada membro participante, com vistas a conter a seleção

⁴⁸ “Although the need for adequate funding is self-evident, it may be less obvious that the best approach is to fund the system through premiums paid by its member banks, even if an initial loan from the government for start-up capital is necessary. First, funding the system, rather than relying solely on a government guarantee, ensures that the agency in charge of its operations will manage it in a fiscally responsible manner. (...) Third, paying premiums to fund the deposit insurance system will give its member banks an incentive to monitor the system's operations to ensure that they are sound and fiscally responsible.”

adversa, evitando que bancos saudáveis subsidiem os insolventes. O objetivo é requerer maior contribuição para o fundo das instituições que tomam maiores riscos em sua atividade, tendo maior probabilidade de utilizar os recursos do seguro.

Apesar de intuitiva e teoricamente mais interessante, há uma grande dificuldade em sua implantação, justamente no cálculo do risco que um banco em particular imputa ao seguro depósito, ou seja, a dúvida é como determinar métodos apropriados e aceitáveis para diferenciar riscos no negócio bancário, assegurando que os critérios de classificação sejam transparentes, baseados em itens objetivos, para que cada instituição saiba exatamente o motivo do montante de contribuição individual, sem margem para questionamentos jurídicos posteriores.

A utilização do prêmio linear, calculado sobre um determinado percentual de um agrupamento de contas, representa uma grande vantagem comparativa em relação aos prêmios ajustados ao risco, pelo fato de seu cálculo, administração e acompanhamento serem mais fáceis. O problema é o risco moral decorrente, uma vez que bancos com maior risco tendem a operar com portfólios mais arriscados, já que não incorrem em despesas maiores de seguro depósito. Em outras palavras, prêmios ajustados ao risco poderiam mitigar riscos e incentivar práticas mais prudentes nas instituições.

Costa (2001) corrobora a defesa do prêmio ajustado ao risco destacando que sua principal vantagem é a redução do incentivo à tomada de risco pelo banco, pois a instituição financeira passaria a considerar o *trade-off* entre o maior valor presente líquido da carteira de empréstimo e o menor subsídio líquido do empréstimo. Em outras palavras, o banco, quando apresenta carteira de empréstimos com maior risco, conta com um subsídio líquido menor da agência de seguro de depósitos, em razão da necessidade de pagamento de um prêmio maior para se manter sob a proteção do seguro, reduzindo-se assim o incentivo ao risco moral. Ainda nesse contexto, Matutes e Vives (2000) *apud* Vaez-Zadeh *et al.* (2002), ressaltam que prêmios ajustados ao risco reduzem incentivos à opção de estratégias muito arriscadas e geram taxas menores de falência.

Merton (1977, p. 6) sugeriu que a teoria de precificação de opções de venda poderia ser utilizada para determinar o valor do prêmio do seguro depósito. O conceito subjacente dessa teoria é que os contratos de seguro teriam semelhança com opções de venda, no sentido de

que os titulares adquiririam o direito de transferir seus passivos à companhia seguradora, no caso de ocorrência de sinistros. Pelo fato de o lançador da opção de venda receber um pagamento por aceitar o risco de obter um valor menor, caso haja queda de preços, uma companhia de seguro aceitaria prêmios para assumir o risco do segurado. Isso pode ser observado de um modo simples, quando esse conceito é remetido ao seguro de automóveis, em que o titular da opção de venda (o adquirente do seguro) paga um valor (prêmio) para o lançador da opção (companhia seguradora) restituí-lo no caso de um evento (sinistro, por exemplo, roubo ou perda total). Segundo Laeven (2002), o modelo de Merton é interessante do ponto de vista acadêmico porque é baseado em uma estrutura teórica que estabelece uma ligação direta entre o valor do contrato de seguro de depósito e o valor dos ativos de um banco.

Garcia (1999 e 2000) cita dois exemplos de candidatos à inclusão no cálculo de risco: a classificação da instituição realizada pelo órgão supervisor e os APR. A classificação pela agência supervisora é uma variável confidencial, não passível de divulgação, sendo de conhecimento somente da instituição classificada e da instituição supervisora, enquanto o prêmio pago pelo banco é reportado na publicação semestral e anual de seu balanço, induzindo de imediato os agentes do mercado e os depositantes a concluir acerca da classificação recebida e, conseqüentemente, o respectivo nível de risco. Isso poderia induzir os depositantes a transferir os recursos para bancos com níveis de risco menores, o que é conhecido como “vôo pela qualidade” (*flight to quality*), podendo, inclusive, ocasionar inclusive uma corrida bancária. Calcular prêmio com base nos APR é operacionalmente simples, pois os bancos já fazem esse cálculo para fins de definição de Patrimônio de Referência Exigido, utilizado no cálculo do índice de Basileia, não impondo custos adicionais ao cálculo.

Outra possibilidade seria basear os prêmios no sistema conhecido como CAMEL, compreendendo os cinco seguintes pontos: *Capital* (capital), *Assets* (ativos), *Management* (gerenciamento), *Earnings* (ganhos) e *Liquidity* (liquidez), adotado pelo mecanismo de seguro norte-americano, abordado no item 3.1 desta pesquisa.

É importante destacar que enquanto não houver uma forma amplamente aceita de diferenciação de riscos, é prudente manter a captura dos prêmios numa base linear, de modo a evitar contestações jurídicas futuras das instituições membros da agência de seguro.

Independentemente do modelo a ser utilizado, o ajuste de prêmios ao risco deve reduzir o prêmio para bancos em boas condições e aumentá-lo para instituições operacionalmente mais arriscadas. Porém, o ajuste deve funcionar de modo a não baixar excessivamente os prêmios, pois isso incentivaria a tomada maior de riscos, com conseqüente introdução de mecanismos de controle de tomada de riscos, podendo gerar ineficiência no mercado devido ao aumento da regulação. Por outro lado, também não se pode aumentá-los demasiadamente, sob pena de restringir o crescimento do mercado.

2.3.3 Comentários acerca do seguro depósito face a seguros mercantis

Bowers (1997, p. 2) destaca que “um sistema de seguro é um mecanismo para reduzir o impacto financeiro adverso de eventos aleatórios que não podem ser previstos.” Isso não aconteceria com o seguro depósito, uma vez que o evento de sinistro (decretação de Intervenção, Liquidação Extrajudicial ou Falência da instituição financeira devedora) não é aleatório e pode sim ser previsto, mediante conjugação de ferramentas de supervisão direta e indireta do órgão responsável pela fiscalização. Em outras palavras, enquanto um seguro mercantil envolve proteção contra efeitos adversos de eventos independentes, o autor ressalta que as quebras bancárias normalmente não são eventos independentes nem aleatórios, pois podem ser previstas se as instituições forem adequadamente monitoradas. Corroborando o argumento de que o SSD diferiria de um seguro mercantil, por esse último envolver de modo direto somente duas partes, o garantidor e o protegido, ao passo que, no seguro depósito, haveria três partes envolvidas, o próprio sistema de seguro depósito, o depositante e a instituição depositária.

Entretanto, acerca da estrutura do seguro de depósito, há pontos comuns em relação a seguros mercantis, especialmente no que se refere aos aspectos fundamentais do mercado de seguros apresentados na seção 2.2, no qual são observados problemas de assimetria informacional (risco moral, seleção adversa e relação do principal-agente) e também à formação do fundo de

recursos, por meio do mutualismo, em que os próprios membros associados contribuem para a formação do fundo, de modo a subsidiar a insolvência eventual de seus pares.⁴⁹

Além disso, quando o FGC assume o risco de indenizar o depositante, as consequências financeiras do risco da insolvabilidade das instituições financeiras deslocam-se para sua direção, pois lhe é avocada a responsabilidade pelo reembolso aos depositantes até o limite estipulado, ou seja, garante a cobertura dessas responsabilidades das instituições financeiras para com seus clientes. Isso traz à luz da discussão todas as partes relacionadas num contrato de seguro, quais sejam: as instituições financeiras como a parte segurada, com a obrigação de pagar um prêmio para se prevenir do o risco de inadimplência dos depósitos, o FGC como agente segurador, que se obriga a pagar o valor garantido dos créditos a terceiros na ocorrência de insolvência, e os titulares de crédito contra as instituições financeiras como os beneficiários, isto é, os que receberão os valores segurados. Portanto, o seguro depósito provido pelo FGC teria a configuração de uma estipulação em favor de terceiro, na qual o segurado figura como estipulante, o segurador como promitente e o terceiro como beneficiário, sendo certo que este não intervém no contrato, pois não faz parte do mesmo (LEAES, 2001, p. 12).

Por consequência, seria possível concluir que se trata de seguro mútuo, com os próprios interessados constituindo a sociedade seguradora, na qual as instituições membros se cotizam para atender única e exclusivamente aos encargos por ela assumidos, ou seja, os próprios segurados constituem um fundo com vistas a cobrir as despesas de administração e dos valores necessários à cobertura das indenizações devidas aos beneficiários.⁵⁰

⁴⁹ Seguro mercantil é atividade econômica organizada por sociedades anônimas, sujeitas à legislação securitária e à fiscalização da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

⁵⁰ Segundo Leite (2006), o seguro mútuo é regido pelos DL n. 2.603/40, 3.908/41, 7.377/45 e 4.609/42.

3 FUNCIONAMENTO DOS SSD NOS PAÍSES DA AMOSTRA

O objetivo desta parte da pesquisa é identificar como os mecanismos de seguro de depósito dos países da amostra definiram suas respectivas características essenciais, conforme análise efetuada no item 2.4.

A amostra foi selecionada por conveniência, sendo composta por países de economia avançada, selecionados entre os que compõem o G7 (grupo dos sete países mais ricos do mundo) e dentre os países participantes de pesquisa mundial – relacionados no apêndice 1 –, conduzida em 2003 pelo CDIC – mecanismo de seguro depósito do Canadá – e pelo *International Association of Deposit Insurers*, IADI, organismo internacional domiciliado no BIS, formado concomitantemente com os trabalhos do FSF (2001).⁵¹

Ao final do cruzamento da relação de países do G7 e dos participantes da pesquisa do CDIC/IADI, foram selecionados seis países do grupo que compõe o G7. Assim, com exceção da Alemanha que não consta como respondente da pesquisa, os países da amostra são Estados Unidos da América, Reino Unido, Japão, França, Itália e Canadá.

3.1 Estados Unidos da América

3.1.1 Criação do SSD

O *Federal Deposit Insurance Corporation*, FDIC, foi instituído pelo Congresso Americano em 1933, por meio do *The Banking Act*, assinado pelo então presidente Franklin Delano Roosevelt, em 16 de junho daquele ano, com o objetivo de garantir os depósitos recebidos em seus associados, por meio da cobrança de prêmios.⁵² Freire Filho (2002) relata que os EUA

⁵¹ O objetivo do IADI é contribuir para a estabilidade dos sistemas financeiros, promovendo a cooperação internacional e incentivando a troca de informações entre seguradores de depósito e terceiros interessados. O IADI empreende pesquisas sobre seguro de depósito, sugestões para o estabelecimento ou melhorias em SSD, permite a troca de informações e conhecimento sobre seguro de depósito, por meio de treinamento e programas educacionais e estabelece referências para aperfeiçoar a eficácia de SSDs, considerando diferentes circunstâncias, ambientes e estruturas. Disponível em: <<http://www.iadi.org/pages/Mission.aspx>>. Acesso em: 18/05/2008.

⁵² Para maiores detalhes sobre os antecedentes e formação do FDIC, consultar Bucchi, Wadico (1991, p.76)

foram o primeiro país a constituir um seguro depósito federal explícito, após experiências com sistemas de seguro regionais.

O SSD estadunidense foi criado em meio à Grande Depressão, quando muitos bancos encontravam-se incapazes de honrar suas obrigações. Segundo Helfer (1999), entre o começo da grande depressão de outubro de 1929 e a criação do FDIC ao final de 1933, 4 mil bancos faliram nos Estados Unidos, mas somente nove faliram em 1934. Concomitante à criação do FDIC, foram instituídas restrições à operação dos bancos; por exemplo, a proibição imposta a bancos comerciais de realizar operações típicas de bancos de investimento, como a subscrição de ações e debêntures de empresas privadas, no intuito de não serem afetados por problemas na Bolsa de Valores.

A sua missão principal é manter a estabilidade e a confiança no SFN, tendo poderes para promover fusões e aquisições, comprar empréstimos em atraso e mudar administradores dos bancos, devendo sempre optar pela alternativa que apresente o menor custo.

A alteração mais recente em sua legislação, assinada pelo presidente George W. Bush em 8/2/2006, é chamada de *Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005 (the Reform Act)*, FDIRA, contendo mudanças técnicas para implementar o SSD, assim como requerimentos específicos de estudo e pesquisa.⁵³ As principais mudanças promovidas por essa legislação foram: (1) fusão do *Bank Insurance Fund*, BIF, com o *Savings Association Insurance Fund* em um novo fundo, o *Deposit Insurance Fund*, DIF; (2) aumento do limite de cobertura para contas de aposentados para US\$250 mil, com indexação desse valor pelo índice de inflação; (3) estabelecimento de uma gama de 1,15% a 1,50% para o Conselho do FDIC fixar a *Designated Reserve Ratio*, DRR, assim como autonomia para tomar providências para mantê-la naquele intervalo; (4) garantia de crédito de US\$4,7 bilhões, de modo a reconhecer contribuições anteriores das instituições membro; (5) exigência do FDIC em conduzir estudos sobre mudanças potenciais no SSD, a exemplo de sua estrutura organizacional.

⁵³ <http://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/index.html>, com acesso em 24.05.2008.

3.1.2 Forma de proteção

A forma de proteção no FDIC é explícita, uma vez que há tratamento do assunto em lei, aprovada pelo presidente do país, explicitando claramente os critérios e limites de proteção, ou seja, como são tratadas as características do mecanismo, por exemplo, quanto ao valor de cobertura, à adesão de participantes e à origem dos recursos para formação do fundo.

3.1.3 Poderes e responsabilidades

Com relação aos poderes da instituição, o FDIC possui atribuições maiores do que um simples sistema de *pay-box*, pois, além de prover o seguro de depósito, possui a função de órgão regulador, promovendo segurança e solidez das instituições depositárias, com o objetivo de prevenir falências bancárias, instituindo regulamentação e monitorando o setor, além de obrigar as instituições financeiras a operar de maneira segura e saudável.

O FDIC tem a competência legal para conduzir exames e inspeções periódicas *on-site* (no local) em todas as instituições participantes do sistema, promovendo essas verificações em algumas delas, além de monitorá-las por meio de informações obtidas *off-site* (fora do local) – todas as instituições devem enviar relatórios trimestrais ao FDIC e ter acesso a relatórios produzidos por outros órgãos reguladores federais e estaduais. Segundo dados disponíveis em seu sítio eletrônico o FDIC promoveu exames de fiscalização em aproximadamente 5.250 bancos e *savings banks*, o que corresponde a mais de 50% do sistema bancário estadunidense.⁵⁴

Outra função é a de liquidante de instituições mal-sucedidas. O FDIC tem algumas opções para resolver quebras bancárias, sendo que a mais usada é a venda do portfólio de depósitos e empréstimos para uma outra instituição, migrando os clientes para a instituição incorporadora. Segundo relatório anual de 2007, três membros faliram no ano, sendo que um deles era um banco virtual, sem agências físicas, marcado como a maior quebra dos últimos 14 anos.⁵⁵ O FDIC também pode prover assistência financeira às instituições, mas sob determinadas condições, previstas em lei.

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.fdic.gov/about/learn/symbol/index.html>>. Acesso em: 24/05/2008.

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.fdic.gov/about/strategic/report/2007annualreport/ar07final.pdf>>. Acesso em: 24/05/2008.

3.1.4 Estrutura operacional

O FDIC é uma agência independente do governo, com sede em Washington, D.C., com seis escritórios regionais no país, contando com aproximadamente 4.500 colaboradores dedicados em tempo integral. Destaca-se que seus empregados recebem proteção legal contra processos judiciais motivados por seus atos e ações em prol dos interesses do SSD.

A administração é governamental, com gerenciamento feito por um comitê de cinco membros indicados pelo presidente do país e confirmados pelo Senado dos Estados Unidos, não tendo representantes das instituições participantes do sistema de seguro.

3.1.5 Adesão das instituições participantes

A adesão é obrigatória a todas as instituições que recebem depósitos de varejo no país, uma vez que as instituições depositárias são, por lei, obrigadas a ter o seguro do FDIC. Em alguns dos estados americanos, a lei não expressa obrigatoriedade de adesão ao FDIC, mas o regulador local pode exigir a adesão como uma condição para aprovação da licença de funcionamento do banco.

No âmbito federal, o FDIC provê seguro depósito para bancos nacionais e *federal savings*, ao passo que, no estadual, para bancos comerciais, instituições de poupança e empréstimo (*savings and loan institutions*), *savings banks* e companhias de empréstimo industrial (*industrial loan companies*). Cooperativas (*credit unions*) não são seguradas pelo FDIC, mas sim por uma agência do governo federal chamada *National Credit Union Association* (NCUA).

Qualquer instituição que pretenda participar do FDIC deve fazer uma solicitação, cujas exigências a serem atendidas estão descritas na seção 6 do *Federal Deposit Insurance Act.*, 12 U.S.C. 1816, a qual inclui os seguintes pontos: (1) histórico financeiro e condição econômico-financeira da instituição depositária; (2) adequação de sua estrutura de capital; (3) projeção de suas receitas futuras; (4) perfil dos administradores; (5) risco que a instituição solicitante oferece ao sistema de seguro; (6) necessidade e conveniência da instituição para a sociedade; e (7) se os interesses da instituição são consistentes com os pontos descritos na legislação específica que trata do seguro de depósito (*Federal Deposit Insurance Act*).

Os bancos estrangeiros estão sujeitos às mesmas regras e obrigações que as instituições locais, tendo depósitos segurados com a mesma cobertura oferecida aos bancos nacionais.

Em 2007, na data-base 31.12, o FDIC possuía 8.571 instituições participantes.

3.1.6 Valor de cobertura do seguro de depósito

O mecanismo de seguro reembolsa os depositantes em valores de até US\$100 mil (dólar americano), caso um de seus membros venha a falir.⁵⁶ A exceção é feita para contas de aposentados, a exemplo das *individual retirement accounts*, cuja cobertura pode chegar a US\$250 mil. O valor de cobertura pode aumentar somente no caso de contas que possuem mais de um titular, a exemplo das contas conjuntas.

O FDIC fornece cobertura de seguro a diversos tipos de depósito, entre eles, *savings account*, *checking account*, *money market account*, certificados de depósito, cheques de viagem, ordens de pagamento, depósitos em moeda estrangeira e depósitos interbancários. O reembolso aos depositantes compreende o valor do principal depositado mais as receitas de juros apropriadas somente até a data da falência da instituição. Caso haja transferência da conta de depósito para outra instituição, as receitas continuam a ser apropriadas.

Não há a figura do co-seguro e o valor de cobertura é indexado ao índice de inflação. Destaca-se que o direito à cobertura do seguro de depósito é dado a qualquer depositante, independentemente se for um cidadão norte-americano ou se é residente. A cobertura é dada por depositante, por instituição.

3.1.7 Funding

O FDIC é financiado por meio de prêmios de seguro pagos pelos seus membros, não recebendo aportes do Congresso, além de resultados positivos de investimentos em papéis do Tesouro Nacional (*U.S. Treasury*). O montante acumulado do fundo é de mais de US\$49 bilhões, que servem para cobrir mais de US\$3 trilhões depositados nos bancos daquele país.

⁵⁶ O limite de cobertura sofreu várias alterações desde sua criação, passando de US\$2.500 em 1933, US\$10.000 em 1950, US\$15.000 em 1966, US\$40.000 em 1974 e US\$100.000 em 1980, para todos os tipos de depósitos (FDIC, 1984, p. 69).

O *funding* é feito por meio de uma combinação das abordagens *ex-ante* (acumulação de reserva para cobrir reembolsos em período anterior à falência) e *ex-post* (acumulação é feita após a falência). O FDIC mantém o DIF com recursos oriundos dos pagamentos de prêmios de seguro das instituições membros, sendo que o montante individual devido pelas instituições é calculado em função do volume de depósitos, assim como pelo grau de risco que a instituição provoca ao fundo. As fontes adicionais de recursos são os empréstimos do Tesouro (*U.S. Treasury*), que pode disponibilizar uma linha de crédito, a qual deve ser quitada com o pagamento dos prêmios das instituições participantes do SSD.

Quanto à meta prevista para o montante acumulado no fundo, o FDIC é obrigado a manter o índice do fundo de seguro, estimando os depósitos segurados a uma taxa DRR de 1,25%, sendo que o conselho do FDIC está autorizado a aumentar a DRR caso algum evento identificado possa gerar um risco significativo de perda futura ao fundo acumulado do seguro depósito.

3.1.8 Determinação do prêmio de seguro

Uma grande mudança no mundo dos SSDs foi introduzida, segundo Helfer (1999), por uma lei de 1991, chamada de *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act*, FDICIA, cujas motivações, de acordo com Alfanassieff (2000, p. 49), foram as insolvências do próprio FDIC e de aproximadamente 1.150 instituições, entre agências de poupança e empréstimo e bancos comerciais, de 1983 a 1990. As principais medidas introduzidas pelo FDICIA e adotadas a partir de 1992 foram: introdução de prêmios ajustados ao risco, com vistas a limitar o risco moral, exigência de aumento de capital, prestação de contas à sociedade por parte dos reguladores, redução da janela de redesconto, permitindo empréstimo somente aos bancos que demonstrassem capacidade de solucionar os respectivos problemas de liquidez, e obrigatoriedade do FDIC em resolver a quebra de bancos do modo menos oneroso, o que significou restrição de sua competência quanto a manter bancos falidos em operação.

O prêmio de seguro é calculado proporcionalmente de acordo com o risco que a instituição participante do SSD oferece ao DIF. Desde o início de 2007, o FDIC utiliza quatro categorias de risco para posicionar cada instituição membro, de acordo com as características do “grupo

de capital”, que avalia índices de capital, e do “grupo de supervisão”, no qual o supervisor utiliza informações que julga serem relevantes.⁵⁷

Com relação ao grupo de capital, as instituições podem ser classificadas como “bem capitalizada”, “adequadamente capitalizada” e “subcapitalizada”, variando de acordo com o índice “total de capital baseado em risco”, “Nível 1 de capital baseado em risco” e “Nível 1 de alavancagem de capital”. Esses índices são obtidos por meio de análise dos seguintes relatórios: Resultado (*Report of Income and Condition*), Ativos e Passivos (*Report of Assets and Liabilities of U.S. Branches and Agencies of Foreign Banks*), e o Econômico-financeiro (*Thrift Financial Report*). A segregação do nível de capitalização por índice de capital pode ser observada na tabela 1 a seguir.

Tabela 1 - Segregação do nível de capital em função dos índices de capital obtidos

Nível	Índices de capital baseado em risco		
	Total	Nível 1	Nível 1 alavancagem
Bem capitalizada	$\geq 10\%$	$\geq 6\%$	$\geq 5\%$
Adequadamente capitalizada	$\geq 8\%$	$\geq 4\%$	$\geq 4\%$
Subcapitalizada	Quando se enquadra em nenhum dos dois níveis anteriores		

Para as agências de bancos estrangeiros, o grupo de capital é dividido nos mesmos três níveis, mas com avaliação de dois índices diferentes dos anteriores, sendo que para ser considerada “bem capitalizada”, a agência deve manter a garantia dos ativos requeridos pela 12 CFR 346.19, assim como os ativos elegíveis descritos na 12 CFR 346.20, a 108% ou mais do valor contábil dos passivos de terceiros. Para ser considerada “adequadamente capitalizada, deve também manter a garantia dos ativos requeridos pela 12 CFR 346.19, mas com ativos elegíveis descritos na 12 CFR 346.20 a 106% ou mais do valor contábil dos passivos de terceiros. A condição de “subcapitalizada” verifica-se quando não se enquadra nos dois níveis anteriores.

Com relação ao grupo de supervisão, as instituições podem ser posicionadas em três grupos, “A”, “B” ou “C”. No grupo “A” são alocadas as instituições financeiramente saudáveis e que geralmente correspondem às instituições que obtiveram nota “1” ou “2” no sistema de avaliação do supervisor. O segundo grupo é formado por instituições que apresentaram

⁵⁷ http://www.fdic.gov/deposit/insurance/risk/rtps_ovr.html, com acesso em 25.05.2008.

deficiências que poderiam resultar em deterioração da situação econômico-financeira e em aumento do risco de perda para o DIF, correspondendo às instituições que obtiveram nota “3” no sistema de avaliação do supervisor. Por fim, no grupo “C”, são alocadas as instituições que apresentam alta probabilidade de perda ao DIF caso não sejam tomadas medidas corretivas, geralmente correspondendo às instituições que obtiveram nota “4” ou “5” na avaliação do supervisor.

As notas são decorrentes de trabalhos de supervisão *on-site*, em que as instituições são classificadas em cada um dos componentes do sistema CAMELS, *Capital adequacy, Asset quality, Management, Earnings, Liquidity, and market Sensitivity* (adequação de capital, qualidade dos ativos, gerenciamento, receitas, liquidez e sensibilidade do mercado). Os componentes são inter-relacionados; por exemplo, a adequação de capital é avaliada segundo a qualidade dos ativos. Esse sistema de avaliação permite ao supervisor sumarizar uma nota para a instituição, variando de “1” a “5”, sendo que a instituição com nota “1” é considerada forte, a com nota “2” é saudável, a com “3” apresenta deficiências claramente identificadas, a com “4” encontra-se com risco de falência e a com “5”, com risco iminente de falência. Ressalta-se que as instituições classificadas com notas “3” ou maior estão sujeitas a serem supervisionadas mais frequentemente e com maior rigor.

Ressalta-se que, anteriormente, o FDIC havia rejeitado a hipótese de utilizar a avaliação CAMEL por algumas razões, entre elas (FDIC, 1983, p. II-8): a avaliação CAMEL atribuiria pesos grandes para fatores subjetivos, gerando inconsistências, além de que poderia haver diferenças conceituais no modo de avaliação entre agências regulatórias, diferenças essas que poderiam gerar muita controvérsia na avaliação; os bancos provavelmente iriam se comparar, principalmente quanto à capital e ganhos, questionando os critérios utilizados, o que obrigaria as agências de seguros a estabelecerem critérios rígidos que tirariam a flexibilidade de avaliação dos inspetores, podendo reduzir a confiabilidade da avaliação.

A partir das informações acima descritas, as quatro categorias de risco utilizadas pelo FDIC podem ser visualizadas no quadro 1.⁵⁸

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/2000-5000.html#2291>>. Acesso em: 25/05/2008.

Quadro 1 - Agrupamento de categorias de risco utilizadas pelo FDIC

		Grupo de Supervisão		
		A	B	C
Grupo de Capital	bem capitalizada	1	2	3
	adequadamente capitalizada	2	2	3
	subcapitalizada	3	3	4

- Categoria de Risco 1: todas as instituições no grupo de “A” que sejam “bem capitalizadas”;
- Categoria de Risco 2: todas as instituições no grupo de “A” que sejam “adequadamente capitalizadas” e todas as instituições do grupo “B” que sejam “bem capitalizadas” ou “adequadamente capitalizadas”;
- Categoria de Risco 3: todas as instituições nos grupos “A” e “B” que sejam “subcapitalizadas” e todas as do grupo “C” que sejam “bem capitalizadas” ou “adequadamente capitalizadas”; e
- Categoria de Risco 4: todas as instituições no Grupo “C” que sejam “subcapitalizadas”.

A taxa para cálculo do prêmio do seguro é determinada em função da categoria de risco em que a instituição foi posicionada. Segundo descrição no Relatório Anual de 2007, a partir de janeiro daquele ano, as taxas em pontos base passaram a variar em função da categoria de risco em que a instituição se posiciona. Os pontos base representam a porcentagem dos depósitos elegíveis ao seguro de depósito.

Tabela 2 - Taxa em pontos base para cálculo do prêmio de seguro

Categoria de Risco	Pontos base
1	5 a 7
2	10
3	28
4	43

A ilustração 1 mostra a distribuição das instituições segundo a categoria de risco.

Distribution of Institutions and Assessment Base Among Risk Categories Quarter Ending September 30, 2007					
Dollars in billions					
Risk Category	Annual Rate in Basis Points	Number of Institutions	Percent of Total Institutions	Assessment Base	Percent of Total Assessment Base
I - Minimum	5	2,709	32%	\$ 3,872	56%
I - Middle	5.01–6.00	3,088	36%	2,078	30%
I - Middle	6.01–6.99	1,422	17%	456	7%
I - Maximum	7	859	10%	296	4%
II	10	422	5%	163	2%
III	28	64	1%	14	0%
IV	43	7	0%	1	0%
Total		8,571	100%	\$ 6,880	100%

Note: Institutions are categorized based on supervisory ratings, debt ratings and financial data as of September 30, 2007. Rates do not reflect the application of assessment credits. Percentages may not add to 100 percent due to rounding.

Ilustração 1 - Distribuição das instituições segundo categoria de risco

Fonte: FDIC 2007 *Annual Report*

3.2 Reino Unido

Antes de iniciar o estudo de um mecanismo europeu, é importante destacar, como mencionado por Scott (2005), que, em 1994, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia (*European Forum of Deposit Insurers*, EFDI) adotaram a Diretiva 94/19/EC, DIRETIVA, para garantia de depósitos, a qual exige que cada país membro da União Européia tenha ao menos um SSD e estabelece uma cobertura mínima de €20 mil por depositante, com autonomia para cada país estabelecer valores maiores. O autor destaca que a maioria dos países tem cobertura de seguro de depósito com valores entre €20 mil e €25 mil.

Como na Europa é comum a presença de bancos internacionalmente ativos, com filiais e representações em diversos países daquele continente, a DIRETIVA estabeleceu tratamento específico com relação à cobertura do mecanismo de seguro depósito do *home state* (país-sede) e do *host state* (hospedeiro), considerando duas premissas, uma para o caso de ‘o *home state* ser um país participante do EFDI, e outra para o caso de não o ser.

No primeiro caso, as instituições financeiras seguradas devem ser garantidas pelo SSD do *home state*, o qual também deve oferecer cobertura aos depósitos de filiais localizadas em outros países da União Européia, os *host states*. Isso significa que a instituição seguradora do país-sede garante os depósitos localizados tanto no *home state* como no *host state*. Como ilustração, caso um banco francês que tenha agências na Espanha venha a ficar insolvente, o mecanismo francês (e não o espanhol) será obrigado a reembolsar os depositantes da agência

espanhola. Por isso, o documento também definiu que a adesão de uma filial ao SSD do *host state* é voluntária. Na segunda premissa, caso o *home state* seja um país fora da União Européia, a DIRETIVA definiu que o respectivo SSD deve fornecer cobertura equivalente à exigida na DIRETIVA. Na hipótese de não existir um SSD ou seu valor de cobertura não ser equivalente, os órgãos reguladores do país podem solicitar a adesão compulsória da filial ao SSD local.

No intuito de reduzir possíveis desvantagens competitivas entre os países membros, a DIRETIVA também definiu que se o SSD do *host state* oferecer valor de cobertura maior que o *home state*, o SSD do *host state* poderá firmar acordo bilateral com o SSD do *home state*, de modo a oferecer uma cobertura adicional (*topping up*). A preocupação é que os SSD não devem ter o papel de incentivar nem dificultar as decisões quanto ao local de estabelecimento do país-sede das instituições financeiras, pois mudanças dessa natureza têm impacto na supervisão das instituições, pois em geral a atuação dos bancos europeus vai além de suas fronteiras geográficas, podendo implicar dificuldades em épocas de crise bancária, por exemplo, com relação à cooperação técnica e ao envio de informações. Voltando à sistemática dos acordos bilaterais, esses são pouco utilizados porque, segundo EFDI (2006, p. 23), a maioria dos países europeus oferece valores de cobertura entre €20 mil e €25 mil; as únicas exceções são os SSD de quatro países europeus: Dinamarca (€40 mil), e os analisados nesta pesquisa: Reino Unido (€35 mil), Itália (€103.291,38) e França (€70 mil). Até 31.12.2005, havia 7 acordos: Dinamarca e Suécia; Finlândia e Suécia; Alemanha e Luxemburgo; Irlanda e Reino Unido; Itália e Eslovênia; Luxemburgo e Suécia; e Holanda e Reino Unido.

3.2.1 Criação do SSD

O *Financial Services Compensation Scheme*, FSCS, é o fundo de última instância do Reino Unido, destinado a reembolsar clientes de empresas de serviços financeiros autorizadas a funcionar pelo regulador local, a *Financial Services Authority*, FSA, nos casos em que essas empresas não tenham condições de atender às solicitações de reembolso.⁵⁹ Os seus objetivos básicos são: fornecer um sistema de reembolso eficiente e justo aos depositantes impactados por falências, ser apropriadamente fundeado, atender às exigências legais, de modo a atuar no

⁵⁹ O FSA atua na regulação dos mercados bancário, financeiro, de capitais, seguros, nas regras contábeis e de auditoria, no combate a crimes financeiros e na estabilidade do sistema financeiro.

fortalecimento do sistema financeiro local e fornecer tempestivamente à sociedade informações corretas e relevantes sobre suas atividades.

No decorrer de 1973/1974 o Reino Unido vivenciou uma crise bancária, cuja consequência foi a aprovação, pelo Parlamento, do *Banking Act* de 1979, legislação específica que incumbiu ao Banco da Inglaterra (*Bank of England*) a responsabilidade pela supervisão dos bancos. Nessa mesma época, o governo evidenciou a necessidade de se criar uma rede de proteção para o caso de quebra bancária, contemplando o delineamento de um sistema de proteção a depositantes.

O sistema de proteção foi estabelecido naquele mesmo ano, sendo posteriormente alterado pelo *Banking Act* de 1987 e outras regulações de 1995. Em 1997 o governo sinalizou a necessidade de uma reforma no sistema financeiro, cujo principal objetivo era o de criar um único regulador e um único sistema de reembolso para serviços financeiros. Assim, o *Financial Services and Markets Act 2000*, implantado em 2001, criou a FSA, incumbindo-a de estabelecer um sistema de proteção voltado para portadores de depósitos, seguros e investimentos. Ao final de 2001, o FSCS foi introduzido no sistema financeiro do Reino Unido, substituindo outros sistemas de compensação de perdas existentes na época.

O FSCS atua em diferentes frentes, quais sejam depósitos, seguros mercantis, investimentos, previdência e hipotecas, setores autorizados a funcionar pela FSA, que, aliás, é o órgão que estabelece as regras de funcionamento do SSD daquele país. Como o objetivo desta pesquisa é tratar de mecanismos de seguro de depósito, a única cobertura oferecida pelo FSCS que será analisada é a relacionada a esse tipo de seguro.

O FSCS, no caso de depósitos, é acionado quando uma empresa autorizada a captar depósitos é declarada inadimplente (*default*), a exemplo de bancos e cooperativas, o que ocorre quando a mesma não apresenta liquidez suficiente para honrar suas exigibilidades. A situação de *default* é definida após um processo investigativo da FSCS, normalmente motivado por um pedido de reembolso, por meio de comparação dos valores totais de exigibilidades contra os ativos disponíveis.

O FSA promoveu uma consulta pública em 30/1/2008, com término em 23/4/2008, junto com o Banco da Inglaterra e o Tesouro (*HM Treasury*), no intuito de alterar algumas regras para

aumentar a confiança no sistema financeiro local, propondo, entre os aspectos relacionados com o seguro de depósito, reembolso ao depositante uma semana após a falência da instituição, aumento do limite de cobertura do seguro para £50 mil ou £100 mil, eliminação do co-seguro, reembolso do valor bruto sem descontar o que o depositante deve à instituição, autorização para o FSCS tomar recursos do governo federal ou do Banco da Inglaterra (para permitir o reembolso mais rápido) e introdução de prêmios atrelados ao risco.

A proposta de eliminação do co-seguro foi motivada, segundo argumentação do FSA, pelo desvio de finalidade de seu intuito principal, o de incentivar a monitoração da instituição depositária por parte dos depositantes. Segundo informações descritas na consulta pública, em experiência de eventos recentes, o conhecimento prévio de que o reembolso seria feito por menos de 100% do valor solicitado criou incentivos para corrida a saques imediatos, ao menor sinal de iliquidez da instituição depositária.

3.2.2 Forma de proteção

Segundo Afanasieff (2000) e Bucchi (1991, p. 64), em 1973, o Banco da Inglaterra em conjunto com os bancos privados criou um sistema para oferecer auxílio a instituições problemáticas, depois de uma crise bancária, constituído como garantia implícita. Em 1982, segundo Dermitgüç-Kunt (2000), o sistema de depósito sofreu alterações para proteger pequenos credores, passando inclusive a ser explícito.

3.2.3 Poderes e responsabilidades

O FSCS não conduz exames de supervisão nem estabelece regras de procedimentos para seus membros, pois essas funções são atribuições da FSA. O SSD tem a função de pagar as solicitações de reembolso, sendo assim um *pay-box*. Possui competência legal para solicitar toda a informação necessária das instituições falidas, quanto a registros, livros e documentos. Parte das informações sobre as instituições falidas é originada na FSA, já que existe um acordo entre os dois órgãos para o compartilhamento de informações.

3.2.4 Estrutura operacional

O FSCS é estabelecido sob regras do governo, contando com administração privada, por meio de um Conselho de Diretores (*Board of Directors*) e diretoria formada por representantes do Banco da Inglaterra e de instituições participantes. O FSCS é uma agência independente da FSA, apesar de ser obrigado a abrir suas contas tanto para a FSA como para o Tesouro – definido em lei.

Em 2002, o FSCS contava com 113 colaboradores, a maioria com dedicação exclusiva. Seus diretores dispõem de proteção legal contra processos judiciais motivados por suas ações tomadas no exercício de suas funções.

3.2.5 Adesão das instituições participantes

Na maioria dos casos, pelo fato de a FSA ter autorizado o funcionamento de determinada instituição a captar depósitos, ela automaticamente se torna um membro do FSCS, ou seja, a adesão é obrigatória. A cobertura é dada para depósitos em bancos, *building societies* e cooperativas.

O número de participantes, segundo dados do FSA, é de 821 instituições depositárias, como pode ser observado na ilustração 2.

Overview of broad classes: number of participants and financial size		
Broad class	Estimated number of participants	Estimated relevant income (£ billion)
Deposit	821	24.3
General insurance	17,205	19.3 ¹
Life & pensions	5,170	11.2
Investment	6,917	7.1
Mortgage ²	7,073	1.8
Total	20,425	63.7

Ilustração 2 – Quantidade de instituições participantes do SSD

Fonte: http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/oxera_report_fscs.pdf, com acesso em 20.06.2008.

3.2.6 Valor de cobertura do seguro de depósito

O SSD do Reino Unido fornece cobertura para seguro de depósito, no valor de até £35 mil (libras esterlinas) por depositante e por banco, sem a presença de co-seguro. Esse valor foi

alterado em 1/10/2007, quando até então o sistema cobria 100% das primeiras £2 mil e 90% do que excedesse esse valor, até o limite de £33.000. A cobertura inclui depósitos em poupança (*saving accounts*) e contas-corrente (*chequing accounts*), inclusive de depositantes não residentes, mas não inclui depósitos interbancários nem depósitos em moeda estrangeira.

Há outros limites, com a presença do co-seguro, para investimentos, hipotecas, seguros de longo prazo – vida e previdência –, seguros mercantis, seguro obrigatório e seguro não obrigatório – residencial e viagem, como pode ser observado na tabela 3.

Tabela 3 – Limites de cobertura

Tipo	Porcentagens	Cobertura máxima
Depósitos	100% dos primeiros £35mil	£35 mil
Investimentos	100% dos primeiros £30 mil e 90% dos próximos £20 mil	£48 mil
Hipotecas	100% dos primeiros £30 mil e 90% dos próximos £20 mil	£48 mil
Seguros de longo prazo (previdência e vida)	100% dos primeiros £2 mil e 90% do restante	Depende do pedido
Seguro obrigatório	100%	Depende do pedido
Seguro não-obrigatório (residencial e de viagem)	100% dos primeiros £2 mil e 90% do restante.	Depende do pedido
Seguros gerais	100% dos primeiros £2 mil e 90% do restante.	Depende do pedido

Fonte: <http://www.fsa.gov.uk>, com acesso em 20.06.2008.

É importante ressaltar que os limites são vistos em conjunto quando o reembolso é solicitado, Isso significa que o solicitante recebe somente uma compensação, já que os limites se aplicam ao montante de solicitações agregadas, ou seja, se há uma solicitação de reembolso de investimentos no valor de £30 mil e uma outra de £20 mil contra uma seguradora de vida, o solicitante não receberá £50 mil, mas sim £48 mil, correspondente a 100% dos primeiros £30 mil e 90% dos próximos £20 mil).

Com relação à definição dada pela DIRETIVA para garantia de depósitos acerca da cobertura maior fornecida pelo *host state* em vez *home state*, o FCSC já conveniou instituições de seis países europeus, Irlanda, Holanda, Chipre, Islândia, Bélgica e Gibraltar, para concretizar o *top-up*, elevação do valor de cobertura.⁶⁰

⁶⁰ Disponível em:

<http://www.fscs.org.uk/consumer/How_to_Claim/Deposits/EEA_firms_that_have_topped_up/>. Acesso em: 27/05/2008.

3.2.7 *Funding*

As instituições participantes do FCSC fazem contribuições no formato *pay as you go*, ou “pré-pago”. Não há acumulação de reservas como ocorre no sistema *ex-ante*, no qual as contribuições para a formação das reservas ficam disponíveis para utilização posterior. Não é necessária a formação prévia de reserva para honrar os custos imediatos. Os custos do período “t” são honrados pelas contribuições do período “t+1”, e assim sucessivamente.

As regras do sistema *pay as you go* foram definidas pela FSA, atribuição dada pelo *Financial Services and Markets Act 2000*, e constam de seu *Handbook*, na seção “FEES6”.⁶¹ As contribuições das instituições participantes são definidas de modo a cobrir os custos de reembolso e os custos de gerenciamento do sistema. O FSCS tem competência para estabelecer e aumentar o montante de contribuição a qualquer tempo durante o ano. Apesar dessa atribuição, normalmente as contribuições são calculadas uma vez ao ano, com base na previsão de custos de administração do sistema e de reembolsos para os 12 meses seguintes e também no montante de contribuição feita no ano anterior.

As contribuições dos participantes são alocadas em cinco diferentes classes: depósitos, vida e previdência, investimento, seguros em geral e finanças domésticas, sendo que cada classe financia seus próprios custos, até um determinado valor. Caso os custos superem o definido para a classe, são divididos com as demais. Dentro de cada classe há uma ou mais subclasses, em que a contribuição de cada instituição participante do FSCS será alocada. A definição da alocação depende do respectivo tipo de negócio. Por exemplo, a classe de depósitos é composta de uma única subclasse.

As contribuições para cobrir as despesas de administração do sistema, para o período de abril de 2008 e 31/03/2009 é da ordem de £30.240 mil. Para o reembolso a consumidores, a reserva foi definida para um máximo de £4,03 bilhões por ano.

O limite de £4,03 bilhões para o total dos reembolsos é segregado em limites para cada uma das cinco classes mencionadas, da seguinte maneira: para depósitos, £1.840 milhões; vida e previdência, £790 milhões; investimentos, £370 milhões; seguros em geral, £970 milhões e finanças domésticas, £130 milhões.

⁶¹ Disponível em: <<http://www.fsa.gov.uk/Pages/handbook>>, e <<http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/FEES/6>>. Acesso em 27/05/2008.

A contribuição de cada instituição participante pode ser paga, basicamente, de duas maneiras: em um único pagamento ou trimestralmente, ao início de cada período, caso haja concordância do FSCS.

3.2.8 Determinação do prêmio de seguro

O cálculo do valor da contribuição de cada instituição ao FSCS é dividido em custos administrativos e de reembolso. A contribuição referente aos custos administrativos é dividida em custos base (custos operacionais não relacionados diretamente com o pagamento do reembolso) e custos específicos (custos operacionais diretamente relacionados com o pagamento do reembolso, oriundos das solicitações aprovadas). A contribuição referente aos custos de reembolso é única.

A metodologia para o cálculo da contribuição foi definida pelo FSA.⁶² Basicamente, para efeito de definição da contribuição, o FSCS é dividido em subsistemas (*sub-scheme*): aceitação de depósitos (*accepting deposits*), negócios de seguro (*insurance business*) e negócios de investimento (*investment business*), com subdivisões internas em cada subsistema (*contribution group*).⁶³ Cada uma das instituições participantes do SSD é alocada em uma das subdivisões. Para cada subdivisão é atribuído um custo base (*base costs*), um específico (*specific costs*) e um de reembolso (*compensation costs*). Essas informações, referentes a 2007/2008, podem ser observadas na ilustração 3.

⁶² Disponível em: <<http://www.fsa.gov.uk/pages/Doing/Regulated/Fees/Tariff/Notes/index.shtml>>. Acesso em: 27/05/2008;

⁶³ Para saber em qual *sub-scheme* cada instituição deve ser alocada, o FSA solicita que seja consultada a página da *FSA Fee Calculator - Fee-Blocks*. Disponível em: <<http://feecalculator.fsa.gov.uk/Help/FeeBlocksPostFSCSReview.html#SA01>>. Acesso em 27/05/2008

Sub-scheme	Contribution group	Base costs	Specific costs	Compensation costs	Total levy
		'000	'000	'000	'000
Accepting deposits	A001	-	-	-	0
					0
Insurance business	A003	-	-	-	0
	A004	500	-	-	500
					0
Investment business	A007	500	-	-	500
	A009	99	1	-	100
	A010	275	-	-	275
	A012	361	3,184	6,955	10,500
	A013	750	15,943	25,307	42,000
	A014	125	-	-	125
	Pensions review (A016)	-	-	38,500	38,500
					74,600
Mortgage brokers	A018	-	-	-	0
Insurance intermediaries	A019	606	-	1,394	2,000
FSCS levy 2007/08		3,216	19,128	72,156	94,500

Ilustração 3 – Custos para cálculo da contribuição ao FSCS

Fonte: *FSA Fee Calculator*. Acesso em: 20.06.2008. Disponível em:
http://www.fsa.gov.uk/pages/Doing/Regulated/Fees/PDF/fscs_calculation.pdf

Além dessas informações, são necessárias informações sobre o total dos custos regulatórios do FSA (*Total FSA Regulatory Costs*) e o total de tarifas base do FSCS (*Total FSCS Tariff Base*), conforme a ilustração 4, a seguir.

Fee-Block	Total FSA Regulatory Costs	Total FSCS Tariff Base	FSCS Tariff Base Measure
A004	41,625,453	80,334,447,490	Relevant net premium income
A007	28,032,459	1,754,881,777,474	Funds under management
A009	5,359,385	4,697,376,638	Gross income
A010	14,848,368	6,399	Number of traders
A012	18,647,413	47,235	Number of approved persons
A013	38,835,679	32,934	Number of approved persons
A014	6,107,710	3,609	Number of approved persons
A016	n/a	44,927,891	PIA pension Compensation Levy
A019	31,188,174	11,843,547,859	Relevant annual income

Ilustração 4 – Custos para cálculo da contribuição ao FSCS

Fonte: *FSA Fee Calculator*, com acesso em 20.06.2008, disponível em:
http://www.fsa.gov.uk/pages/Doing/Regulated/Fees/PDF/fscs_calculation.pdf

Os custos base são calculados por meio de multiplicação dos custos base do grupo de contribuição (ilustração 3) pela razão obtida entre a taxa FSA do seu grupo de contribuição – fornecida pela FSA - e o total de custos regulatórios da FSA para o respectivo grupo de contribuição (ilustração 4), assim visualizado:

$$Custo_base = custos_base_grupo_contribuição * \frac{Taxa_FSA_grupo_contribuição}{Total_custos_regulatório_FSA_grupo}$$

Já os custos específicos e de reembolso são calculados por meio da multiplicação dos custos específicos do grupo de contribuição (ilustração 3) pela razão obtida entre a taxa FCSC do seu grupo de contribuição e o total de tarifas base do FSCS – fornecida pela FSA – para o respectivo grupo de contribuição (ilustração 4), assim visualizado:

$$Custo_específico = custos_específico_grupo_contribuição * \frac{Taxa_FSCS_grupo_contribuição}{Total_Taxa_FSCS_grupo_contribuição}$$

$$Custo_reembolso = custos_reembolso_grupo_contribuição * \frac{Taxa_FSCS_grupo_contribuição}{Total_Taxa_FSCS_grupo_contribuição}$$

Por fim, a contribuição total da instituição participante é o somatório dos três custos.

3.3 Japão

3.3.1 Criação do SSD

A *Deposit Insurance Corporation of Japan*, DICJ, foi estabelecida em 1/4/1971, como uma agência de operações do SSD local, de acordo com a Lei do Seguro Depósito (Lei n. 34 de 1/4/1971), seguindo a recomendação de julho de 1970 do Comitê de Pesquisa sobre Sistema Financeiro – um comitê de assessoramento do ministro das Finanças –, de que fosse criado um sistema de proteção a depositantes de bancos comerciais, cooperativas de crédito, associações de trabalhadores e de crédito, além do objetivo explícito de com isso manter a estabilidade do sistema bancário.

Os objetivos do DICJ são proteger os depositantes quando da falência de instituições financeiras e contribuir para a estabilidade do sistema financeiro local. Destaca-se que tais objetivos estão explícitos na Lei do Seguro Depósito. Em sua logomarca, as principais frentes do DICJ são: gerenciamento do SSD e inspeção de instituições financeiras, revitalização financeira após falência de instituições financeiras, cobrança de empréstimos não honrados e operações relacionadas quanto a estabilizar as instituições financeiras por meio de injeção de capital.

3.3.2 Forma de proteção

A forma de proteção é explícita, uma vez que o SSD do Japão é previsto em legislação específica, a Lei do Seguro de Depósito, Lei n. 34, de 1/4/1971, a qual foi alterada pela Lei n. 88, de 29/4/2001. A legislação do SSD prevê, entre outras coisas, a forma de administração (artigos 14 ao 33), orçamento e contabilidade (artigos 38 a 44), supervisão (artigos 45 e 46), pagamento de prêmios de seguro de depósito (artigos 50 a 52), pagamento dos reembolsos (artigos 53 a 58-2), provimento de assistência financeira para solução de instituições falidas (artigos 59 a 69), medidas contra crises financeiras (artigos 102 a 126) e previsões penais (artigos 141 a 152).⁶⁴

⁶⁴ A assistência financeira pode ser feita em termos de empréstimos, aquisição de ativos, subscrição de ações preferenciais, entre outras.

3.3.3 Poderes e responsabilidades

O DICJ possui funções que sobressaem à simples função de *pay-box*. A partir da alteração na Lei do Seguro de Depósito, em 1996, o DICJ agregou as competências para fornecer assistência financeira para fusões e aquisições de instituições financeiras falidas e para conduzir investigações penais. Em 1998, em reposta a uma crise, foi dada autorização para injetar capital no sistema financeiro, como uma medida emergencial para sua estabilização e para subscrever ações preferenciais com recursos do DICJ, junto com a criação do comitê para gerenciamento de crises financeiras.

O DICJ pode criar *bridge banks*, como subsidiárias integrais, podendo operar por até três anos e assumindo instituições financeiras em dificuldades, de modo a manter e dar continuidade às operações até que elas possam ser transferidas a uma outra instituição financeira.⁶⁵ Acrescenta-se que o DICJ pode proceder à fiscalização de operações de instituições financeiras quando autorizado pela *Financial Service Agency* (FSA), cuja abrangência inclui a checagem do pagamento correto dos prêmios, da formação de base de dados e melhoria das informações acerca de depositantes nas instituições depositárias, além do montante de recursos que a instituição teria para reembolsar depósitos, no caso de uma falência.

O SSD também conduz investigações quanto à responsabilidade dos administradores de instituições financeiras falidas, no que se refere ao gerenciamento dos passivos.

3.3.4 Estrutura operacional

O DICJ é uma organização legalmente constituída, administrada pelo governo. Em 1/4/2007, o DICJ contava com 363 colaboradores e um conselho formado por um *governor*, quatro *deputy governors* e um auditor, indicados pelo primeiro-ministro, com a concordância do poder legislativo.

O DICJ possui nove departamentos: Planejamento e Coordenação, Seguro de Depósito, Reconstrução Financeira, Investigações Especiais, Inspeções, Tesouro, Operações de Osaka, Escritório de Investigação e Recuperação e Divisão de Auditoria.

⁶⁵ Ketcha (1999) define *bridge bank* como uma estrutura bancária temporária, controlada pelo governo e delineada para dar continuidade às operações de um banco falido e manter os serviços bancários aos clientes. Ela é importante para o caso de grandes bancos com estruturas financeiras complexas. Essa estrutura fica em operação até o governo conseguir resolver a situação da instituição falida.

3.3.5 Adesão das instituições participantes

A filiação das instituições participantes é compulsória. São participantes bancos, *shinkin banks*, as cooperativas de crédito, os *labour banks* e as federações locais. A quantidade de instituições participantes, com dados de 1/4/2008, pode ser observada na tabela 3.⁶⁶

Tabela 3 - Instituições participantes do DICJ

Tipo de instituição	Qtde.
Bancos	149
<i>Shinkin banks</i>	281
Cooperativas de crédito	164
<i>Labour banks</i>	13
Federações locais	3
Total	610

Fonte: <http://www.dic.go.jp/english/e_kikan/e_kikan.html>. Acesso em 28/05/2008.

Ressalta-se que agências de bancos estrangeiros não estão cobertas pelo SSD, assim como instituições financeiras públicas.

3.3.6 Valor de cobertura do seguro de depósito

Em 1971, na criação do DICJ, a cobertura para depósitos em geral (*general deposits*) era limitada a ¥1 milhão (ienes). Em 1996, com a alteração na legislação específica, foram introduzidas medidas para prover garantia ilimitada para depósitos e outras solicitações, providência tomada como medida emergencial, que valeu até março de 2001. Em abril de 2002 foi formalizada a transição da proteção total para cobertura limitada, estipulada no máximo em ¥10 milhões mais rendimento de juros para, por exemplo, depósitos a prazo e debêntures de bancos. Já os depósitos utilizados no sistema de compensação e para pagamentos (*deposits for payment and settlement purposes*) recebem cobertura total, a exemplo de depósitos à vista. Por outro lado, depósitos em filiais de bancos estrangeiros no Japão não são cobertos, assim como depósitos em instituições financeiras públicas.

⁶⁶ *Shinkin banks* são instituições financeiras do tipo cooperativas, que são vinculadas às comunidades locais, cujos membros são pequenas empresas e moradores da região. *Labour banks* são instituições financeiras do tipo cooperativas, cujo objetivo é melhorar o padrão de vida de seus membros, os sindicatos e seus respectivos membros.

A ilustração 5 demonstra o modo como o DICJ provê cobertura a depósitos.

(iii) The scope of protection under the deposit insurance system is as shown in the table below.

Types of Deposits, etc.			Scope of Protection
Deposits, etc., covered by deposit insurance	Deposits for Payment and Settlement Purposes	Check accounts, ordinary deposits that do not accrue interest, etc.	Full protection
	General Deposits, etc.	Interest-accruing ordinary deposits, term deposits, installment savings, money trusts under the guarantee of principal (big, etc.), etc.	Combined principal up to ¥10 million and protection of interest, etc. <div> Payment of the portion over ¥10 million will depend on the condition of the failed financial institution's assets. (Payout may be partially reduced.) </div>
Deposits, etc., not covered by deposit insurance		Foreign-denominated deposits, money trusts without guarantee of principal (hit, etc.), bank debentures apart from custody products), etc.	Excluded from protection <div> Payment depends on the condition of the failed financial institution's assets. (Payout may be partially reduced.) </div>

Ilustração 5 – Tipos de depósitos cobertos pelo DICJ

Fonte: <http://www.dic.go.jp/english/e_annual/e_annual_fy2006.pdf>. Acesso em 28.05.2008.

Ressalta-se que a cobertura é efetivada por depositante e por instituição.

3.3.7 Funding

O DICJ foi capitalizado em sua formação com ¥450 milhões, divididos igualmente em três partes, uma cabendo ao governo, outra ao Banco do Japão e a restante às instituições financeiras privadas. A adesão dos *labor banks* em 1986 adicionou outros ¥5 milhões, e em 1996 houve uma adição de ¥680 bilhões de recursos do governo. Nos dois anos seguintes, em outubro de 1998, foram adicionados outros ¥60 trilhões para fazer face à crise da época. Em maio de 2000 foram captados mais ¥70 trilhões, a serem utilizados na solução de falências de instituições participantes.

O DICJ capta recursos por meio de pagamento de prêmio de seguro de seus participantes, podendo também obter recursos no mercado de capitais, mediante empréstimos e lançamentos de bônus, com garantia do governo japonês. Além disso, o SSD tem autorização para tomar recursos emprestados do Banco do Japão.

3.3.8 Determinação do prêmio de seguro

O DICJ tem competência legal para determinar o nível dos prêmios de seguro de seus participantes, calculados pela multiplicação do valor médio dos depósitos do ano anterior e pelas taxas de prêmios determinadas pelo comitê de política do DICJ, sempre sujeito à aprovação do ministro das Finanças e do representante da FSA. Os pagamentos devem ser feitos pelas instituições participantes até três meses após o início do ano, sendo que o prêmio anual pode ser dividido em dois pagamentos semestrais.

A partir de 2002, a proteção passou a constar sob duas categorias de depósito, os “depósitos específicos”, que têm cobertura total, e os “outros depósitos”, com cobertura limitada a ¥10 milhões mais rendimento de juros, como descrito na parte de valor da cobertura. Para os depósitos específicos, a taxa de prêmio de seguro foi fixada em 0,094% e a de “outros depósitos”, em 0,080%.

3.4 França

3.4.1 Criação do SSD

O *Fonds de Garantie de Dépôts*, FGD, foi criado em lei específica, em 25/6/1999, após um grande e extenso processo de privatização do setor bancário local. A sua principal missão é reembolsar depositantes de bancos falidos. O SSD também tem competência legal para suspender preventivamente os negócios de uma instituição que esteja inadimplente, não afetando os depositantes, sempre em conjunto com a Comissão de Bancos da França.⁶⁷ A sua abrangência é sobre bancos cuja sede seja na França ou no Principado de Mônaco.

O FGD atua em três frentes, a saber, depósitos, títulos e garantias. Pelo escopo da presente pesquisa, a análise será restrita à parte relativa a depósitos. Na garantia dada a depositantes, incluem-se os vários tipos de depósito, a exemplo de contas-corrente, *passbook accounts* e contas de poupança. Os tipos de depósito não cobertos pelo mecanismo estão listados na regra do *Comité de la Réglementation Bancaire et Financière*, CRBF, n. 99-05, Art. 3, isto é, depósitos que tenham se originado em transações criminosas, a exemplo de processos de

⁶⁷ A Comissão de Bancos da França (*La Commission Bancaire*) é o órgão supervisor local para o setor bancário, com competência para penalizar instituições ou diretores de instituições que não respeitam as normas.

lavagem de dinheiro, segundo critérios definidos no Código Penal Francês ou Código de Aduana. Incluem-se também na lista de exclusões os depósitos de administradores e auditores das instituições de crédito e de fundos de pensão.

Também são excluídos depósitos em moedas de países que não pertencem à Área Econômica Européia, *European Economic Area*, EEA, a exemplo de dólares estadunidenses e ienes japoneses.⁶⁸

De acordo com a lei, o FGD tem o dever de reembolsar os depositantes em no máximo dois meses após a formalização da solicitação, porém esse prazo é prorrogável por até seis meses a critério da Comissão de Bancos da França.

3.4.2 Forma de proteção

Apesar de o FGD ter sido estabelecido em lei específica, inserida na legislação monetária e financeira da França, as características de sistema explícito são encontradas somente no seu regulamento interno, composto por diversas regras, que tratam dos aspectos inerentes aos SSD, a exemplo da captação de recursos para formar o fundo, do valor máximo de cobertura, das regras de adesão e das contribuições das instituições participantes, além de seus procedimentos operacionais.⁶⁹ Ressalta-se que as regras internas são ratificadas pelo ministro das Finanças, após aprovação do CRBF.

3.4.3 Poderes e responsabilidades

O FGD não tem competência legal para conduzir exames de supervisão, sendo assim um sistema de *pay-box*. É a Comissão de Bancos da França, órgão de supervisão de bancos local, que tem a competência legal para decidir acerca do fechamento de uma instituição financeira ou do acionamento do FGD, assim como o poder de impor penalidades às instituições. Nesse processo são consultados o ministro das Finanças, o Banco da França (*Banque de France*) e o

⁶⁸ Os países que compõem a EEA são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, República Tcheca, República Eslovaca, Reino Unido e Suécia.

⁶⁹ Legislação monetária e financeira da França: Livro III, Artigos L 312-4 a L 312-18. Regras internas 99-05, 99-06, 99-07, 99-08, 99-18 de 1999, e 2002-11, de 2002.

Conselho dos Mercados Financeiros (*Conseil des Marchés Financiers*). Inclusive, é a comissão inclusive que solicita os serviços do FGD quando necessário.

3.4.4 Estrutura operacional

O FGD é uma entidade prevista em lei específica, independente do governo francês e administrada de forma privada, sob a tutela de um Comitê de Supervisão.

O Comitê de Supervisão é composto por 14 membros, diretores das instituições financeiras participantes do FGD, sendo que quatro membros são representantes das instituições detentoras dos quatro maiores valores de contribuição ao mecanismo, e os demais eleitos pelas demais instituições participantes. Os membros se reúnem no mínimo quatro vezes por ano, sendo que o direito a voto é diretamente proporcional ao valor individual de contribuição. As suas principais funções são de indicar 3 membros para o conselho diretor (Diretoria), tendo poder para destituí-los, indicar auditores e aprovar os relatórios financeiros.

Entre suas funções, a diretoria deve preparar e submeter relatórios financeiros do FGD ao Comitê de Supervisão, assim como definir procedimentos para comunicação aos clientes depositantes das instituições participantes. O presidente do conselho diretor é aprovado pelo Ministro das Finanças e representa o FGD no Comitê das Instituições de Crédito e Investimento da França (*Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement*, CECEI), além de poder ser solicitado a se pronunciar na Comissão de Bancos da França.

3.4.5 Adesão das instituições participantes

O princípio básico é a adesão automática de todas as instituições de crédito aprovadas a funcionar pelo CECEI, independentemente da forma de constituição, isto é, se suas agências são virtuais ou físicas, ressaltando-se que nesse caso depende de autorização prévia.

Assim, as instituições participantes são as que têm escritório central na França, representações no Principado de Mônaco e agências que tenham sua sede em países fora da Área Econômica Européia, mas com aprovação específica da CECEI. As agências de instituições de crédito que tenham sede em países da Área Econômica Européia obedecem às regras do país-sede,

podendo incrementar o valor de cobertura quando o valor oferecido pelo mecanismo francês for maior que o oferecido pelo mecanismo do país-sede.

3.4.6 Valor de cobertura do seguro de depósito

O valor máximo de cobertura de depósitos é €70 mil (euros) por depositante. Esse valor é aplicado a cada depositante individualmente, isto é, independentemente do número de contas depositárias de um mesmo cliente, seja conta individual ou conjunta, na França ou em países da Área Econômica Européia. Destaca-se que o valor reembolsável é primeiramente compensado com qualquer montante não honrado à instituição.

De acordo com a DIRETIVA, uma agência cuja sede esteja localizada em um país da Área Econômica Européia pode ampliar sua cobertura, até atingir o valor máximo estabelecido pelo FGD, dependendo da fixação de convênio entre as partes.

3.4.7 *Funding*

A lei específica define que todas as instituições devem prover os recursos necessários para que o FGD tenha capacidade de atender apropriadamente aos seus objetivos. Os recursos são captados diretamente de seus membros, sendo que os procedimentos são determinados em regulamentos internos do FGD, tanto para as contribuições individuais como para o montante anual devido por todos os membros. Nesse caso, a regra CRBF n. 99-08 e alterações definiram a captação total anual de €150 milhões a partir de 2003. Destaca-se que até 2002, o SSD já havia acumulado €1.450 milhões. Ressalta-se que o valor de contribuição deve ser compatível com o porte das instituições, de modo a não comprometer a saúde do sistema bancário.

Além das contribuições dos participantes, o FGD tem autorização legal para tomar recursos emprestados de seus membros, assim como solicitar contribuições extraordinárias, cujo valor é fixado pelo CRBF.

Os recursos captados de seus membros devem ser investidos principalmente em títulos de dívida, emitidos por instituições com alta credibilidade, as quais são selecionadas pelo Comitê

de Gerenciamento de Recursos, escolhido entre os emissores mais ativos das instituições financeiras com base em Paris.

3.4.8 Determinação do prêmio de seguro

As contribuições individuais são calculadas com base nos critérios definidos na regra CRBF n. 99-06, de modo que o total exigido não comprometa a estabilidade do sistema bancário.⁷⁰ O regulamento definiu também que as instituições participantes deveriam adquirir um certificado de associação, sendo que o montante total obtido com os títulos era de €500 milhões. Os certificados são remunerados a uma taxa anual definida pelo próprio FGD, sendo reembolsável caso a instituição tenha sua autorização de funcionamento revogada.

A contribuição de cada instituição participante do FGD é calculada pelo produto entre o montante total de contribuição e a porcentagem de risco atribuído à instituição membro em tal contribuição. Destaca-se que o menor valor de contribuição individual é de €4 mil.

O montante total de contribuição é o valor total de contribuição anual – definido no regulamento interno (€150 milhões) –, subtraído do produto entre o valor mínimo de contribuição (€4 mil) e a quantidade de instituições membros cuja base de depósito seja nula. A base de depósitos é obtida pelo total dos depósitos, excluindo-se algumas contas específicas, a exemplo de contas de seguradoras e empresas de capitalização e depósitos de entes governamentais.

A participação de risco atribuído à instituição membro é a porcentagem correspondente ao montante de risco individual em relação ao total de todos os riscos individuais.⁷¹ O montante de risco individual é equivalente à base de depósitos, acrescida ou reduzida do indicador de risco bruto, com posterior ponderação por um fator obtido pela transformação linear do indicador sintético de risco.

O indicador de risco bruto equivale a um terço dos empréstimos, limitado ao montante da base de depósitos. O indicador sintético de risco reflete os riscos que o participante cria para o

⁷⁰ Disponível em: <http://www.garantiedesdepots.fr/spip/reglements_99_06.php#annexe>. Acesso em: 30/05/2008.

⁷¹ Para maiores detalhes sobre a forma de cálculo, consultar o anexo do regulamento 99-06, disponível em: <http://www.garantiedesdepots.fr/spip/reglements_99_06.php#annexe>. Acesso em: 30/05/2008.

FGD e é calculado pela média dos indicadores de solvência, diversificação de risco, rentabilidade das operações e transformação de maturidade, cujos valores variam de 1 a 3 (quanto menor, melhor) e são dependentes de uma série de condições estabelecidas em outros regulamentos.

Ressalta-se que, para a entrada de novas instituições para o FGD, é exigida a aquisição do certificado de associação, assim como o pagamento de uma contribuição adicional, além do valor anual, por um período de cinco anos. Essa contribuição suplementar equivale, a cada ano, a 20% do produto entre o montante total das contribuições pagas ao fundo e a parcela de risco individual da nova instituição membro. Ela somente é paga caso seu valor seja maior que €100.

3.5 Itália

3.5.1 Criação do SSD

O *Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi*, FITD, é um consórcio privativo de bancos, criado em 1987, com o intuito de fornecer garantia a depositantes de seus bancos membros e solucionar crises bancárias. Os recursos para cumprir tal objetivo são fornecidos pelas próprias instituições participantes do mecanismo.

Os beneficiários do SSD são os depositantes de bancos italianos membros, de agências de bancos da União Européia e de agências de bancos cuja sede esteja em país não membro da EU e de agências de bancos italianos membros cuja operação seja em países fora da UE. Nesses dois últimos casos, a garantia oferecida é a mesma ofertada nesses países, limitada ao valor de cobertura oferecido na Itália. Acrescenta-se que o objetivo é proteger depositantes não sofisticados, que não têm condições de avaliar nem monitorar a instituição depositária.

O FITD fornece proteção a depósitos, certificados de depósitos nominativos e ordens de pagamento (*bank drafts*). Os tipos de depósitos excluídos da cobertura estão previstos no estatuto, entre outros, créditos vinculados a notas promissórias, depósitos de entidades governamentais, de outras instituições bancárias, de outras instituições do conglomerado, de seguradoras, de fundos de pensão e de membros dos conselhos da instituição.

3.5.2 Forma de proteção

A forma de proteção é explícita, uma vez que o FITD é previsto em legislação específica, tratado pelos Decretos Legislativos n. 385, de 01 de 1/9/1993 (lei bancária local) e n. 659, de 4/12/1996, e suas atividades são descritas em estatuto aprovado por um colegiado (Reunião Geral). A legislação do SSD prevê, entre outras coisas, o limite de cobertura reembolsável, os tipos de depósito sujeitos à cobertura do seguro, assim como os excluídos e a administração de instituições em liquidação.

3.5.3 Poderes e responsabilidades

Com relação aos poderes do FITD, pode-se dizer que suas responsabilidades vão além de um sistema simples de *pay-box*, pois possui autoridade para realizar exames e verificações em seus filiados. O SSD tem competência, segundo seu estatuto, para intervir em operações de transferência de ativos e passivos, caso essa solução ofereça um custo menor que o reembolso a depositantes, ou intervir no caso de instituição sob administração especial, na qual haja possibilidades razoáveis de reestruturação e o custo a incorrer possa ser menor que no caso de sua liquidação.

3.5.4 Estrutura operacional

O FITD é uma organização legalmente separada do supervisor, com administração privada. Segundo seu estatuto, a organização do fundo é composta por Assembleia Geral, Comitê, formado pelo presidente e 23 membros selecionados entre os altos executivos das instituições participantes eleitos pela Assembleia Geral – sendo que cinco devem ser representantes de bancos pequenos –, presidente da Associação Bancária Italiana (*Associazione Bancaria Italiana*), Comitê-Executivo, Comitê de Auditores e Secretaria Geral. O presidente do FITD deve, obrigatoriamente, ser um representante do setor bancário, com ampla experiência no setor, mas não estar ligado formalmente a participante algum do SSD.

3.5.5 Adesão das instituições participantes

Devem se filiar ao FITD todos os bancos italianos, assim como agências de bancos não europeus, com exceção de bancos cooperativos. As agências de banco cuja sede seja em outros países da Europa podem voluntariamente participar do FITD, inclusive têm a

possibilidade de aumentar o valor de cobertura em relação ao oferecido pelo SSD de país-sede, de modo a atingir o valor oferecido pelo SSD italiano. Nesse sentido, havia 285 instituições participantes em 16/1/2008 (em 31/12/2006 havia 295 membros, sendo nove filiais de bancos não europeus e dois de bancos europeus – Holanda e Eslovênia – que aderiram voluntariamente ao fundo com vistas a aumentar o nível de cobertura oferecido em seu país-sede).

O FITD também tem competência legal para decidir pela retirada de uma instituição do SSD, por meio de expulsão, em caso de violação extrema das obrigações estatutárias, ou por meio de opção do participante, com aviso prévio de seis meses.

3.5.6 Valor de cobertura do seguro de depósito

O valor oferecido de cobertura pelo seguro de depósito é de até €103.291,38 (euros), aplicado por depositante e por instituição, sem rendimento de juros. Esse valor foi implantado pelo decreto legislativo n. 659, de 1/12/1996, consideravelmente maior que o valor definido pela DIRETIVA (€20 mil). Pelas regras, €20 mil devem ser pagos no prazo de três a nove meses, contando a partir do início dos procedimentos de liquidação do banco.

3.5.7 *Funding*

O fundo é baseado em um sistema de contribuição *ex-post*, no qual os recursos são pagos pelos bancos participantes, sob solicitação do SSD segundo definições da Assembléia Geral, entre 0,4% e 0,8% do montante de depósitos reembolsáveis ao final do primeiro semestre do ano anterior ao pagamento. Além da contribuição para a formação do fundo destinado a reembolsar depositantes, os participantes contribuem para custear a operação do fundo, sendo que o SSD pode solicitar que sejam feitas contribuições antecipadas. Ressalta-se que não é permitido ao FITD tomar recursos emprestados no mercado.

3.5.8 Determinação do prêmio de seguro

As contribuições individuais relacionadas à parcela destinada ao reembolso a depositantes devem ser calculadas em bases anuais, enquanto as relacionadas ao custeio da operação do SSD consistem em um valor mínimo fixado pela Assembléia Geral, ambas com referência no

balanço de 30 de junho. Segundo o estatuto do FITD, em seus artigos 13 e 14, as cotas de contribuição para cada instituição participante são proporcionais à taxa calculada pela sua base de contribuição pelo somatório de todas as bases de contribuição. Essa taxa é inclusive utilizada como ponderação para votação na Assembleia Geral.⁷² As contribuições individuais são proporcionais ao tamanho do banco – montante de depósitos reembolsáveis – e ao nível de risco, determinado pelo valor do Índice Agregado (IA), obtido pela seguinte metodologia: o FITD utiliza cinco índices financeiros, baseados em quatro perfis: Qualidade dos ativos, Adequação de Capital, Maturidade e Rentabilidade. Para cada índice, os bancos são classificados em quatro categorias, que correspondem a diferentes coeficientes: “Normal”, “Atenção”, “Aviso” e “Violação”, cuja soma resulta no Indicador Agregado (IA). De acordo com os valores do IA, os bancos podem ser alocados em seis classes: “Em ordem (IA de 0 a 3)”; “Atenção (IA de 4 a 5)”, “De olho (IA de 6 a 7)”; “Penalização (IA de 8 a 10)”; “Desequilíbrio grave (IA de 11 a 12)”; e “Expulsão (IA maior que 12)”.

3.6 Canadá

3.6.1 Criação do SSD

O *Canada Deposit Insurance Corporation* (CDIC) é uma agência de seguro depósito de abrangência federal, criada pelo Parlamento local em 1967, após uma seqüência de falências observada em meados dos anos 60, com o intuito de segurar depositantes em bancos, instituições fiduciárias e companhias de empréstimos.⁷³ Os objetivos do CDIC são basicamente fornecer seguro contra perdas em depósitos ocorridas nas instituições participantes do SSD, estabelecer padrões de condução de negócios e boas práticas e contribuir para a estabilidade do sistema financeiro local.

O CDIC oferece proteção para, por exemplo, contas de poupança, contas-corrente, certificados de depósito, certificados de investimento, cheques de viagem, ordens de pagamento, depósitos interbancários e debêntures emitidas exclusivamente por companhias de

⁷² Estatuto do FITD. Disponível em: <http://www.fitd.it/en/laws_regulation/stat/statutes.pdf>. Acesso em: 03/06/2008. Para maiores detalhes sobre a metodologia de cálculo do prêmio, consultar: <http://www.fitd.it/en/activities/documents/FITD_MSystem_012006.pdf>. Acesso em: 12/06/2008.

⁷³ Instituições fiduciárias (*trust companies*) e companhias de empréstimo (*loan companies*).

empréstimos que sejam membros do SSD. A proteção é dada para depósitos reembolsáveis em moeda local, feitos em instituições participantes do sistema.

No Canadá, há SSD regionais que também provêm seguros de depósito. O *CDIC Act*, legislação específica que trata do CDIC, o autoriza a segurar alguns ou todos os depósitos da instituição participante do SSD regional, desde que a instituição tenha autorização do segurador regional, seja estabelecido acordo para acesso a qualquer tempo das informações da instituição pelo CDIC, além de o segurador regional não poder estabelecer políticas e procedimentos que vão de encontro aos definidos no âmbito do CDIC.

3.6.2 Forma de proteção

A forma de proteção é explícita, uma vez que o CDIC é previsto em legislação específica – o *CDIC Act* – e regulamentos internos, os *CDIC By-laws*, que definem, por exemplo, a forma de atuação de seus membros administradores, as condições sob as quais são feitas as inspeções nas instituições participantes, o limite de cobertura reembolsável e os tipos de depósito sujeitos à cobertura do seguro, assim como os excluídos.

3.6.3 Poderes e responsabilidades

Com relação aos poderes do FITD, pode-se dizer que suas responsabilidades vão sutilmente além de um sistema simples de *pay-box*, pois tem autoridade para demandar exames e verificações, em seus filiados, ao órgão regulador, o *Office of the Superintendent of Financial Institutions*, OSFI, o que representa preocupação quanto à exposição de risco de seus membros. O CDIC fornece o seguro de depósito e especifica as condições para disponibilizar o seguro, monitorando a saúde das instituições participantes. O IADI (2004) o classifica como um sistema “mais do que *pay-box*”.

3.6.4 Estrutura operacional

O CDIC é uma organização legalmente separada do órgão regulador, legislada e administrada pelo governo. O SSD é administrado por um conselho, composto por um presidente e dez diretores, sendo que cinco são oriundos do setor privado e outros cinco do governo, definidos de ofício: o presidente do Banco do Canadá, o ministro das Finanças, o superintendente e um

diretor superintendente da OSFI e o comissário da *Financial Consumer Agency* do Canadá. O CDIC contava, em dezembro de 2007, com 79 empregados dedicados em tempo integral.

3.6.5 Adesão das instituições participantes

A adesão ao SSD no Canadá é obrigatória para todas as instituições depositárias. Participam bancos, *trust companies* federais ou regionais, companhias de empréstimos e associações cuja ordem legal seja o *Cooperative Credit Associations Act*, que aceita depósitos.

A adesão de uma nova instituição deve ser precedida da aprovação do ministro das Finanças, sob recomendação do órgão regulador. O regulamento do CDIC estipula que instituições são aceitas para receber cobertura de seguro somente se elas não criam riscos excessivos ao fundo. Assim, o processo de filiação como um todo é uma ferramenta importante para o CDIC controlar a qualidade de seus membros.

Em junho de 2006, o CDIC contava com 80 instituições participantes⁷⁴, sendo 42 bancos domésticos; 19 *trust companies*, companhias de empréstimos e associações; e 19 subsidiárias de instituições financeiras estrangeiras.

3.6.6 Valor de cobertura do seguro de depósito

A cobertura oferecida pelo CDIC é por depositante e por instituição. O valor de cobertura é de até CDN\$100 mil (dólares canadenses) por depositante, em cada instituição participante. Esse valor máximo cobre o principal e juros, não é indexado à taxa de inflação, não há presença de co-seguro e é oferecido individualmente para seis categorias de depósito segurado, a saber: conta individual, conjunta, em *trust account*, para aposentadoria (*Registered Retirement Savings Plan* e *Registered Retirement Income Fund*) e em conta de imposto de imóvel financiado. Isso significa que o valor de cobertura pode ser maior que os CDN\$100 mil por depositante.⁷⁵

⁷⁴ Informação obtida a partir da contagem das instituições financeiras. Disponível em: <<http://www.cdic.ca/1/3/1/7/index1.shtml>>. Acesso em: 02/06/2008.

⁷⁵ A *Registered Retirement Savings Plan* é uma conta que permite poupar recursos para a aposentadoria. A *Registered Retirement Income Fund* é uma conta que faz o pagamento a quem já se aposentou.

A conta de imposto imobiliário é formada mediante pagamento de prestação mensal, cujos recursos são utilizados para pagar impostos municipais relativos à propriedade imóvel em financiamento.

3.6.7 *Funding*

A captação de recursos é feita por meio de uma combinação entre as abordagens *ex-ante* e *ex-post*, em que o SSD faz uma provisão geral para perdas, que representa uma estimativa do custo potencial associado ao seguro de depósito dos membros, mantendo um valor extra adicional (IADI, 2004). O fundo é o DIF, formado mediante pagamento de prêmios das instituições participantes, calculado sob o montante de depósitos segurados. Não há definição de um valor máximo para esse fundo e o CDIC tem autorização para tomar empréstimos, caso seja necessário. O fundo tem recursos no montante de CDN\$1,55 bilhões, para segurar um total de CND\$455 bilhões em depósitos.

3.6.8 *Determinação do prêmio de seguro*

O regulamento *CDIC Differential Premiums By-law* define a metodologia de cálculo e de pagamento dos prêmios do seguro depósito.⁷⁶ Inicialmente cada uma das instituições participantes é alocada em uma das quatro categorias de prêmios, baseadas em critérios quantitativos e qualitativos. Os primeiros tratam da adequação de capital, rentabilidade, retorno de ativos ponderados pelo risco, volatilidade, eficiência, qualidade dos ativos e nível de concentração de ativos por setor. Os últimos são baseados na nota de classificação obtida após inspeção do CDIC, de acordo com os padrões do SSD. Cada uma das categorias é vinculada a uma porcentagem, a qual será aplicada sob a base de depósitos, visando definir o valor do prêmio.

Assim, o prêmio anual equivale ao maior valor entre (a) \$5.000 e (b) o resultado do produto entre “A” × “B” × “C”, sendo que “A” é um terço de 1% ou uma porcentagem menor estabelecida pelo conselho, “B” é o montante da base de depósitos e “C” é a porcentagem definida para cada uma das quatro categorias de prêmio, definidas também pelo conselho,

⁷⁶ Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cr/SOR-99-120///en>>. Acesso em: 05/06/2008.

com aprovação do ministro das Finanças. As porcentagens variam de 12,5% a 100%, dependendo da categoria.

Destaca-se que as instituições membros são proibidas pelo CDIC de divulgar informações acerca do prêmio calculado e informado pelo SSD. Dentre essas informações incluem-se a categoria de prêmio em que a instituição é alocada, a nota de classificação dada pelo examinador, assim como qualquer outra que por si só ou em conjunto com outras permita determinar a nota de classificação.

3.7 Pontos comuns nos sistemas de seguro depósito dos países da amostra

Quadro 2- Breve comparativo entre os SSD dos países da amostra

Característica	Países da amostra					
	EUA	Reino Unido	Japão	França	Itália	Canadá
Forma de proteção	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita
Poderes e responsabilidades	além do <i>paybox</i>	<i>paybox</i>	além do <i>paybox</i>	<i>paybox</i>	além do <i>paybox</i>	além do <i>paybox</i>
Estrutura operacional	administração governamental	administração privada	administração governamental	administração privada	administração privada	administração governamental
Adesão dos membros	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória
Valor máximo de cobertura*	US\$250.000 (R\$406.850)	£35.000 (R\$112.277)	¥ 10.000.000 (R\$154.950)	€70.000 (R\$179.650)	€103.291,38 (R\$265.090)	CDN\$100.000 (R\$159.753)
Regra de bolso FMI: 2 x PIB per capita (US\$)** (R\$)*	US\$83.772 (R\$136.330)	US\$74.607 (R\$121.415)	US\$71.343 (R\$116.104)	US\$70.087 (R\$114.060)	US\$61.049 (R\$99.351)	US\$70.398 (R\$114.566)
Funding	combinação de <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>	<i>ex-post</i>	<i>ex-ante</i>	<i>ex-ante</i>	<i>ex-post</i>	combinação de <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>
Contribuição para o fundo	prêmio ajustado ao risco	prêmio ajustado ao risco	prêmio linear	prêmio ajustado ao risco	prêmio linear	prêmio ajustado ao risco

* Valores em reais. Disponível em <<http://www5.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp?id=txconversao>>. Acesso em: 06.06.2008.

** FMI, dados de 2005

A partir das informações descritas dos SSD de cada um dos países da amostra, foi possível tabular as principais semelhanças e diferenças entre eles, como pode ser observado no quadro 2.

Acerca dos pontos comuns, observa-se na tabela a forma de proteção explícita, descrita em leis e regulamentos. Cita-se também a adesão obrigatória das instituições participantes dos mecanismos. Já quanto às diferenças, os poderes dos mecanismos variam de um simples *paybox*, voltado unicamente para o reembolso aos depositantes de instituições falidas, a sistemas

com maiores responsabilidades (mais atribuições que o simples *pay-box*), incluindo, por exemplo, poderes para executar inspeções, supervisão, regulação e resolução de falências. A pesquisa revelou dois tipos de administração, privada e governamental. O nível de cobertura apresenta grande variação entre os países não sendo possível estabelecer uma relação entre eles, nem mesmo quanto à regra de bolso do FMI, a qual estabelece o valor ótimo de cobertura como sendo duas vezes o PIB per capita. A formação do fundo é basicamente feita por meio de contribuição dos participantes, via pagamento de prêmios, alguns podendo inclusive tomar empréstimos governamentais ou recorrer ao mercado de capitais. A propósito, nos países da amostra, o cálculo do prêmio do seguro de depósito é ajustado ao risco ou linear, sendo que os primeiros prevalecem.

4 REVISÃO DA IMPLANTAÇÃO NO BRASIL

4.1 Origens do sistema de seguro de depósito no Brasil

A reforma financeira no período 1964/66 não definiu a criação de um fundo específico para o sistema de garantia. Segundo Lundberg (1999a), o Brasil vivenciou, em passado recente, duas experiências com mecanismos de garantia de depósitos: o Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias, FGDLI, e a Reserva Monetária. Yoshino (1994, p. 9) destaca uma terceira experiência, anterior às demais, de 1955: o Decreto Federal n. 36.783, no qual a União garantia todos os depósitos populares em bancos ou casas bancárias, limitado ao montante de Cr\$ 100 mil (cem mil cruzeiros antigos).

4.1.1 Contextualização histórica

O início dos anos 60 ficou marcado como um período de reversão econômica, com uma queda importante na taxa de crescimento do PIB, assim como na taxa de crescimento da produção industrial. Segundo Gremaud *et al* (2006, p. 389), a taxa anual de crescimento do PIB reduziu de 8,6%, em 1961, para 2,4% em 1965 e a de produção industrial, que cresceu 11,1% em 1961, sofreu retração para 4,7% negativos em 1965. Documentos oficiais, conforme registrado por Studart e Hermann (2001, p. 56), relatam que a queda nos níveis de desenvolvimento econômico seria também causada pela falta de mecanismos apropriados de intermediação financeira, implicando baixos níveis de poupança interna e causando dificuldades nos processos de financiamento para investimento.⁷⁷

Uma reforma financeira foi introduzida, no período 1964/66, para combater os efeitos daquela crise, estimular o desenvolvimento econômico no país e abrir a economia brasileira com o objetivo de acoplá-la ao Sistema Financeiro Internacional. Ela representou um marco divisor no SFN, cuja principal ação foi a promulgação das leis da Reforma Bancária, do Sistema Financeiro da Habitação, SFH, e da Reforma do Mercado de Capitais⁷⁸.

⁷⁷ O sistema anterior a essa reforma era limitado por restrições, como, por exemplo, a Lei da Usura de 1933, que fixava a taxa de juros nominal em 12% a.a., o que combinada com uma elevada inflação, desestimulava a poupança e a intermediação financeira (GREMAUD *et al.*, 2006, p. 584).

⁷⁸ Reforma Bancária: Lei n. 4.595, de 31.12.1964, dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o CMN e o BACEN. SFH: Lei 4.380, de 21.08.1964, dispõe sobre o sistema

Essa reforma financeira fazia parte do Plano de Ação Econômica do Governo, PAEG, introduzido no governo Castelo Branco, cujo objetivo era constituir instituições, instrumentos financeiros e regras de operação que desenvolvessem o segmento privado de longo prazo – nos moldes do modelo norte-americano, competitivo, segmentado, tendo as principais fontes de financiamento originadas nas instituições do mercado de capitais e nos bancos de investimento –, de modo a sustentar o processo de industrialização de forma não inflacionária (STUDART; HERMANN, 2001, p. 57).

Ainda nessa mesma década, em meio a essa reforma monetária-financeira, o governo federal paralelamente introduziu uma reforma tributária, na qual instituiu o Imposto sobre Operações Financeiras, IOF. Parte dos recursos do IOF, correspondente a 2%, deveria ser destinada para despesas de custeio do BACEN e o restante para a formação da Reserva Monetária, descrito por Yoshino (1994, p. 7) e Bucchi (1991, p. 108) como o ponto inicial do mecanismo de proteção a depositantes no Brasil, também chamado mecanismo de garantia de depósitos.⁷⁹

Nos anos seguintes à reforma, segundo Studart e Hermann (2001, p. 57), observou-se uma concentração no sistema bancário, com fortalecimento dos bancos de investimento sob o comando dos bancos comerciais, ao contrário do mercado competitivo que se previa. Mas, como havia dificuldades na colocação das emissões domésticas de longo prazo dessas entidades, houve flexibilização por parte das autoridades monetárias, para que fosse possível a emissão de títulos de curto prazo, levando as operações ativas também ao curto prazo.

Desse modo, essas instituições passaram a competir com vantagem, uma vez que operavam no curto prazo e tinham a prerrogativa de captar no mercado externo a taxas mais baixas, utilizando-se de mecanismos como a Resolução CMN n. 63. Esse processo levou à formação dos conglomerados financeiros, comandados por um banco comercial ou de investimento.

Essas situações restringiram o desenvolvimento do mercado de crédito de longo prazo, processo acentuado no decorrer dos anos 80, principalmente em virtude do crescimento da inflação, passando a predominar nas empresas o conceito de autofinanciamento. Isso provocou uma retração no processo de intermediação financeira no mercado e uma mudança

financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), as SCI, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Reforma do Mercado de Capitais: Lei 4.728, de 14.07.1965, disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento.

⁷⁹ Ver Lei 5.143, de 20/10/1966, Art. 12, alterado pelo Decreto-Lei 1.342/74.

no foco de operação das instituições financeiras no decorrer da década.⁸⁰ Apesar desses fatos, houve um crescimento do SFN, chegando a apresentar, segundo Gremaud et al (2006, p. 585), uma participação no PIB superior a 10% ao longo dos anos 80, beirando os 20% em 1989.

É importante destacar que esse crescimento foi devido principalmente às receitas de *floating*, geradas pelas altas taxas de inflação, mais do que pela intermediação financeira propriamente dita.⁸¹ Além disso, houve uma migração significativa dos recursos da economia para ativos não monetários (aqueles que rendem juros), passando de 13,6% do total de ativos em 1965 para mais de 80% na década de 80, representados principalmente por aplicações em depósitos a prazo, cadernetas de poupança e títulos públicos federais (GREMAUD *et al*, 2006, p. 592).⁸²

Esse período de alta inflação nos anos 80 até meados dos anos 90 permitiu às instituições financeiras a obtenção de ganhos proporcionados pelos passivos não remunerados, já que o seu valor real se reduzia com o tempo. Por exemplo, esse tipo de ganho era propiciado pelos recursos disponíveis sem movimentação em conta-corrente (depósitos à vista) ou pelo prazo distinto entre a arrecadação e o pagamento, no caso dos recursos em trânsito.⁸³

Esse contexto caracterizava o ambiente de negócios naquele momento. Não havia incentivo suficiente para que as instituições financeiras investissem recursos em processos de avaliação/análise, seleção e concessão de crédito, devido aos grandes riscos envolvidos nesses processos, em contraponto aos altos retornos obtidos pela aplicação dos passivos não remunerados em operações de curto prazo, os chamados ganhos da “ciranda financeira” (GREMAUD *et al*, 2006, p. 597).

⁸⁰ Houve desequilíbrio macroeconômico, com restrição externa, devido aos choques do petróleo, à elevação do endividamento em moeda estrangeira, causada pelo aumento dos juros nos EUA, à deterioração financeira do setor público, com endividamento absorvido pelo Tesouro Nacional, conforme citado por Studart e Hermann (2001, p. 58).

⁸¹ Recursos que os depositantes deixavam sem movimentação em suas contas-correntes não remuneradas ou ainda os recursos em trânsito, decorrentes de transferências entre praças ou entre instituições ou, ainda, do prazo entre o recolhimento de tributos e seu respectivo repasse aos tesouros federal, estaduais e municipais, entre outras situações assemelhadas. Por representar disponibilidade de recursos sem a necessidade de remunerá-los, o *floating* gerava receitas financeiras para as instituições bancárias, receitas essas tão mais vultosas quanto maior fosse a inflação do período (VERRONE, 2007, p. 75).

⁸² Ativos monetários, ao contrário, são aqueles que não rendem juros e que correspondem ao papel-moeda e aos depósitos à vista. Segundo Gremaud *et al* (2006, p. 592), “esse processo de migração está diretamente relacionado ao comportamento da inflação: a maior ou menor participação dos ativos monetários está inversamente relacionada ao imposto que eles pagam pela corrosão de seus valores, de acordo com a taxa inflacionária [...]”

⁸³ Transferências em processamento entre as diversas dependências e departamentos da instituição para cumprimento de ordens de pagamento, cobranças, recebimentos e pagamentos por conta de terceiros e sociedades ligadas (BACEN, Cosif, 1.5.4).

De um modo geral, as instituições financeiras, em detrimento de suas funções típicas de intermediação, especializaram-se em operações de tesouraria e na apropriação do “imposto inflacionário”.⁸⁴ No período entre 1990 e 1993, mais de um terço das receitas totais vinham das receitas inflacionárias, sendo que em 1991 e 1992 correspondiam a mais de 41% do total. Inclusive, observou-se o crescimento do mercado bancário, atraído pelas altas taxas de retorno durante esse período inflacionário, especificamente quanto ao número de bancos privados, passando de 85 em 1984 para 214 em 1994 (BAER; NAZMI, 2000, p. 7 e 8).

A partir da queda da inflação desencadeada pelo Plano Real em 1994, os bancos observaram redução nos ganhos inflacionários, que em 1993 correspondiam a 35,3% do total de receitas e caíram para 20,4% no ano seguinte. Essa redução foi compensada por um aumento na demanda de crédito, motivada pelo aumento do PIB, cuja taxa de crescimento foi de 5,9% e 4,2%, respectivamente em 1994 e 1995, assim como pelo crescimento de 37% da taxa média anual do consumo no período, conforme observado na ilustração 6 (BAER; NAZMI, 2000, p. 6 a 9).

Ilustração 6 – Taxas de Crescimento do PIB e Consumo de 1993 a 1996

Fonte: Baer; Nazmi, 2000, p. 9

Além do aumento na demanda por crédito, os bancos passaram a atuar fortemente na recuperação dos ganhos perdidos por meio da cobrança de tarifas sobre a prestação de serviços bancários (VERRONE, 2007, p. 83; GREMAUD *et al*, 2006, p. 599).

O aumento da oferta de crédito não veio acompanhado de um maior nível de exigências para sua concessão, já que não haviam sido desenvolvidos métodos rigorosos para análise do risco

⁸⁴ É a perda de capital imposta aos agentes privados detentores de moeda, pela sua perda de valor em razão da inflação.

de crédito durante a época dos ganhos inflacionários, levando à formação de carteiras de crédito sem o gerenciamento de risco adequado.

Em 1995, ano seguinte à introdução do Plano Real, a economia sofreu o impacto de crises externas e da elevação dos juros internos, na tentativa de evitar a volta da inflação. Tais fatos provocaram aumento no custo do crédito, contenção da demanda e aumento da inadimplência no SFN e, conseqüentemente, vários bancos apresentaram prejuízos e mostraram quadro de insolvência (VERRONE, 2007, p. 84; GREMAUD *et al*, 2006, p. 599)

Em decorrência disso, algumas instituições, tanto no setor público como no privado, sofreram algum tipo de intervenção do BACEN ou foram vendidas por insuficiência de liquidez, com destaque para os bancos estaduais Banerj (Banco do Estado do Rio de Janeiro) e Banespa (Banco do Estado de São Paulo), e, na iniciativa privada, grandes bancos de varejo como o Nacional, Econômico e Bamerindus.⁸⁵

Sobre esses fatos, Loyola (2004) *apud* El Hajj (2005, p. 39):

Em agosto de 1995, quando o Banco Central propôs ao CMN a criação de um mecanismo de proteção a titulares de crédito contra instituições financeiras, o Brasil estava correndo um sério risco de crise bancária. A então recente intervenção do Banco Central no Banco Econômico começava a criar um clima de boatos e de insegurança claramente refletido no noticiário da imprensa. Desde o início, a fundamental preocupação do governo foi evitar uma crise bancária aberta que trouxesse substanciais prejuízos à sociedade brasileira, ameaçando inclusive o Plano Real, que então acabava de completar seu primeiro aniversário. A crise venezuelana era uma prova viva de todo o potencial destrutivo de uma ruptura do normal funcionamento do sistema bancário. Para os venezuelanos, a crise bancária não apenas estava custando 11% do PIB, mas principalmente tinha provocado um retrocesso político que ameaçava a democracia naquele país. O Governo Federal, e o Banco Central não podiam deixar que o Brasil sofresse esse mesmo destino.⁸⁶

Essas intervenções geraram instabilidade no mercado financeiro, obrigando o governo a reformular sua política de proteção do SFN, pela introdução de instrumentos que, em conjunto, agiriam de forma preventiva, conferindo mais segurança e confiança a poupadores e investidores. Ao mesmo tempo, serviriam para conter o agravamento das crises já instaladas e, principalmente, seus efeitos sistêmicos. O governo federal, então, expediu um conjunto de medidas que visavam evitar a crise financeira e promover o fortalecimento das instituições, entre as quais se destacavam, segundo Gremaud *et al* (2006, p. 600):

⁸⁵ Em 1995, esses três bancos faziam parte dos dez maiores bancos do SFN, por volume de ativos.

⁸⁶ Gustavo Loyola foi presidente do BACEN de 13/06/1995 a 20/08/1997.

[...] os estímulos às fusões e incorporações bancárias, o aumento do poder do Banco Central para intervir nas instituições, o estímulo à entrada dos bancos estrangeiros e a privatização de bancos estaduais, além de outras medidas de caráter prudencial.

Desse conjunto de medidas, aquela que marcou o período foi a instituição do PROER, que consiste em uma linha transitória de financiamento do BACEN para facilitar a transferência de controle acionário das instituições menos eficientes para as mais eficientes e capitalizadas (LUNDBERG, 1999b).

Para as instituições públicas, foi instituído o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), em que o BACEN definira regras para o repasse de recursos para os governos estaduais, cujos valores dependiam do compromisso desses entes em reestruturar, privatizar, liquidar as instituições ou ainda transformá-las em agências de fomento (FORTUNA, 2005, p. 746).

Outra medida adotada no período foi o fortalecimento dos poderes do BACEN quanto à possibilidade de tomar ações preventivas de fiscalização das instituições financeiras, por meio da aprovação da Lei n. 9.447/97, que, segundo Gremaud *et al* (2006, p. 601):

[...] ampliou os poderes do Banco Central possibilitando ações preventivas na fiscalização das instituições financeiras, capitalizando-as, fazendo a transferência compulsória do controle acionário ou promovendo a reorganização societária por meio de fusões, incorporações ou cisões. Esta lei ainda estendia ao acionista controlador a responsabilidade solidária com os administradores no caso de problemas com as instituições tornando seus bens indisponíveis em caso de intervenções [...]⁸⁷

Essa lei viabilizou a adoção do modelo de cisão da parte saudável da ruim (*good bank/bad bank*) e o da aquisição (*purchase and assumption*), formas que contribuíram para minimizar as perdas impostas ao SFN, aos clientes e aos empregados.

Fortuna (2005, p. 743) diz que, além do que já fora mencionado, outros pontos precisavam ser resolvidos, a saber, a reformulação completa da Lei das Sociedades Anônimas e a definição da autonomia do BACEN por meio da regulamentação do Art. 192 da Constituição Federal de

⁸⁷ A lei 9.447/97 aumentou os poderes do BACEN na intervenção, na liquidação e no RAET de instituições financeiras, dando aos interventores, liquidantes e conselhos diretores de RAET o poder de transferir bens, direitos e obrigações, de alienar ou ceder bens e direitos e acordar a assunção de obrigações, bem como proceder à constituição ou reorganização das sociedades. (Lundberg, 1999b, p. 9)

1988.⁸⁸ Entre as decisões tomadas pelo governo àquela época, uma das mais importantes foi a constituição do FGC.

4.1.2 FGDLI

O FGDLI foi criado em 1967, por meio da Resolução n. 3 do CA do extinto Banco Nacional da Habitação, BNH, com administração do BNH, posteriormente transferida para a Caixa Econômica Federal, CEF, em 1986 e, em seguida, para o BACEN. O objetivo era proteger o investidor das Sociedades de Crédito Imobiliário, SCI, e das Associações de Poupança e Empréstimo, APE, ou seja, dar garantia aos depósitos em cadernetas de poupança, em razão da elevada probabilidade de problemas de insolvência dessas instituições.⁸⁹ O *funding* fora constituído basicamente de recursos do BNH (o capital inicial foi de Cr\$1 bilhão da época) e de contribuições das próprias instituições de crédito imobiliário, as SCI e APE, na ordem de 0,07% ao mês sobre os saldos das contas de poupança e das letras imobiliárias existentes no último dia do mês anterior. Os recursos desse fundo foram utilizados em meio ao colapso do Sistema Financeiro Habitacional observado nos anos 80, em virtude da queda nas origens de recursos causada pela defasagem entre prazos longos de ativos e curtos de passivos (YOSHINO, 1994, p. 9, LUNDBERG, 1999a e AFANASIEFF, 2000, p. 68).⁹⁰ Segundo Costa (2001), a sua cobertura era restrita ao limite de R\$5 mil, o que não atendia às necessidades da época.

Venson (1994, p. 42) destaca que o FGDLI poderia ter sido utilizado como um modelo de instituto garantidor, pois em sua essência, “proporcionava todas as bases para a sistematização de um fundo ou seguro de crédito no Brasil”, inclusive poderia ser aplicado a outros segmentos do mercado de crédito. O autor ressalta que o FGDLI caiu em descrédito devido à utilização indiscriminada dos recursos da Reserva Monetária, por deliberações arbitrárias do CMN, o que teria resultado na quase total eliminação do conceito de risco.

A extinção do FGDLI foi concretizada em 28/04/2005, conforme descrito no Comunicado BACEN n. 13.283, de 29/04/2005, no qual comunica às instituições financeiras e demais

⁸⁸ Lei das S.As: Lei 6.404/76 sofreu alterações parciais por meio da Lei 11.638/07.

⁸⁹ Segundo Yoshino (1994, p. 9), “o valor limite garantido pelo FGLDI era, no dia 28.08.91, Cr\$5.834.570,00 para a soma dos saldos de contas de poupança, individuais ou coletivos e letras imobiliárias mantidas em um mesmo agente financeiro.”

⁹⁰ Havia subcorreção das prestações dos financiamentos.

interessados que naquela data promovera a transferência do patrimônio do FGDLI para o FGC. O embasamento legal para tal ato foi a restauração da vigência do Art. 5º da Resolução CMN 2.197, de 31/08/1995, com a publicação no Diário da Justiça n. 239, de 10/12/2003, do despacho do ministro Nelson Jobim, do Supremo Tribunal Federal, STF, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIN, n. 1.398-0, julgando a ação prejudicada e tornando sem efeito a liminar que antes impedia a utilização de recursos do FGDLI. Segundo informações do Relatório de Administração de 2005 do FGC, o patrimônio social do FGDLI registrado no FGC era de R\$998 milhões.⁹¹

4.1.3 Reserva Monetária

Uma importante experiência para a salvaguarda de instituições financeiras foi a Reserva Monetária, criada por meio da Lei n. 5.143/66, de 20.10.1966, alterada pelos Decretos-Lei (DL) n. 1.342/74, 2.321/87, este alterado pelo 2.327/87. A referida lei instituiu o IOF, regulando sua cobrança e dispondo sobre sua aplicação, determinando em seu Artigo 12 que a receita líquida do tributo fosse destinado “à formação de reservas monetárias as quais seriam aplicadas pelo Banco Central do Brasil na intervenção nos mercados de câmbio e títulos, na assistência a instituições financeiras, particularmente ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, e em outros fins, conforme estabelecesse o Conselho Monetário Nacional”⁹². Para Bucchi (1991, p.108), esse foi o início do SSD no Brasil, constituindo “[...] a base legal para as ações empreendidas pelo Banco Central do Brasil na defesa de depositantes e no saneamento do mercado financeiro.” Essa visão é corroborada por Verçosa (1993, p. 123) *apud* Venson (1994, p. 17), na qual o IOF “permitiu, na qualidade de contribuição compulsória dos usuários dos mercados financeiros e de capitais, embora de forma não perfeitamente institucionalizada, que o Banco Central exercesse funções de agente segurador das instituições financeiras.”

Na Exposição de Motivos n. 805, de 25/08/1966, que antecedeu a promulgação da Lei 5.143/66, consta que a Reserva Monetária seria o instrumento apto a restabelecer de modo eficaz o mercado de capitais (notadamente em relação aos títulos públicos, aos títulos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e determinadas operações financeiras

⁹¹ Disponível em: <http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=34>. Acesso em 22/06/2008.

⁹² O IOF incidia sobre as operações de crédito e seguro realizadas pelas instituições financeiras e seguradoras, que repassavam mensalmente o tributo arrecadado ao BACEN, cabendo a essa autarquia a fiscalização do cumprimento do disposto na lei (BUCCHI, 1991, p.102).

necessárias ao fortalecimento da estabilidade monetária), dando-lhe impulso e assistência, de maneira rápida e segura, aspectos necessários para vencer os obstáculos enfrentados nos diferentes setores financeiros à época com menor dificuldade e maior eficácia.⁹³ A Reserva Monetária teria também a finalidade de “anteparo às flutuações estacionárias e conjunturais, instrumento indispensável às autoridades monetárias.”

É relevante destacar o início de uma fase de acentuado intervencionismo estatal na ordem econômica, a partir de 1974, com base na lei disciplinadora dos regimes de Intervenção e Liquidação Extrajudicial (Lei n. 6.024, de 13/03/1974).⁹⁴ Em abril daquele ano, a quebra do Banco Halles de Investimento ficou marcada como uma das primeiras utilizações da Reserva Monetária.⁹⁵ O encerramento das atividades foi provocado por uma redução da liquidez bancária, motivada pela grande perda de reservas cambiais naquele ano, como um dos efeitos da crise do petróleo iniciada ao final do ano anterior. Na intervenção daquela instituição foi decidido o fornecimento de cobertura dos depósitos à vista até o limite de cinquenta vezes o maior salário mínimo vigente, com base na Resolução n. 285, de 19/04/74. Uma das consequências da intervenção foi o começo de uma crise bancária, afetando diversas outras instituições, a exemplo do Banco União Comercial, um dos cinco maiores do país na época (ASSIS, 1983, p. 57 e LUNDBERG, 1999b).

A propósito, Corazza e Oliveira (2005?, p. 4) destacam que a intervenção no Banco Halles e seus desdobramentos levaram à montagem de um esquema de institucionalização de socorro aos bancos e renunciaram a abertura ao capital estrangeiro em uma área em que sua presença era severamente limitada. A dificuldade do Halles foi a primeira evidência durante o regime militar da existência de problemas no sistema financeiro. Venson (1994, p. 19) destaca item do relatório BACEN:

O grande impacto da intervenção tornou evidente que o amplo processo necessário de saneamento do sistema financeiro não poderia ser levado a cabo sem um mecanismo seguro para defesa dos

⁹³ Exposição de Motivos publicada no Diário do Congresso Nacional, Seção II, páginas 2632 e 2633, de 17/09/1966.

⁹⁴ Segundo Venson (1994, p. 18), por meio da lei citada, competia ao CMN autorizar o Banco Central a aplicar o mecanismo de proteção das Reservas Bancárias aos depositantes e investidores.

⁹⁵ Segundo depoimento de Waldir Bísaro, gerente de desenvolvimento de R. H do Banco Halles quando da quebra em 1974, esse banco “era um típico produto do milagre econômico brasileiro dos anos setenta. Como ele, surgiram, na época, dezenas de bancos de investimentos, todos à sombra de repasses ‘generosos’ providos dos petrodólares e de mercados internacionais. Foi uma farra pela qual pagamos muito caro.” Depoimento disponível em <http://www.nucleovida.psc.br/croniquinhas.htm>, com acesso em 02.05.2008. Maiores detalhes sobre o caso Halles podem ser obtidos em Assis (1983, p. 63-71).

direitos dos depositantes e portadores de títulos. A alternativa de deixar cada investidor correr seu risco, além de socialmente injusta, geraria verdadeiro pânico nos investidores, com perigoso desestímulo à poupança.⁹⁶

Essa crise iniciada com o Banco Halles motivou a edição do DL 1.342/74, o qual deu nova redação ao artigo 12 da Lei 5.143/66, acrescentando novos parágrafos e ampliando as hipóteses de aplicação dos recursos da reserva monetária, mediante autorização do CMN, podendo inclusive deixar de proceder à Intervenção ou Liquidação Extrajudicial, caso entenda que os recursos injetados possam conduzir a instituição à completa normalização de sua situação.⁹⁷ Isso permitiria assegurar a normalidade dos mercados financeiro e de capitais, assim como resguardar os interesses de depositantes, investidores e demais credores acionistas e sócios minoritários. Na exposição de motivos de tal DL (E.M n. 378/1974), o ministro da Fazenda Mario Henrique Simonsen destaca que:

4. Incidindo sobre operações de crédito, o ônus tributário é atualmente suportado pelos clientes das Instituições que integram o Sistema Financeiro Nacional [...]. 5. Nada mais lógico, portanto, em termos de Justiça Fiscal, que se destine parte dos recursos das reservas monetárias à recomposição patrimonial das instituições que operam nos mercados financeiro e de capitais, assegurando-se seu normal funcionamento e pondo a salvo os legítimos interesses do público investidor e dos demais credores dessas instituições. 6. O Projeto, dentro desses objetivos, visa a outorgar poderes ao Conselho Monetário Nacional para autorizar o Banco Central do Brasil a, em casos excepcionais, aplicar ditos recursos naquela recomposição, bem como a assumir, total ou parcialmente, o passivo de instituições sob Intervenção ou em Liquidação Extrajudicial, possibilitando, em última análise, o restabelecimento da confiança pública no Sistema Financeiro Nacional.

A autorização dada pelo CMN para uso da Reserva Monetária permitia ao BACEN promover “soluções de mercado”, isto é, assumir prejuízos de reestruturações realizadas com base no modelo de aquisição – *Purchase and Assumption* – de bancos insolventes. Assim foi a solução dada ao Banco União comercial, absorvido pelo Banco Itaú. Esse tipo de solução, na qual recursos públicos são aportados para sanear prejuízos de instituições privadas, pode levar ao risco moral, uma vez que acaba por incentivar a tomada maior de risco pelas instituições, pois é provável que haja injeção de recursos em uma eventual situação de crise.

⁹⁶ DEPAD. BCB-Saneamento e Fortalecimento do SFN. Brasília, Banco Central do Brasil, 1983, p. 14.

⁹⁷ O CMN poderia autorizar o BACEN a utilizar recursos da Reserva Monetária para: (1) recompor o patrimônio de instituições financeiras e de sociedades integrantes do sistema de distribuições no mercado de capitais, com saneamento de seus ativos e passivos, podendo o BACEN deixar de decretar a Intervenção ou Liquidação Extrajudicial caso entendesse que as providências a serem adotadas poderiam conduzir à completa normalidade da situação da instituição; e (2) pagamento total ou parcial do passivo de instituições que tivessem sofrido intervenção ou liquidação extrajudicial, mediante cessões e transferências dos créditos, direitos e ações equivalentes a serem efetivadas pelos respectivos titulares ao BACEN.

Segundo levantamento feito por Bucchi (1991, p. 111), no período correspondente ao intervalo entre 1979 e 1988, considerando todas as origens de recursos do IOF (créditos, câmbio, seguros e títulos e valores mobiliários) e também do Imposto sobre Exportação (IE) destinados à formação dessas reservas, foram arrecadados US\$11.569 milhões de IOF e US\$1.645 milhões de IE, totalizando US\$ 13.235 milhões. O autor ainda destaca que entre 1981 e 1984 houve superávit devido às concessões de cartas-patente para abertura de pontos de atendimento.⁹⁸

De modo a controlar a utilização dos recursos, a partir de 1979, depois de vencida a fase de saneamento, o CMN procurou restringir a utilização dos recursos ao pagamento a credores de depósitos à vista.⁹⁹ Os maiores desembolsos ocorreram em 1985, nos processos de liquidação dos grupos Comind (Banco do Comércio e Indústria de São Paulo S.A.), Auxiliar (Banco Auxiliar de São Paulo S.A.) e Maisonnave (Banco Maisonnave S.A.) – nos quais houve tratamento diferenciado quanto à restrição aos depósitos à vista –, e em 1987, nos processos de regime de administração especial temporária aplicados em alguns Bancos Estaduais (Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Santa Catarina, Rio de Janeiro) e Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais.¹⁰⁰ O ano de 1987 ficou marcado como o ano em que “foi atingido o nível máximo de utilização de recursos federais no saneamento do mercado financeiro das três últimas décadas”, quando foram gastos US\$ 3,4 bilhões (BUCCHI, 1991, p.114 e 201). Os desembolsos da Reserva Monetária podem ser observados abaixo na tabela 4.

⁹⁸ A autorização concedida pelo Banco Central até 1988 para operação dos bancos era feita através da concessão de uma carta-patente, que tinha até aquele momento valor significativo de negócio no mercado, já que a concessão de novas autorizações era limitada. A Constituição Federal daquele ano acabou com a figura da carta-patente, estabelecendo em seu artigo 192 (original) que a autorização para funcionamento de uma instituição financeira seria inegociável e intransferível, permitindo, todavia, a transmissão do controle a outra pessoa jurídica.

⁹⁹ Assis (1983, p. 61) ressalta que “em fins de 1979, o número de sociedades sob intervenção, em liquidação ou já liquidadas desde 1966 elevava-se a 191[...]”

¹⁰⁰ Venson (1994, p. 19 e 20) destaca que no caso do Comind, a utilização de recursos foi estabelecida em limite percentual equivalente a 25% dos créditos individuais de qualquer natureza. No Auxiliar não houve limitação.

Tabela 4 – Desempenho da Reserva Monetária nos anos 80

Discriminação	Receita de IOF	Desembolsos	Recuperações
1.980	521	4	2
1.981	392	4	129
1.982	3.069	3	6
1.983	1.537	11	1
1.984	1.727	2	1
1.985	1.488	461	3
1.986	1.699	296	79
1.987	1.718	3.417	2.405
1.988	1.025	84	785

Fonte: Bucchi (1992, p. 60). Valores em US\$, milhões

Aliás, a principal motivação para introdução do DL 2.321/87 foi, segundo exposição de motivos de tal normativo (E.M. n. 001/87), a prática contumaz de alguns bancos estaduais em realizar saques a descoberto na conta de Reservas Bancárias, obrigando a utilização de recursos públicos federais para honrar os cheques sacados contra tais instituições, transformando o mecanismo de redesconto em um canal de desvio de recursos federais com o intuito de suportar despesas dos governos estaduais. Tal circunstância foi considerada uma das principais causas da elevação dos níveis inflacionários no país naquela década. Ressalta-se que os saques a descoberto ultrapassaram o montante de US\$3 bilhões em valores da época. Como as ações administrativas de fiscalização do BACEN levavam à extinção da instituição, com conseqüente utilização da Reserva Monetária, levantou-se a necessidade de prover o sistema jurídico com um novo instrumento capaz de ensejar a preservação dos interesses sociais sem prejuízo da plena incidência dos mecanismos de fiscalização, com resultados favoráveis à hígidez do SFN.¹⁰¹ No caso dos bancos estaduais, a Lei 6.024/74 não foi aplicada, segundo Venson (1994, p. 40), basicamente pelo temor da caracterização de intervenção federal e pelo poder de pressão contrária dos governadores dos estados.

Desse modo, o DL 2.321/87, posteriormente alterado pelo DL 2.327/87, adicionou outra orientação ao BACEN no uso dos recursos da Reserva Monetária: o regime de Administração Especial Temporária nas Instituições Financeiras Privadas e Públicas não federais, mecanismo em que não há interrupção nem suspensão das suas atividades normais, somente a perda do mandato de seus dirigentes.¹⁰² O BACEN, segundo o Artigo 9, ficava autorizado a utilizar recursos da Reserva Monetária para o saneamento econômico-financeiro da instituição sob tal

¹⁰¹ As opções que o BACEN dispunha: (1) excluir o banco infrator da Câmara de Compensação de Cheques, (2) decretar intervenção, ou (3) liquidar extrajudicial.

¹⁰² O regime de Administração Especial Temporária, segundo o DL n. 2.321/87 autoriza o BACEN a decretá-lo nas situações de: (1) prática reiterada de operações em desacordo com a política econômica financeira traçada em lei federal; (2) passivo a descoberto; (3) descumprimento da regulamentação referente a sua conta de reservas bancárias mantida pelo BACEN; e (4) gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores.

regime e no pagamento a depositantes e credores.¹⁰³ Assim, ela cumpria a função de garantir depósitos do sistema financeiro, assim como a de financiar eventuais ações de saneamento, a exemplo dos programas de recuperação de bancos oficiais estaduais ocorridos em meados da década de 80. Esse DL foi necessário porque a Lei 6.404/76 não era flexível a ponto de permitir a intervenção nos bancos oficiais estaduais.

Lundberg (1999b) destaca pontos positivos e negativos acerca da utilização de recursos da Reserva Monetária no processo de saneamento do SFN. Como aspecto positivo, o BACEN adquiriu experiência em processos de intervenções, liquidações e reestruturações, com bancos pequenos e médios liquidados e grandes reestruturados, mediante utilização de princípios internacionais, no que se refere recapitalização adequada e mudança no controle acionário. Por outro lado, a utilização de recursos públicos de forma automática e não transparente pode ser colocada como um ponto negativo, pois se configurou uma ampla proteção governamental, sem a adequada responsabilização dos controladores e administradores das instituições. Depreende-se disso que o mecanismo de seguro executado por meio da Reserva Monetária pode ser considerado um sistema implícito, marcado pela ausência de lei escrita que definisse a atuação do governo, de regras acerca do limite de cobertura e forma de compensação, além da ausência de recursos especificamente para essa finalidade.

A Reserva Monetária foi utilizada no período de 1974 a 1988, até quando foram extintas, com entrada em vigor da CF/88, passando a compor o Orçamento da União, com seu saldo transferido para o Tesouro Nacional.¹⁰⁴ Nesse contexto, até meados de 1995, os recursos remanescentes praticamente se esgotaram, sendo insuficientes para garantir os depósitos de futuras liquidações de instituições financeiras.¹⁰⁵ Nesse período não houve registro de dificuldades envolvendo grandes bancos, sem registro de demandas por operações de saneamento financeiro, pois, conforme Andrezo e Lima (2007, p. 255), a inflação do período permitiu o aumento da receita dos bancos, encobrindo suas eventuais deficiências.

¹⁰³ Art. 9: Uma vez decretado o regime de que trata este decreto-lei, fica o Banco Central do Brasil autorizado a utilizar recursos da Reserva Monetária visando ao saneamento econômico-financeiro da instituição. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2321.htm>. Acesso em: 13/07/2006.

¹⁰⁴ Em 01/09/1988, o Artigo 3.º do DL n. 2.471 determinou a transferência da cobrança e administração do IOF para a Secretaria da Receita Federal, incorporando o tributo ao Tesouro Nacional.

¹⁰⁵ Embora tenha deixado de receber novos ingressos, a reserva monetária continuou a ser suprida com valores recuperados pelo BACEN, referentes às aplicações feitas anteriormente.

Para a política de proteção, a CF/88 incluiu dispositivo em seu Artigo 192, prevendo a criação de mecanismo específico de seguro de depósito, porém sem a utilização de recursos públicos. Em decorrência disso, foi criado o FGC, após a estabilização econômica do Plano Real, quando o BACEN e o governo federal mobilizaram as próprias instituições financeiras para a criação de uma nova sistemática de garantia de depósitos, que deveria contemplar um maior valor limite de garantia, pois o valor de R\$5.000,00 já era considerado insuficiente (LUNDBERG, 1999a).

4.2 O FGC

4.2.1 Estrutura

A criação do FGC foi embasada no inciso VI do Art. 192 da CF/88, efetivo até a promulgação da Emenda Constitucional, EC, n. 40 de 2003:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: [...] VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União.¹⁰⁶

O caput do Art. 192, alterado por tal EC, passou a assim constar na CF/88:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, **será regulado por leis complementares** que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram (grifo nosso).

Enquanto aguardava a promulgação de tais leis complementares, o CMN decidiu autorizar a constituição do FGC, por meio da Resolução CMN n. 2.197/95, de 31/08/1995, em meio às crises do Banco Econômico e Banco Nacional, e sua implantação foi concretizada com as aprovações do estatuto e regulamento, pela Resolução CMN n. 2.211, de 16/11/1995, posteriormente alterados pelas Resoluções CMN n. 3.251/2004 e n. 3.400, de 06/09/2006.¹⁰⁷

¹⁰⁶ EC nº 40/2003 revogou todos os oito incisos do art. 192 e alterou seu caput para: “O SFN, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”; Acesso em: 13/07/2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>

¹⁰⁷ Até a 09/07/2008, o Art. 192 da CF/88 não havia sido regulamentado. O artigo 31 do Anexo I à Resolução 3.251, de 16/12/04, que trata do estatuto do FGC, descreve que quando da criação, por lei complementar, de mecanismo de garantia de crédito contra instituição financeira, as instituições associadas deverão deliberar em assembléia geral sobre a sua extinção e destinação do seu patrimônio para a nova instituição garantidora.

Além desses normativos, atualmente o FGC é regulado pela Circulares BACEN n. 2.912/99 e 3.327/2006, além da Carta-circular BACEN n. 3.249/2006.

O FGC é uma associação civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, com prazo de duração indeterminado, criado por iniciativa das instituições financeiras participantes. Seu objetivo é prestar garantia de créditos contra tais instituições, nas hipóteses de decretação de Intervenção, Liquidação Extrajudicial ou Falência de instituição que participe do referido fundo (hipóteses da Lei 6.024/74), além da hipótese de reconhecimento do estado de insolvência de instituição que não esteja sujeita aos referidos regimes, e também no caso de situações especiais que dependem de um acordo entre o BACEN e o FGC. É isento do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido, conforme disposto no Art. 4º da Lei n. 9.710/98.

Um dos incentivos à sua criação foi a passeata em Brasília ocorrida em agosto de 1995, após a quebra do Banco Econômico, liderada pelo então Senador Antonio Carlos Magalhães, em que parte de seus clientes e da bancada federal da Bahia no Congresso Nacional exigiam uma maneira de minimizar as perdas incorridas pelos clientes com a quebra daquela instituição.¹⁰⁸ Como resultado, o governo passou a estudar a criação de um fundo custeado por contribuições das instituições financeiras e sem recursos públicos para proteger o pequeno depositante e evitar uma crise sistêmica em caso de intervenção ou liquidação de outros bancos.

São objetos de garantia proporcionada pelo FGC os créditos: depósitos a vista ou sacáveis mediante aviso prévio, depósitos de poupança, depósitos a prazo, com ou sem emissão de certificado, depósitos mantidos em contas não movimentáveis por cheques destinadas ao registro e controle do fluxo de recursos referentes à prestação de serviços de pagamento de salários, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares, letras de câmbio, letras imobiliárias, letras hipotecárias e letras de crédito imobiliário. A Resolução CMN n. 3.251/2004 incluiu os saldos mantidos em contas-correntes de depósito para investimento (contas investimento), instituídas pela Lei n. 10.892/2004 e regulamentadas pela Circular BACEN n. 3.248/2004.

¹⁰⁸ Notas de aula da disciplina “Estrutura e Análise Técnica do Mercado de Capitais”, ministrada pelo Prof. Dr. Iran Siqueira Lima, no 1º semestre de 2006, no curso de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

É importante ressaltar que não são cobertos pela garantia os empréstimos ou quaisquer outros recursos captados ou levantados no exterior, as operações relacionadas a programas de interesse governamental instituídos por lei e os depósitos judiciais. Da mesma maneira, valores aplicados em fundos de investimento não são cobertos, uma vez que o patrimônio do banco não se confunde com o patrimônio dos fundos que eles administram, fato conhecido como *Chinese Wall*. Em função dessa segregação, caso haja dificuldades financeiras, os investidores dos fundos, através de assembleias, podem mudar a administração do fundo para uma outra instituição. Raciocínio análogo pode ser estendido para planos de previdência privada.

Segundo o sítio eletrônico do FGC, o sistema brasileiro assumiu características de proteção explícita, adesão compulsória, cobertura limitada, *funding* ex-ante privado, administração privada, prêmio de risco linear. Ficaram definidos quais ativos seriam cobertos, os limites de proteção do SSD, a formação do fundo passou a ser de responsabilidade das próprias instituições membros, sem utilização de recursos públicos, situações opostas às observadas à época da Reserva Monetária. Costa (2001) corrobora, destacando que essas características foram definidas segundo as condições conjunturais econômicas, políticas e legais da época de sua criação. A seguir são apresentados maiores detalhes acerca dessas características no FGC.

Antes de iniciar a discussão, destaca-se que, em novembro de 2007, na cidade de Kuala Lumpur, Malásia, o FGC recebeu o prêmio *Deposit Insurance Organization of the Year for 2007*, conferido pela IADI, em razão da sua colaboração internacional na área de Seguro de Depósitos.

4.2.2 Forma de proteção

A forma de proteção no mecanismo brasileiro de seguro depósito é explícita, uma vez que há tratamento do assunto em diversos normativos do CMN e BACEN explicitando claramente os critérios e limites de proteção, ou seja, como são tratadas as características do mecanismo, por exemplo, quanto ao valor de cobertura, adesão de participantes e origem dos recursos para formação do fundo. O FGC foi delineado de forma diferente da Reserva Monetária, a qual era um seguro de depósito implícito, sem definição das características, ficando aberto às discricionariedades do órgão supervisor.

4.2.3 Poderes e responsabilidades

Com relação aos poderes do FGC, pode-se dizer que se trata de um sistema simples de *pay-box* sem a atribuição de maiores responsabilidades, além das referentes ao recebimento dos prêmios de seguro, gerenciamento desses recursos mediante aplicações em ativos seguros, para assim honrar as obrigações e manter os prêmios num nível que não penalize as instituições participantes e ao ressarcimento dos depositantes após o fechamento de instituição insolvente.

Nessa sistemática de *pay-box*, o FGC operacionaliza os reembolsos, basicamente, solicitando ao banco em liquidação uma listagem, separada por agência de atendimento, consolidando os créditos por Cadastro de Pessoa Física, CPF, ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, CNPJ, dos beneficiários, com os valores individuais dos reembolsos. Na seqüência, seleciona um terceiro banco, que fará os pagamentos. O depositante beneficiário transferirá, via Termo de Cessão, seus créditos ao FGC.

4.2.4 Estrutura operacional

O caráter privado da estrutura do FGC, estabelecido por meio normativo do CMN, trouxe força legal, aspecto importante na sua consolidação como uma entidade independente. Acerca da independência, Costa (2006) destaca que a administração privada do FGC “se mostrou eficaz e conseguiu contornar as dificuldades iniciais de troca de informação e integração com o órgão regulador de bancos governamental.” A autora acrescenta o aspecto cultural envolvido, isto é, o fato de que a administração privada no Brasil sempre esteve ligada a uma idéia de mais eficiência, agilidade, menos comprometimento político e, assim, maior independência operacional em relação à administração pública. O IADI (2004) destaca que a opção do Brasil pela agência privada foi parte de um grande programa de privatização, no momento de sua criação, e foi motivado pela preocupação que uma entidade governamental poderia implicar na instituição de garantia implícita.

A administração do FGC é feita pelo CA e pela diretoria executiva, cujos membros são eleitos pela assembléia geral. O CA é constituído por membros representantes das instituições associadas, indicados pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras, CNF, eleitos pela assembléia geral, com mandato de três anos, sendo admitida a recondução. A diretoria executiva é composta por até três diretores, também eleitos pela assembléia geral, mediante

indicação do CA, ficando impedidos de exercer qualquer cargo de direção ou de prestar serviços em instituições financeiras.

Entre as competências do CA, citam-se: fixar percentual da contribuição ordinária das instituições associadas, mediante solicitação ao BACEN e aprovação do CMN; fixar as condições das eventuais contribuições extraordinárias; fixar orientação geral das políticas e normas a serem observadas no cumprimento das finalidades sociais e aplicação dos recursos do FGC, estabelecendo os requisitos de composição e de diversificação de riscos da carteira; e solicitar ao BACEN e CMN alteração do percentual máximo de contribuição mensal ordinária.

4.2.5 Instituições participantes e forma de adesão

Da maneira como está disposto o caput do Art. 6 da Resolução CMN n. 3.251/2004, entende-se que a adesão é compulsória para as instituições descritas no normativo, dentro das condições especificadas em seus incisos I a III. Assim, os participantes do fundo são os bancos múltiplos, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos de desenvolvimento, a CEF, as sociedades de crédito, financiamento e investimento, as SCI, as companhias hipotecárias e as associações de poupança e empréstimo (exceto as cooperativas de crédito e as seções de crédito das cooperativas), em funcionamento no País, que recebem depósitos à vista, em contas-corrente de depósito para investimento, em contas de poupança ou a prazo; efetuam aceite em letras de câmbio; e captam recursos através da emissão e da colocação de letras imobiliárias, hipotecárias e de crédito imobiliário.

Segundo informações disponíveis no sítio eletrônico do FGC, o mecanismo conta com a adesão de 161 membros, cuja relação consta no apêndice 2.

4.2.6 Valor de cobertura do seguro de depósito

Destaca-se que o valor máximo garantido por instituição foi alterado pela Resolução CMN n. 3.400/2006, passando de R\$ 20 mil para R\$ 60 mil, por depositante ou investidor, identificado pelo seu número de identificação no CPF ou CNPJ. Salienta-se que esse valor máximo é válido para o conglomerado financeiro, ou seja, para o conjunto de instituições financeiras de um mesmo grupo. Além disso, quando os titulares do crédito são cônjuges, serão

considerados como CPFs distintos, independentemente do regime de separação. Portanto, cada um terá direito a até R\$60 mil. Os créditos titulados por associações, condomínios, cooperativas, grupos ou administradoras de consórcio, entidades de previdência complementar, sociedades seguradoras, sociedades de capitalização e demais sociedades e associações sem personalidade jurídica e entidades assemelhadas são garantidos até o valor de R\$ 60 mil, na totalidade de seus haveres em uma mesma instituição associada.

O valor máximo anterior, R\$20.000,00, fora definido sem critérios científicos, mas sim com base em um estudo na base de clientes do banco Econômico, de forma a atender uma quantidade considerável de clientes por um valor razoável.¹⁰⁹ O BACEN tem a responsabilidade de desenvolver estudos com vistas à eventual alteração do valor máximo da garantia proporcionada pelo FGC e do percentual da contribuição mensal ordinária das instituições associadas ao referido fundo, até 31 de dezembro de 2010, conforme descrito no Art. 4º da Resolução n. 3.400/2006.

Como já mencionado em outros itens, a cobertura do seguro de depósito, tanto em termos de valores quanto de abrangência, deve ser tal que forneça proteção suficiente para evitar a corrida bancária, mas sem comprometer o acompanhamento e o monitoramento das instituições por parte dos depositantes, de modo a não incentivar o risco moral. O valor de cobertura em vigor no Brasil (R\$60 mil) é superior à regra de bolso do FMI, de duas vezes o valor do PIB per capita do país, a qual corresponderia a R\$27.034,56, apenas 45% do valor corrente válido, ensejando questões quanto à existência de incentivos ao monitoramento. Porém, observa-se na tabela 5, a qual traz a abertura dos totais de depósitos por faixa de valores, que a cobertura aqui oferecida abrange a totalidade dos depósitos de 133.565.515 clientes, ou 99,1% do total de depositantes e 30,5% do valor total dos depósitos, indicando que a visualização do perfil de depósitos parece ser um modo mais eficiente de estabelecer o teto de cobertura do que o indicado na literatura.

¹⁰⁹ Notas de aula da disciplina “Estrutura e Análise Técnica do Mercado de Capitais”, ministrada pelo Prof. Dr. Iran Siqueira Lima, no 1º semestre de 2006, no curso de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Tabela 5 – Evolução anual do sistema de garantia por faixa de recursos

TOTAL DO SISTEMA - COMPARATIVO DEZ/07 E DEZ/06 POR FAIXAS									
Faixas (R\$)		dez/06				dez/07			
		N° Clientes	%	R\$, milhões	%	N° Clientes	%	R\$, milhões	%
De	a								
0,01	5.000,00	115.647.848	91,7%	47.598	7,6%	122.603.413	90,9%	51.796	7,0%
5.000,01	10.000,00	4.368.966	3,5%	31.029	5,0%	4.861.535	3,6%	34.712	4,7%
10.000,01	15.000,00	1.879.898	1,5%	22.913	3,7%	2.143.760	1,6%	26.318	3,6%
15.000,01	20.000,00	1.010.526	0,8%	17.515	2,8%	1.188.738	0,9%	20.662	2,8%
20.000,01	25.000,00	668.261	0,5%	14.845	2,4%	796.181	0,6%	17.818	2,4%
25.000,01	30.000,00	441.768	0,4%	12.067	1,9%	533.095	0,4%	14.624	2,0%
30.000,01	35.000,00	332.228	0,3%	10.740	1,7%	405.997	0,3%	13.155	1,8%
35.000,01	40.000,00	242.157	0,2%	9.041	1,5%	298.857	0,2%	11.186	1,5%
40.000,01	45.000,00	196.291	0,2%	8.315	1,3%	243.531	0,2%	10.330	1,4%
45.000,01	50.000,00	151.306	0,1%	7.171	1,2%	190.391	0,1%	9.029	1,2%
50.000,01	60.000,00	240.186	0,2%	13.135	2,1%	300.017	0,2%	16.407	2,2%
Subtotal		125.179.435	99,2%	194.369	31,1%	133.565.515	99,1%	226.037	30,5%
Acima	60.000,01	1.001.199	0,8%	430.169	68,9%	1.263.949	0,9%	514.099	69,5%
Totais		126.180.634	100,0%	624.538	100,0%	134.829.464	100,0%	740.136	100,0%
Valor Sujeito à Garantia				254.441				301.874	

Fonte: www.fgc.org.br, acesso em 22/06/2008

É importante destacar que o aumento do valor de cobertura ampliou a abrangência do fundo, uma vez que, ao fim de 2005, 97,4% dos clientes do SFN tinham saldos de até R\$ 20 mil, mas a garantia representava apenas 20,3% do valor total dos depósitos.¹¹⁰

A abertura dos produtos passíveis de seguro, quanto aos valores totais, podem ser observados na tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Evolução anual do sistema de garantia por produto

Comparativo por Produtos					
Produto	dez/06		dez/07		Variação ano
	R\$, milhões	%	R\$, milhões	%	
Depósitos a Prazo	299.879	48,0%	313.771	42,4%	5%
Poupança	187.532	30,0%	234.291	31,7%	25%
Depósitos à Vista	114.334	18,3%	161.791	21,9%	42%
Letras de Câmbio	8.743	1,4%	15.119	2,0%	73%
Letras de Créd. Imobiliário	6.264	1,0%	7.194	1,0%	15%
Depósitos p/ Investimentos	3.727	0,6%	4.243	0,6%	14%
Letras Hipotecárias	3.316	0,5%	1.922	0,3%	-42%
Depósitos Não Mov. p/ Cheque	553	0,1%	1572	0,2%	184%
Letras Imobiliárias	194	0,0%	233	0,0%	20%
Totais	624.542	100,0%	740.136	100,0%	18,5%

Fonte: www.fgc.org.br, acesso em 22/06/2008

¹¹⁰ Relatório de Administração de 2005 do FGC.

4.2.7 *Funding*

O *funding* do FGC é privado e *ex-ante*, baseado em contribuições mensais das associadas, permitindo a formação de um adequado nível de capitalização de recursos dentro de uma situação de normalidade no SFN, de não-crise.

Além dessas contribuições, conforme descrito na Resolução CMN n. 2.197, de 31/08/1995, a absorção do patrimônio do FGDLI, cujos valores anteriormente recolhidos a esse fundo seriam revertidos em sua totalidade ao FGC, extinguindo-o em seguida. A transferência do acervo líquido do FGDLI ao FGC foi feita pelos saldos contábeis existentes em 29/04/2005, conforme menção em seção anterior desta pesquisa.

Além do FGDLI, o FGC também dispõe dos recursos da Reserva para Promoção da Estabilidade da Moeda e do Uso do Cheque, RECHEQUE, conforme previsto no Art. 3. da Resolução CMN n. 3.251, que em 2007 montaram a R\$103.106 mil (9,9% do total de receitas líquidas de arrecadação). Os recursos dessa reserva, quando de sua criação, seriam alocados para patrocinar a divulgação e a promoção da defesa da estabilidade da moeda nacional e do uso correto do cheque, bem como custear despesas com o aperfeiçoamento e divulgação do Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos, CCF.

Observa-se que caso o patrimônio seja insuficiente para a cobertura da garantia prevista, poderão ser utilizados recursos provenientes de contribuições extraordinárias das instituições associadas limitadas a 50% (cinquenta por cento) da alíquota definida para as contribuições ordinárias, adiantamento, pelas instituições associadas, de até doze contribuições mensais ordinárias, operações de crédito com instituições privadas, oficiais ou multilaterais, e outras fontes de recursos, por proposta da administração do FGC e mediante prévia autorização do BACEN.

A propósito, segundo o Relatório de Administração de 2007, o FGC recebeu uma média mensal de R\$ 78.296 mil no exercício (R\$113.884 mil em 2006) como contribuição ordinária, ocorrendo um decréscimo de 45,5% em relação ao ano anterior, em razão da redução no percentual de contribuições, abordado no item 4.2.8. O FGC recebeu também uma média mensal de R\$8.592 mil pelas taxas de processamento das inclusões e exclusões de nomes no cadastro nacional de contas encerradas por devolução de cheques sem fundos, totalizando

uma média mensal de R\$86.888 mil (R\$123.162 mil em 2006), desconsiderando as receitas financeiras.

O administrador do fundo, o CA designado pela CNF, pode aplicar até o limite de 20% de seu Patrimônio Líquido na aquisição de direitos creditórios de instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, e na realização de operações ativas vinculadas pelas instituições financeiras com base em recursos entregues ou colocados à disposição da instituição por terceiros, na forma da Resolução CMN n. 2.921/2002. Além disso, é proibida a aplicação de recursos na aquisição de bens imóveis, exceto quando recebidos em liquidação de créditos de sua titularidade (dação em pagamento), após o que devem ser alienados.

Destaca-se que o FGC não pode ser financiado pelo BACEN em razão de sua constituição não ser de instituição financeira, uma vez que o § 1º do Art. 164 da CF/88 expressamente proíbe a autarquia de conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer ente que não seja uma instituição financeira. Por isso o patrimônio do FGC é composto essencialmente por contribuições ordinárias feitas por seus associados.

4.2.8 Determinação do prêmio de seguro

O FGC não cobra dos bancos prêmios ajustados ao risco. As contribuições de seus membros são lineares, com parâmetro fixo. O *funding* é composto por receitas oriundas de contribuições mensais ordinárias das instituições associadas, na ordem de 0,0125% do montante dos saldos das contas correspondentes às obrigações objeto de garantia, taxas de serviços decorrentes da emissão de cheques sem provisão de fundos, deduzidas as despesas de manutenção do CCF, recuperações de direitos creditórios nas quais o FGC houver se subrogado, em virtude de pagamento de dívidas de instituições associadas, relativas a créditos garantidos, resultado líquido dos serviços prestados pelo FGC e rendimentos de aplicação de seus recursos, e receitas de outras origens.¹¹¹

Observa-se também que tanto o aumento no valor máximo garantido (de R\$ 20 mil para R\$ 60 mil) como a redução no percentual de contribuição ordinária foram solicitados pelo administrador do FGC após o patrimônio do fundo ter atingido 2% do total dos saldos das

¹¹¹ A contribuição era de 0,025% enquanto estava vigente a Resolução CMN nº 3.251/2004, alterada pela Resolução CMN n. 3.400/2006.

contas cobertas pela garantia, no conjunto das Instituições associadas. Nessa condição, estava previsto que o CMN poderia suspender temporariamente as contribuições, o que poderia contribuir para uma eventual diminuição do spread bancário.

Essa abordagem de redução do *spread* bancário foi compartilhada pelo administrador do FGC ao BACEN, na qual alegara que, além de contribuir na redução da atual taxa de juros a consumidores, serviria também para a redução dos custos para as instituições associadas após dez anos da criação do FGC e para sinalização definitiva ao mercado interno e externo da real situação de estabilidade do SFN.¹¹² Esse teto foi atingido no primeiro semestre de 2006, segundo Gabriel Jorge Ferreira, presidente do CA do FGC e um de seus idealizadores, representando um montante superior a R\$ 9 bilhões (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2006).

Quanto à adoção de prêmios ajustados ao risco, Costa (2002) ressalta que a hipótese foi considerada quando da criação do FGC, mas não foi adotada devido à impossibilidade de classificar por risco as instituições bancárias. Mesmo não adotando essa sistemática, a autora (2006) destaca que não houve comprometimento da performance do sistema brasileiro sem o prêmio ajustado ao risco, o que significa que, embora ideal, sua adoção pode se dar quando as condições assim permitirem, sem maiores impactos sobre o desempenho inicial da estrutura do SSD.

4.2.9 Comparativo entre FGC e sistemas dos países da amostra

¹¹² Relatório de Administração de 2005 do FGC. Disponível em: <http://www.fgc.org.br/downloads/2005balanco.pdf>. Acesso em: 14/07/2006.

Quadro 3 – Comparativo das características do FGC com as dos países da amostra

Característica	Países da amostra						FGC
	EUA	Reino Unido	Japão	França	Itália	Canadá	
Forma de proteção	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita
Poderes e responsabilidades	além do <i>pay-box</i>	<i>pay-box</i>	além do <i>pay-box</i>	<i>paybox</i>	além do <i>pay-box</i>	além do <i>pay-box</i>	<i>pay-box</i>
Estrutura operacional	administração governamental	administração privada	administração governamental	administração privada	administração privada	administração governamental	administração privada
Adesão dos membros	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória
Valor máximo de cobertura*	US\$250.000 (R\$406.850)	£35.000 (R\$112.277)	¥ 10.000.000 (R\$154.950)	€70.000 (R\$179.650)	€103.291,38 (R\$265.090)	CDN\$100.000 (R\$159.753)	(R\$60.000)
Regra de bolso FMI: 2 x PIB per capita (US\$)** (R\$)*	US\$83.772 (R\$136.330)	US\$74.607 (R\$121.415)	US\$71.343 (R\$116.104)	US\$70.087 (R\$114.060)	US\$61.049 (R\$99.351)	US\$70.398 (R\$114.566)	(R\$27.034)
Funding	combinação de <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>	<i>ex-post</i>	<i>ex-ante</i>	<i>ex-ante</i>	<i>ex-post</i>	combinação de <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>	<i>ex-ante</i>
Contribuição para o fundo	prêmio ajustado ao risco	prêmio ajustado ao risco	prêmio linear	prêmio ajustado ao risco	prêmio linear	prêmio ajustado ao risco	prêmio linear

* Valores em reais. Disponível em <<http://www5.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp?id=txconversao>>. Acesso em: 06.06.2008.

** FMI, dados de 2005; FGC: Dados de 2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/ie1-51.xls>>. Acesso em 22.04.2008.

De acordo com o quadro 3, observa-se que das seis características do FGC, cinco delas são equivalentes às do Reino Unido e França, com exceção da forma de contribuição, pois os prêmios no FGC são calculados por uma taxa linear, enquanto nos outros dois, os prêmios são vinculados ao risco. Já em relação a toda a amostra, a forma de proteção e adesão são idênticas a todos os países. Desse quadro, infere-se que o FGC encontra-se numa situação similar a de seus pares no exterior.

4.2.10 Atuação

A atuação do FGC pode ser resumida, segundo Costa (2006), partindo do ano de 1996, com 5 liquidações, as quais totalizaram R\$ 259 milhões em depósitos honrados. No ano seguinte, a quebra do Bamerindus obrigou o fundo a desembolsar mais de R\$ 3 bilhões, exigindo um gigantesco esforço financeiro. Os anos de 1997 e 1998 exigiram desembolsos decrescentes, R\$ 151.568 mil e R\$ 57.812 mil, respectivamente. A partir desse ponto, observaram-se quebras pontuais menos expressivas, tanto que nos anos de 2003 (liquidação de um banco) e 2004 (liquidação do Banco Santos) o FGC prestou garantias inferiores a R\$7 milhões e a R\$20 milhões, respectivamente, conforme pode ser observado na Figura 1. Em 2005 e 2006 não houve pagamento de depósitos por não ter havido liquidações. Salienta-se que os valores citados são históricos.

Após início efetivo das operações em 1996, ainda com poucos meses de funcionamento, o FGC já tinha a obrigação de ressarcir os depositantes do grupo financeiro Banorte, no montante de R\$256 milhões, valor superior ao que dispunha em caixa. A resolução dessa quebra foi feita utilizando-se o modelo de cisão (*good bank / bad bank*), com a incorporação da parte saudável pelo Banco Bandeirantes.¹¹³ A cisão também havia sido utilizada na resolução do Banco Nacional, em 1995, com a parte saudável incorporada pelo Unibanco, e no Banco Econômico, esse último consolidando o Banco Excel-Econômico.

Em 1997, repetiu-se o processo com o Banco Bamerindus, mediante aquisição do *good bank* pelo HSBC, formando o HSBC-Bamerindus. Como a operação do Bamerindus estava estimada em R\$3 bilhões e o FGC detinha em seu patrimônio somente aproximadamente 10% desse valor, a operação foi honrada com financiamento viabilizado por linha especial de assistência financeira do PROER, mediante garantia dos créditos a receber do FGC, conforme Circular BACEN n. 2.748, de 26/03/1997. Ao final do ano seguinte foram encerradas as negociações para liquidação do débito do FGC para com o Bamerindus. O valor inicial era de R\$2.800 milhões, referente aos R\$3.100 milhões de depósitos segurados, reduzido de R\$300 milhões entregues pelo FGC ao Bamerindus na ocasião. Nesse acordo, o FGC desembolsou R\$1.753 milhões, por meio de recursos em caixa e de um adiantamento voluntário de 24 contribuições das instituições membros (valor deduzido dos recolhimentos compulsórios – Circular BACEN n. 2.846/98). A parte restante, R\$1.900 milhões foram parcelados em 48 meses, com carência de 24 meses. O financiamento do PROER no caso Bamerindus foi concedido ao *bad bank* e não ao FGC porque esse último fora criado por meio de Resolução do CMN, sem o reconhecimento legal como instituição financeira, já que a linha somente poderia ser concedida às instituições financeiras participantes do PROER (LUNDBERG, 1999b).

¹¹³ No modelo de cisão, a parte saudável (*good bank*) é alienada e a não saudável (*bad bank*) recebe aporte de recursos do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN (PROER), com vistas a formar um conjunto de ativos e passivos de valor equivalente à parte saudável. Nesse modelo, com amparo na Lei n. 6.024/74, a responsabilidade dos ex-controladores e ex-administradores é mais bem definida e caracterizada, ao contrário do modelo de aquisição (*purchase and assumption*) utilizado até então (LUNDBERG, 1999a).

Ilustração 7 – Valores reembolsados e quantidade de bancos liquidados por ano

Fonte: Costa, 2006.

Ainda acerca desse ponto, até 31.01.2005, o FGC já havia auxiliado 25 instituições, sendo que em muitas delas, mais de 90% dos correntistas receberam todo ou parte de seus depósitos. No caso do banco Dracma e do Banco de Financiamento Internacional (BFI), 100% de seus correntistas foram socorridos. No MilBanco, liquidado em 1997, 99% dos clientes receberam auxílio do FGC. O fundo havia devolvido essa data, R\$ 3.644 milhões em indenizações. Essas informações podem ser observadas na tabela 7 a seguir.

Tabela 7 – Valores pagos aos clientes de bancos liquidados

Instituição	Data intervenção / liquidação	Valor de créditos garantidos	Quantidade de clientes indenizados	Quantidade de clientes até R\$ 20.000,00	% Total
01. DRACMA	21/3/1996	362.644,89	154	154	100,0%
02. BFI	17/4/1996	1.428.243,04	56	56	100,0%
03. BANORTE	24/5/1996	257.158.877,45	146.502	142.669	97,4%
04. UNIVERSAL	20/6/1996	324.957,50	73	73	100,0%
05. INTERUNION	30/12/1996	-	55	41	74,5%
Total 1996-->		259.274.722,88	146.840	142.993	
06. PROGRESSO	21/2/1997	26.817.309,89	13.240	12.801	96,7%
07. BAMERINDUS	26/3/1997	3.071.824.562,28	3.913.229	3.886.322	99,3%
08. EMPRESARIAL	15/5/1997	11.724.558,29	2.764	2.509	90,8%
09. BANFORT	15/5/1997	5.228.434,48	931	724	77,8%
10. VEGA	15/5/1997	1.848.224,49	119	51	42,9%
11. ESTADO DO AMAPÁ	3/9/1997	-	18.415	18.389	99,9%
Total 1997-->		3.117.443.089,43	3.948.698	3.920.796	
12. MILBANCO	16/2/1998	-	3.443	3.428	99,6%
13. BMD	15/5/1998	97.463.117,97	19.785	18.104	91,5%
14. BBC	15/5/1998	50.522.267,16	15.397	14.270	92,7%
15. PONTUAL	30/10/1998	3.585.346,78	487	332	68,2%
Total 1998-->		151.570.731,91	39.112	36.134	
16. CREFISUL	23/3/1999	57.812.232,60	7.257	6.121	84,3%
17. GIROBANK	10/5/1999	0,00	399	358	89,7%
Total 1999-->		57.812.232,60	7.656	6.479	
18. LAVRA	13/4/2000	5.201.688,87	343	200	58,3%
19. HEXABANCO	13/7/2000	220.306,24	14	5	35,7%
Total 2000-->		5.421.995,11	357	205	
20. INTERIOR S. PAULO	7/2/2001	20.599.637,21	6.914	6.492	93,9%
21. ARAUCÁRIA	27/3/2001	1.607.582,56	280	154	55,0%
22. INTERPART	28/3/2001	43.485,75	3	1	33,3%
23. SANTOS NEVES	1/8/2001	4.300.015,53	790	678	85,8%
Total 2001-->		26.550.721,05	7.987	7.325	
24. ROYAL DE INVESTIMENTO	22/5/2003	6.914.368,40	417	220	52,8%
Total 2003-->		6.914.368,40	417	220	
25. SANTOS	12/11/2004	19.263.724,03	n/d	n/d	
Total 2004-->		19.263.724,03			
TOTAL GERAL--->		3.644.251.585,41	4.151.066	4.114.151	

% Clientes Indenizados com saldos até R\$ 20.000,00 = 99,11%

Fonte: www.fgc.org.br, acesso em 18/07/2007. Valores atualizados até 31/01/2005

5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DA ESTRUTURA PROPOSTA NOS PLC AO ARTIGO 192 DA CF/88, QUE VERSAM SOBRE O MECANISMO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS

Inicialmente é importante ressaltar que a constituição do mecanismo brasileiro de seguro depósito foi autorizada por Resoluções do CMN em 1995, normativos infralegais subordinados à lei, enquanto se aguardava a regulamentação do artigo 192 da CF/88 por lei complementar. Destaca-se que o Congresso Nacional ainda não promulgou tal normativo.

No ano da criação do FGC, assim constava o Artigo 192 da CF/88:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será **regulado em lei complementar**, que disporá, inclusive, sobre: [...] **VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor**, vedada a participação de recursos da União (grifo nosso).¹¹⁴

Decorrente da exigência legal perante a Constituição, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou ADIN no STF, ADIN n. 1398-0/600. de 18/10/1996, alegando que a criação do FGC por meio das Resoluções CMN n. 2.197 e 2.211 seria formalmente inconstitucional, exatamente por não respeitar a exigência de lei complementar prevista no inciso IV do Art. 192. Pereira Junior (2007) destaca a existência de outras inconstitucionalidades, por exemplo, a violação do art. 167, incisos VIII e IX, a utilização de recursos públicos da Reserva Monetária e a extinção do FGDLI e da RECHEQUE, transferindo os recursos públicos constituídos nesses fundos para um fundo privado.¹¹⁵

O STF, apesar de reconhecer a inconstitucionalidade das Resoluções, indeferiu a ADIN, argumentando que a anulação das mesmas representaria a extinção de um importante instrumento de garantia da estabilidade do sistema financeiro e de proteção do pequeno

¹¹⁴ A EC nº 40/2003 revogou todos os oito incisos do Art. 192 e alterou seu caput para: “O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 13/07/2006.

¹¹⁵ Os incisos VIII e IX do art. 167 proibiam, respectivamente, a utilização de recursos dos orçamentos fiscais para suprir necessidades ou déficits de empresas, fundações ou fundos sem autorização legislativa específica, e instituição de fundos de qualquer natureza sem autorização legislativa.

poupador, pequeno correntista, pequeno investidor, considerando ainda que não seria possível prever o tempo que levaria o Congresso para editar tal lei complementar. Acrescenta-se que o ministro do STF Nelson Jobim, relator da ADIN, defendeu que como o inciso VI do Artigo 192 foi revogado e o caput modificado pela EC n. 40/03, o entendimento do tribunal foi de que “a superveniente alteração do texto constitucional que fundamenta o pedido de ação direta de inconstitucionalidade resulta na perda de seu objeto”, ficando a ADIN prejudicada, sendo extinta em 03/12/2003. Aliás, com sua extinção, ficou permitida a transferência de recursos do FGDLI para o FGC (MOSCOGLIATO, 2005, p. 12).

A regulamentação do Artigo 192 deve sanar esses percalços jurídicos, contemplando meios que não impeçam eventual financiamento em última instância do BACEN ao FGC, ao colocá-lo como uma instituição financeira especial.

Como a regulamentação é inerente às regras jurídicas do Código Jurídico brasileiro, a definição do FGC por lei complementar é importante para a estabilidade e segurança das ações em caso de crise no sistema bancário. Pode-se então aproveitar o momento para implantar eventuais melhorias no modelo brasileiro de seguro depósito, a exemplo do prêmio ajustado ao risco.

5.1 Proposta no PLC: Fundo de Garantia de Depósitos

Foram encontradas propostas de PLC para regulamentar o mecanismo brasileiro de seguro depósito, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.¹¹⁶ Seus autores são os deputados Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) - PLC n. 61, de 2003 -, e Eduardo Valverde (PT-RO) - PLC n. 129, 138, 143 e 161, de 2004.¹¹⁷ As propostas de ambos abrangem a regulamentação de todo SFN, sendo o mecanismo de seguro depósito um dos capítulos. Ressalta-se que os artigos referentes ao mecanismo de seguro depósito apresentam-se com conteúdo e forma idênticos. Os PLC dos Deputados Luiz Carlos Hauly e Eduardo Valverde são adaptações do Substitutivo

¹¹⁶ Ressalta-se que no sítio do Senado Federal foi encontrado somente o SF PLS 00153/1990 de 27/08/1990, proposto pelo senador Francisco Rollemberg, porém já havia sido arquivada em 07/05/1991. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=28547>

¹¹⁷ Os projetos listados a seguir foram obtidos no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Proposta deputado Luiz Carlos Hauly. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=120500>. Acesso em: 08/05/2007. Proposta deputado Eduardo Valverde. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=249180>. Acesso em: 08/05/2007.

apresentado pelo Deputado Saulo Queiroz, Relator da Comissão Especial do Sistema Financeiro, mas que não chegou a ser votado naquela comissão especial. Não há diferenças nos PLC quanto ao tratamento dado ao mecanismo de seguro de depósito; as diferenças referem-se, entre outras coisas, aos locais da sede de autarquias e de respectivas funções, criação de outras autarquias e definição de presidentes de comissões da Câmara e Senado Federal.

Destaca-se que o Deputado Antonio Palocci, relator da Comissão de Finanças e Tributação, CFT, propôs, em 04.06.2008, a rejeição dos PLC n. 61 e 129 por inadequação financeira e orçamentária - já que extinguiria uma importante fonte de receita da União, a remuneração das disponibilidades do Tesouro, depositadas no BACEN conforme disposto no art. 164 da CF/88 - e dos PLC n. 138, 143 e 161 por mérito (tais PLC já se encontrariam “bastante desatualizados, considerando-se o atual marco constitucional da matéria e a evolução recente da legislação infraconstitucional”) (BRASIL, 2008). Ressalta-se que até 09/07/2008 o relatório do Deputado Antonio Palocci ainda não havia sido votado.

Em termos gerais, o mecanismo proposto não inova em relação ao FGC, podendo-se afirmar que se trataria apenas de uma formalização do FGC para atendimento dos requisitos legais indicados na CF/88. No PLC, é proposta a criação do Sistema de Garantia de Depósitos e Aplicações em Instituições Financeiras (SGD), com vistas a proteger a economia popular contra os riscos de prejuízos associados à intervenção, liquidação ou solvência de instituições financeiras, cujas regras passam a ser fixadas por um novo órgão, o Conselho Financeiro Nacional, conforme proposta do ex-deputado Saulo Queiroz. O SGD será composto pelo Fundo de Garantia de Depósitos, FGD, e, opcionalmente, por outros fundos ou seguros de garantia complementar.¹¹⁸

¹¹⁸ Saulo Queiroz, ex-deputado constituinte, ex-relator da Comissão Especial sobre SFN, em meio à discussão sobre a regulamentação do Artigo 192 da CF/88 na década de 90, propôs um projeto de lei substitutivo, englobando diversos outros PLCs, no qual propõe, entre outras coisas, a substituição do CMN pelo Conselho Financeiro Nacional (CFN), com vistas a alterar a distribuição das tarefas inerentes ao CMN, cujas tarefas essenciais são a formulação da política monetária e cambial. Em sua proposta, a normatização, organização e supervisão das ações do SFN são atribuídas ao CFN, cuja competência fundamental passa a ser a normatização do SFN. As políticas monetária e cambial são atribuídas às competências do BACEN, dando-lhe autonomia para formular, tarefa que não tem hoje formalmente, e executar políticas as monetária e cambial. A proposta de criação do CFN está disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=153901>. Acesso em: 08/05/2007.

5.1.1 Estrutura

A responsabilidade pela criação do FGD é das instituições financeiras, ou de algum órgão que as represente. Será criado sob a forma de associação civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, sendo fiscalizada pelo BACEN e regida por estatuto aprovado pelo CFN. Ressalta-se que o FGC seria mantido até a efetiva criação do FGD, devendo qualquer alteração no seu estatuto, inclusive sua transformação em FGD, ser aprovada pelo CFN.

Outro destaque da proposta é que o FGD seria autorizado a conceder empréstimos de recuperação financeira, bem como financiamentos para a mudança de controle acionário de instituições filiadas, avaliando as alternativas comparativamente a hipótese de inadimplência e conseqüente ressarcimento de depositantes de instituição em questão.

Os objetos de garantia proporcionada pelo FGD são os mesmos oferecidos pelo FGC, com exceção dos depósitos mantidos em contas não movimentáveis por cheques destinadas ao registro e controle do fluxo de recursos referentes à prestação de serviços de pagamento de salários, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares. Fato compreensível, uma vez que o PLC é anterior à Resolução CMN n. 3.251/2004, que incluiu os saldos mantidos em contas-correntes de depósito para investimento (contas investimento) instituídas pela Lei n. 10.892/2004 e regulamentadas pela Circular BACEN n. 3.248/2004.

Importante ressaltar que não seriam cobertos pela garantia os créditos de titularidade de outras instituições integrantes do SFN, os depósitos, empréstimos ou quaisquer outros recursos captados ou levantados no exterior, também os créditos de titularidade de pessoas ligadas a instituição financeira.¹¹⁹ Nesse ponto, o PLC também é deficiente por não contemplar ao menos as definições do FGC, quais sejam, a não cobertura empréstimos ou quaisquer outros

¹¹⁹ Art. 69, § 1º, Pessoas ligadas a instituição financeira:

I - a sociedade que a controla, suas controladoras e administradores;

II - os diretores e membros de conselhos de administração, órgãos consultivos, fiscais e assemelhados;

III - os cônjuges e os parentes, ou afins, até o terceiro grau, das pessoas mencionadas nos incisos I e II deste parágrafo;

IV - a sociedade em que alguma das pessoas referidas nos incisos anteriores, ou a própria instituição financeira, pessoa, direta ou indiretamente, participação igual ou superior a 10% (dez por cento) do capital social;

V - o titular de 10% (dez por cento) ou mais das ações com direito a voto da instituição financeira, e a sociedade por ele controlada, direta ou indiretamente;

VI - no caso de instituição financeira pública, a pessoa jurídica de direito público que a controla, as pessoas jurídicas por ela controladas, direta ou indiretamente, os respectivos administradores e seus cônjuges, parentes ou afins, até terceiro grau.

recursos captados ou levantados no exterior, operações relacionadas a programas de interesse governamental instituídos por lei, depósitos judiciais e valores aplicados em fundos de investimento.

5.1.2 Forma de proteção

A forma de proteção é explícita, uma vez que o PLC prevê tratamento do assunto, explicitando claramente os critérios e limites de proteção. Ou seja, como são tratadas as características do mecanismo, por exemplo, quanto ao valor de cobertura, adesão de participantes e origem dos recursos para formação do fundo. Assim como o FGC, o conceito é delinear o FGD diferentemente da Reserva Monetária, a qual era um seguro de depósito implícito, sem definição das características, ficando aberto às discricionariedades do órgão supervisor.

5.1.3 Poderes e responsabilidades

Com relação aos poderes do FGD, nota-se que correspondem, do mesmo modo que o FGC, a um sistema simples de *pay-box*, sem a atribuição de maiores responsabilidades, além das referentes ao recebimento dos prêmios de seguro, gerenciamento desses recursos mediante aplicações em ativos seguros.

5.1.4 Estrutura operacional

Não há menção quanto à forma de administração, somente quanto ao perfil dos administradores, que teriam de ser aprovados pelo BACEN, observando-se critérios como idoneidade moral e reputação ilibada; não impedimento por lei especial; não condenação pelos crimes falimentar, prevaricação, corrupção ativa ou passiva, concussão, peculato, contra a economia popular, a fé pública, a propriedade ou o contra o SFN; não condenação à pena criminal que vede, mesmo que temporariamente, o acesso a cargos públicos; não ter pertencido à administração de instituições financeiras falidas, liquidadas ou sob intervenção, ou responsabilizado por prejuízos causados à instituição ou a clientes, ou por atos que constituíram grave violação às normas disciplinadoras da atividade de instituição financeira.

5.1.5 Instituições participantes e forma de adesão

A proposta para o FGD contempla adesão obrigatória pelas instituições financeiras públicas e privadas. Os participantes do fundo seriam todas as instituições financeiras públicas e privadas, autorizadas a funcionar no país, sem menção ao tipo de operações que realizam, por exemplo, recebimento de depósitos à vista ou a prazo.

5.1.6 Valor de cobertura do seguro de depósito

Como a proposta de PLC é anterior à Resolução CMN n. 3.400/2006, ainda consta o valor máximo de cobertura de R\$ 20 mil por pessoa, contra a mesma instituição financeira ou contra todas as instituições do mesmo conglomerado financeiro; porém, com inovação da obrigatoriedade de ser atualizado, pelo menos a cada dois anos, pelo CFN.

5.1.7 *Funding*

As receitas que comporiam o fundo do FGD seriam as contribuições das instituições participantes, taxas de serviço decorrentes de emissão de cheques sem provisão de fundos, recuperação dos direitos creditórios nos quais o FGD tenha se sub-rogado, em virtude de pagamento de ressarcimentos a credores cobertos pela garantia, rendimentos das aplicações e empréstimos realizados com seus recursos e outras fontes de recursos mediante prévia autorização do CFN. Os ativos poderiam ser aplicados em títulos públicos federais e outras aplicações financeiras de alta liquidez, na formas a ser regulamentada pela CFN.

5.1.8 Determinação do prêmio de seguro

Como as contribuições mensais ordinárias, calculadas sobre a média total dos depósitos e captações objeto de garantia do FGD, poderiam ser diferenciadas em função de indicadores de risco da filiada, pode-se afirmar que estaria aberta a possibilidade de se utilizar prêmios atrelados ao risco, que seriam definidos pelo CFN. Porém não seria obrigatório utilizar tal sistemática.

As contribuições poderiam ser suspensas quando o patrimônio do FGD atingisse 5% do total dos saldos das contas cobertas pela garantia no conjunto das instituições financeiras. O CFN

poderia exigir contribuições extraordinárias dos membros participantes, obrigando-os a adiantar até 12 (doze) contribuições mensais ordinárias.

5.2 Contribuições a um eventual novo modelo a ser implantado via PLC no Brasil

Conforme análise anterior, os PLCs mais recentes necessitam de aprimoramento, uma vez que precisam, no mínimo, se adaptar à própria evolução do FGC, por exemplo, quanto ao observado com relação ao valor de cobertura, alterado para R\$60 mil.

Independentemente das possíveis melhorias no sistema brasileiro, destaca-se que, muito embora não se tenha tido condições de se estabelecer o FGC com características ideais, a exemplo de prêmios ajustados ao risco, a estrutura obteve êxito, juntamente com outras ferramentas da rede de proteção, quanto a conferir credibilidade ao sistema financeiro, já que não se observou crise sistêmica desde sua criação. Corroborando essa linha, Costa (2002) destaca que o FGC cumpriu seu papel em um momento de extrema tensão financeira e se mostrou em condições de agregar melhorias e avançar no que tange a estabilidade do SFN. A partir dessas premissas, entende-se que a maioria das características adotadas na estrutura atual não deve ser alterada, pois vai ao encontro das práticas elencadas no sistema incentivador, conforme mencionado no item 2.3.2, quais sejam: proteção explícita, adesão compulsória, cobertura limitada, administração privada, *funding* privado *ex-ante* e prêmio ajustado ao risco, como pode ser observado no quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Características dos SSD analisados

Característica	Países da amostra						FGC	SSD incentivador
	EUA	Reino Unido	Japão	França	Itália	Canadá		
Forma de proteção	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita	explícita
Poderes e responsabilidades	além do <i>pay-box</i>	<i>pay-box</i>	além do <i>pay-box</i>	<i>paybox</i>	além do <i>pay-box</i>	além do <i>pay-box</i>	<i>pay-box</i>	-
Estrutura operacional	administração governamental	administração privada	administração governamental	administração privada	administração privada	administração governamental	administração privada	administração privada
A adesão dos membros	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória	obrigatória
Valor máximo de cobertura*	US\$250.000 (R\$406.850)	£35.000 (R\$112.277)	¥ 10.000.000 (R\$154.950)	€70.000 (R\$179.650)	€103.291,38 (R\$265.090)	CDN\$100.000 (R\$159.753)	(R\$60.000)	limitada
Regra de bolso FMI: 2 x PIB per capita (US\$)** (R\$)*	US\$83.772 (R\$136.330)	US\$74.607 (R\$121.415)	US\$71.343 (R\$116.104)	US\$70.087 (R\$114.060)	US\$61.049 (R\$99.351)	US\$70.398 (R\$114.566)	(R\$27.034)	
Funding	combinação de <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>	<i>ex-post</i>	<i>ex-ante</i>	<i>ex-ante</i>	<i>ex-post</i>	combinação de <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>	<i>ex-ante</i>	<i>ex-ante</i>
Contribuição para o fundo	prêmio ajustado ao risco	prêmio ajustado ao risco	prêmio linear	prêmio ajustado ao risco	prêmio linear	prêmio ajustado ao risco	prêmio linear	prêmio ajustado ao risco

* Valores em reais. Disponível em <<http://www5.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp?id=txconversao>>. Acesso em: 06.06.2008.

** FMI, dados de 2005; FGC: Dados de 2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/ie1-51.xls>>. Acesso em 22.04.2008.

Assim, pode-se listar os poderes e responsabilidades e o ajuste dos prêmios ao risco como os pontos que merecerem discussão nesse processo de aprimoramento. Quanto aos poderes e responsabilidades, o SSD brasileiro poderia adotar uma solução para a questão da liquidação de instituições bancárias participantes, mediante dotação de ferramentas necessárias para encaminhar um processo de liquidação bancária. Esse processo atribuiria novas funções ao FGC, maiores do que um sistema de *pay-box* clássico, ou seja, o pagamento dos depósitos garantidos nos casos de liquidação ou quebra de instituição associada deixaria de ser sua função única. Poderiam ser concedidos empréstimos de recuperação financeira, bem como financiamentos para a mudança de controle acionário de instituições filiadas, avaliando alternativas que apresentassem o menor custo, tirando essa função do BACEN, o qual ficaria mais voltado aos aspectos prudenciais, por meio da edição de normativos, no intuito de manter a solidez e a higidez do SFN, além do processo de todo o processo de supervisão. Isso provocaria mudanças estruturais profundas no fundo, no mínimo a criação de novas funções, contratação de colaboradores, além de alterações no arcabouço legal, atualmente disposto somente por normativos infralegais do CMN e BACEN, para, por exemplo, atribuir-lhe o poder de exigir o cumprimento de regras prudenciais e de punir as instituições membros que não as cumpram, mudança na composição do conselho e dos administradores.

Independentemente do ajuste ao risco dos prêmios de seguro pago pelas instituições contribuintes já estar previsto no PLC antigo, a sua discussão é pertinente. As contribuições

ordinárias das instituições participantes seriam diferenciadas em função de indicadores de risco respectivos da instituição membro. A sua aplicabilidade é um grande complicador, uma vez que o processo de mensurar quantitativamente o risco é tarefa complexa e passível de grandes questionamentos, visto que, se for utilizado para determinação do prêmio do seguro, os critérios deveriam ser os mesmos para todas as instituições filiadas, obrigando o órgão regulador a estipular as regras e condições de cálculo. O problema inerente é que o mundo caminha em sentido contrário, por exemplo, quanto à mensuração de risco prevista no Novo Acordo da Basileia, encabeçado pela utilização de modelos internos para mensuração de risco - desenvolvidos pelas próprias instituições -, o que reduz o poder de comparabilidade das metodologias, e conseqüentemente, dificulta sua utilização com a finalidade de estabelecer prêmios de seguro depósito. Além disso, a observação dos normativos recentes mostra uma tendência a se produzir normas baseadas em princípios, contendo diretrizes gerais, sem especificações e detalhes, ao contrário de épocas anteriores, em que se produziam normas baseadas em regras, contendo a descrição das etapas e passos para cumprir o normativo.

6 CONCLUSÕES

Esta dissertação tem a intenção de analisar as características dos sistemas de seguro de depósito, por meio de pesquisa na teoria e prática internacional, e responder à seguinte questão: **há, nas práticas internacionais e na teoria sobre sistemas de seguro de depósito, características que podem ser utilizadas para aprimorar o sistema brasileiro de seguro depósito, o FGC?**

Com a definição do problema de pesquisa, estabeleceu-se a pesquisa exploratória como o caminho metodológico adequado para a busca de informações que subsidiassem a resposta à questão de pesquisa.

Considera-se que os objetivos gerais da pesquisa, analisar as características dos sistemas de seguro de depósito apresentadas na literatura nacional e internacional e observar de que maneira elas foram estabelecidas no Brasil e em algumas práticas internacionais, visando elencar as características mais eficientes que podem ser utilizadas para o aprimoramento do sistema brasileiro, foi alcançado.

Do mesmo modo, considera-se que os objetivos específicos propostos, a revisão de pontos importantes, a exemplo da regulação voltada à estabilidade dos sistemas financeiros, do mercado de seguros, do conceito de SSD e suas funções, da maneira como o sistema brasileiro foi implantado e das propostas disponíveis para regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, também foram alcançados.

Analisando o seguro de depósito à luz da teoria de seguros mercantis, entende-se que o seguro de depósito apresenta diversas características semelhantes aos seguros em geral, especificamente quanto ao mutualismo e às assimetrias de informação relacionadas com a atividade. As instituições financeiras participantes associadas, quando contribuem em comum para formação de um fundo com vistas a cobrir as despesas de administração e dos valores necessários à cobertura das indenizações devidas aos beneficiários, subsidiam a insolvência eventual de seus pares. A introdução de características como a limitação do valor de cobertura, a adesão compulsória e a existência de prêmios ajustados ao risco nos SSD ocorre

justamente para combater as típicas formas de assimetria informacional verificadas no mercado de seguro, especialmente risco moral e seleção adversa.

Com relação ao FGC, em razão do SFN não ter enfrentado crise sistêmica marcada por corrida bancária a partir de sua implantação em 1995, entende-se que o sistema de seguro depósito brasileiro vem cumprindo sua função de evitar corridas bancárias, contribuindo para a estabilidade e hígidez do sistema financeiro. O FGC atingiu ponto de destaque na atual conjuntura, justificado pelas alterações recentes em algumas das características do sistema, especialmente o aumento de 300% no valor máximo de cobertura aos depositantes e a redução de 50% no valor do prêmio de seguro mensal de seus membros, além do crescimento anual de 20% em seu patrimônio, ultrapassando o montante de R\$15 bilhões em 2007.

O FGC já mostrou capacidade de evitar corridas bancárias no cenário de bancos pequenos e médios que vieram a falir no período. A dúvida persiste no caso dos bancos *too big to fail*, ou seja, os grandes e complexos, normalmente presentes em sistemas financeiros com elevada concentração, já que a única quebra dessa natureza ocorreu logo após a criação do FGC, no caso o Bamerindus, quando o FGC ainda estava formando seu patrimônio. Casos desse tipo podem provocar a adoção de soluções de mercado, as quais podem não incluir a imediata liquidação da instituição, mas, por exemplo, a injeção de recursos públicos e/ou grande parcela dos fundos arrecadados com os prêmios de seguro. Assim, seguros de depósitos para instituições *too big to fail* poderiam ter estudo aprofundado. Talvez esses bancos devessem contribuir com prêmios maiores, calculados por uma metodologia própria ou base de cálculo mais ampla, já que talvez contem com um seguro de depósito implícito, com uma cobertura diferenciada, o que no fundo os levaria a assumir maiores riscos. É preciso ter em mente que, em dezembro de 2007, segundo Relatório Anual de 2007, havia aproximadamente R\$400 bilhões em depósitos à vista e em poupança.

Discussões acerca desse contexto trazem à luz a discussão da possibilidade de se revisar a sua estrutura, de modo a colocá-la em patamar semelhante a sistemas de seguro de depósito de diversos países de economia avançada. Adiciona-se a esse cenário, a identificação da necessidade de se ter um instrumento legal para sua implantação formal, conforme preceitos da CF/88, a qual indica que o sistema financeiro será regulado por meio de Lei Complementar, ainda mais porque atualmente é regulado por normativos do CMN,

susceptíveis a questionamentos jurídicos por serem hierarquicamente inferiores à Lei Complementar.

Um ponto que esta pesquisa destaca para revisão da estrutura do FGC, e conseqüente discussão para introdução no PLC, é definir o cálculo do prêmio do seguro de depósito ajustado ao risco, assim como é conceitualmente tratado no modelo de SSD incentivador (*incentive-compatible*), mudando do atualmente linear para o ajustado ao risco.

A introdução estrutural de ajuste dos prêmios de seguro ao risco incorrido no mecanismo brasileiro, calculado a partir do risco que a instituição membro oferece ao sistema é interessante e importante. As instituições financeiras participantes do SSD passam a estar em uma condição de equilíbrio, já que aquela que oferece maior risco de utilizar os recursos do fundo contribui proporcionalmente mais que as demais. O próprio valor da contribuição poderia ser tratado por meio de índices, de modo a ser utilizado inclusive como instrumento de monitoramento. Porém, a tarefa de definir a forma de cálculo é demasiadamente complexa, uma vez que a metodologia pode não ser simples, criando empecilhos para a sua aplicação simultânea em todas as instituições membros. A tendência da regulação bancária brasileira caminha cada vez mais ao encontro das normas baseadas em princípios, não em regras, isto é, a regulação cada vez mais vai trabalhar “o que deve ser feito pelas instituições financeiras”, ao invés de “como elas devem fazer”. Além disso, a própria evolução da gestão do risco bancário segue o mesmo caminho, a exemplo, dos cálculos de risco de crédito, mercado e operacional, preconizados nos Acordos da Basiléia, em que cada instituição poderá utilizar modelos internos, desenvolvidos no seu âmbito, para cálculo de capital necessário para perdas. Assim, não há horizonte para atribuir ao BACEN ou ao FGC competência para definir uma metodologia de cálculo único, que permita comparar o risco tomado de uma instituição com seus pares. Por isso, ressalta-se que é relevante, como uma possível continuidade desta pesquisa, um estudo específico sobre esse tema.

Outro ponto para discussão é a ampliação dos poderes e responsabilidades do FGC, podendo assim agregar funções que vão além de um simples *pay-box*, atribuindo competência maior à agência brasileira para atuar em situações de insolvência bancária. Poder-se-ia discutir institucionalmente a inclusão de uma nova função, a de imputar ao FGC o papel de contribuir efetivamente para a recuperação das instituições insolventes, buscando a melhor e mais eficiente solução, a que apresentasse o menor custo. Uma implantação dessa natureza geraria

discussões complexas e extensas, uma vez que, passados vinte anos da entrada em vigor da Constituição, nem mesmo uma lei complementar que regule o Sistema Financeiro foi promulgada. Há muitos outros assuntos prioritários, a exemplo da definição da autonomia do BACEN.

As características que direcionam para o monitoramento da instituição depositária por parte do depositante, a exemplo de introdução de co-seguro e redução do valor de cobertura, apesar da ampla abordagem na literatura, não são pontos prioritários para discussão ou introdução no PLC. O perfil dos depósitos no Brasil mostra que, com cobertura de até R\$60 mil, 99% dos depositantes são atendidos. O rigor técnico para realizar o acompanhamento da situação econômico-financeira por parte do depositante é elevado; haveria um custo muito alto para que isso fosse feito. É uma atividade tipicamente complexa, cuja competência já é atribuída ao BACEN. Acrescenta-se nesse âmbito o exemplo do Reino Unido, propondo a eliminação do co-seguro, porque, além de não incentivar o depositante a acompanhar sua instituição depositária, o depositante tem sim o incentivo de correr ao banco, justamente por saber que não receberá a totalidade de seus depósitos. Deve-se sim aumentar as exigências quanto à imposição de disciplina de mercado a seus membros. Apesar disso tudo, é importante desenvolver novos estudos que trazem a relação entre o nível de cobertura do seguro e a estabilidade do sistema financeiro, de modo que o delineamento não produza incentivos às instituições para a tomada de maiores riscos, por assumirem que parte de suas exigibilidades são garantidas pelo seguro de depósito.

REFERÊNCIAS

AFANASIEFF, Tarsila Segalla. **Avaliação dos mecanismos de seguro depósito no Brasil, no período 1988/1999**. São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

ANDRADE, Cristina Castelo Branco Mourão de. **Gestão do processo de educação em contabilidade**: Estudo Comparativo entre as Normas do Parecer Câmara de Educação Superior (CES) / Conselho Nacional de Educação (CNE) 146/2002 do Ministério da Educação (MEC) e os Pronunciamentos da IEG 9 da International Federation of Accountants (IFAC). São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

ANDRADE, Maria Margarida. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ANDREZO, Andrea F; LIMA, Iran Siqueira. **Mercado financeiro**: Aspectos Conceituais e Históricos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARROW, Kenneth. *The economics of agency*. In: John Pratt & Richard Zeckhauser, eds., Principals and Agents: The Structure of business. Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1985, 37-51 *apud* STANCIOLI, Anderson Eduardo. **Incentivos e risco moral nos planos de saúde no Brasil**. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – PPGA da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo – USP, 2002.

ASSIS, Jose Carlos de. **A chave do tesouro**: Anatomia dos Escândalos Financeiros no Brasil: 1974/83. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BAER, Werner; NAZMI, Nader. *Privatization and restructuring of banks in Brazil*. The Quarterly Review of Economics and Finance. Vol. 40, N. 1; p. 3-24. Greenwich: Spring 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circulares diversas**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/prepararPesquisa.do?method=prepararPesquisa>>. Acesso em 22.02.2007.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **Banco Central "terceirizado"?** [S.l.], 2003. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2003/02/248808.shtml>>. Acesso em: 20.05.2008.

BOWERS, Newton L. *et al.* **Actuarial mathematics**. The Society of Actuaries, Schaumburg, Illinois. 2nd ed. 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. 2008. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/prop_detalhe.asp?id=21380>. Acesso em: 05.06.2008.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 04.02.2007.

BRASIL. Legislação Federal. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 04.02.2007.

BREGMAN, Daniel. **Algumas questões sobre a captura regulatória**. In: Seminário internacional sobre reestruturação e regulação do setor de energia elétrica e gás natural. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminariointernacional/2006/artigos/pdf/Daniel_Bregman.pdf>. Acesso em 10.02.2008.

BUCCHI, Wadico Waldir. **Contribuição ao desenvolvimento de mecanismos de garantia de depósitos em instituições financeiras**. São Paulo, 1991. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

CANADA DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (CDIC). Disponível em: <<http://www.cdic.ca/>>. Acesso em: 01.06.2008.

CANUTO, Otaviano; LIMA, Gilberto Tadeu. **Redes de segurança financeira e crises bancárias em economias emergentes**. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.

CARVALHO, Fernando *et al.* **Economia monetária e financeira: Teoria e Política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CARVALHO, Fernando José Cardim de. **Inovação financeira e regulação prudencial: da Regulação de Liquidez aos Acordos de Basiléia**. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.

CASAGRANDE, Maurice Ane. **Risco operacional da gestão de riscos: Análise dos dados de multas pagas pelas instituições financeiras no Brasil**. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Instituto de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, COPPEAD da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CAVALCANTI, Luiz Ricardo. **Sistema financeiro no Brasil: uma breve análise de sua evolução**. Revista Análise & Dados, [S.l.], v. 12, n. 3, p.199-210, dez. 2002.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resoluções diversas**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/prepararPesquisa.do?method=prepararPesquisa>>. Acesso em 22.02.2007.

CORAZZA, Gentil; OLIVEIRA, Reci. Os Bancos Nacionais face à Internacionalização do Sistema Bancário Brasileiro. [S.l.], [2005?]. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/303CorazzaOliveira.pdf>>. Acesso em: 02.05.08.

CORAZZA, Gentil. **Os dilemas da supervisão bancária**. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas, 2005.

COSTA, Ana Carla Abrão. **Sistemas de seguro depósito**: Sugestões para a reformulação do Fundo Garantidor de Créditos. In: XXIX Encontro Nacional de Economia, 2001, Salvador. Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia da ANPEC. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200104328.pdf>>. Acesso em 04.04.2007.

_____. **Sugestões do FGC para uma orientação internacional de seguro depósito**. [S.l.], Abril, 2002. Disponível em: <<http://www.fgc.org.br/pesquisas/23702.htm>>. Acesso em: 10.12.2007.

_____. **Avaliação de alternativas - grupo de estudos de seguro depósito - subgrupo perigo moral**. Abril, 2002. [S.l.], Disponível em: <http://www.fgc.org.br/libs/download_arquivo.php?ci_arquivo=36>. Acesso em: 10.12.2007.

_____. **FGC ontem e hoje: 1995 – 2006**. Outubro, 2006. [S.l.], Disponível em: <<http://www.fgc.org.br/publicacoes/pesquisas/060664-por.htm>>. Acesso em: 10.12.2007.

CULL, Robert; SENBET, Lemma; SORGE, Marco. *Deposit insurance and bank intermediation in the long run*. [S.l.], BIS Working Papers n. 156. July, 2004.

DEPOSIT INSURANCE CORPORATION OF JAPAN - DICJ. Disponível em: <<http://www.dic.go.jp/english/index.html>>. Acesso em: 28.05.2008.

DERMITGÜÇ-KUNT, Asli; KANE, Edward J.; LAEVEN, Luc. *Determinants of deposit-insurance: Adoption and Design*. World Bank Policy Research Working Paper n. 3849, [S.l.], February, 2006.

DERMITGÜÇ-KUNT, Asli; SOBACI, Tolga. *Deposit insurance around the world: A Data Base*. [S.l.], The World Bank, 2000.

DERMITGÜÇ-KUNT, Asli; DETRAGIACHE, Enrica. *Does deposit insurance increase banking system stability?* International Monetary Fund. IMF Working Paper WP/00/3. [S.l.], January, 2000.

DIAMOND, D.; DYBVIG, P. *Bank runs, deposit insurance, and liquidity*. Journal of Political Economy, [S.l.], Vol. 91 no. 3, 1983.

DUTRA, Antonio Salvador. **Glossário de seguro e resseguro**. Revista do IRB. Ed. 288, [S.l.], abr/jun. 2002. Disponível em: <http://www.irb-brasilre.com.br/revista/288/glossario_antonio_salvador_dutra_288.pdf>. Acesso em 10.01.2008.

EUROPEAN FORUM OF DEPOSIT INSURERS (EFDI). *Deposit guarantee systems: EFDI's First Report*. Rome, October 2006. Disponível em: <<http://www.fitd.it/en/activities/publications/essays/EFDIFirstReport.pdf>>. Acesso em 12.06.2008.

EL HAJJ, Zaina Said. **Evolução e desempenho dos bancos durante o plano real**. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

EUROPEAN FORUM OF DEPOSIT INSURERS – EFDI. Disponível em: <www.efdi.eu>. Acesso em 15.04.2008.

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION - FDIC. *Deposit insurance in a changing environment*. Washington, D.C.: 1983.

_____. *The first fifty years*. Washington, D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 1984.

_____. Disponível em: <<http://www.fdic.gov/>>. Acesso em 23.05.2008.

FINANCIAL SERVICES COMPENSATION SCHEME - FSCS. Disponível em: <<http://www.fscs.org.uk/>>. Acesso em: 25.05.2008.

FINANCIAL STABILITY FORUM - FSF. *Guidance for developing effective deposit insurance systems*, Canada. 2001.

FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI - FITD. Disponível em: <<http://www.fitd.it/en/index.asp>>. Acesso em: 01.06.2008.

FONDS DE GARANTIE DE DEPÔTS - FGD. Disponível em: <<http://www.garantiedesdepots.fr/spip/index.php3?lang=en>>. Acesso em 28.05.2008.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro: Produtos e Serviços**. 16. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

FREIRE FILHO, Antonio Augusto de Sá. **Provisão para créditos de liquidação duvidosa nas instituições bancárias:** Comparação das Práticas Estadunidenses e Brasileiras. Brasília, 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis do Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB, UFPE e UFRN, 2002.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. **Racionalidade da regulamentação e supervisão bancária:** Uma Interpretação Heterodoxa. *In:* SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.

GARCIA, Gillian G.H. ***Deposit insurance: A survey of actual and best practices***. Working Paper of the International Monetary Fund (IMF). Monetary and Exchange Affairs Department. [S.l.], April, 1999.

_____. ***Deposit insurance: Actual and good practices***. Occasional Paper of the International Monetary Fund (IMF) n. 197, [S.l.], 2000.

GARCIA, Valéria Salomão. **Gestão de risco de crédito e regulamentação:** uma reflexão sobre o caso brasileiro. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração - Área de Concentração: Contabilidade, Finanças e Controle) - Curso de Pós-Graduação em Administração da EAESP/FGV.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

GREMAUD, Amaury Patrick *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GROPP, Reint; VERSALA, Jukka. ***Deposit insurance, moral hazard and market monitoring***. European Central Bank Working Paper Series n. 302, [S.l.], February, 2004.

_____. ***Deposit insurance and moral hazard: Does the counterfactual matter?*** European Central Bank Working Paper Series n. 47, [S.l.], March, 2001.

HARRINGTON, S. E.; NIEHAUS, G. R. ***Risk management and insurance***. [S.L.] McGraw-Hill, 1999 *apud* CASAGRANDE, Maurice Ane. **Risco operacional da gestão de riscos:** Análise dos dados de multas pagas pelas instituições financeiras no Brasil. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Instituto de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, COPPEAD da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

HELPER, Ricki Tigert. ***What deposit insurance can and cannot do***. Quarterly Magazine of the IMF. Volume 36, N. 1. [S.l.], March, 1999.

HILLBRECHT, Ronald. **Economia monetária**. São Paulo: Atlas, 1999.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS - IADI. [S.l.], Disponível em: <http://www.iadi.org/default_e.aspx>. Acesso em 22.10.2007.

_____. *Core principles for effective deposit insurance systems*. [S.l.], 2008. Disponível em: <<http://www.iadi.org/Pages/Guidance%20Papers.aspx>>. Acesso em: 24.04.2008.

_____. *Funding of deposit insurance systems: Discussion Paper*. [S.l.], 2006. Disponível em: <<http://www.iadi.org>>. Acesso em: 24.04.2008.

_____. **Orientação geral para mandato efetivo de seguro de depósito:** Esboço de Consulta. [S.l.], 2006. Disponível em: <<http://www.iadi.org>>. Acesso em 24.04.2008.

_____. *Questions on the design of a deposit insurance system*. [S.l.], 2004. Disponível em: <<http://www.iadi.org>>. Acesso em 24.05.2008.

INTERNATIONAL ACCOUNTANCE STANDARDS BOARD - IASB. **Resumo técnico IFRS n. 4:** Contratos de Seguro. [S.l.], 2004. Disponível em: <http://www.iasb.org/NR/rdonlyres/4D8466D5-5DD1-410E-BA64-73D4888EC2A8/0/PTSummary_IFRS4_pretranslation_LA.pdf>. Acesso em: 22.06.2008.

IRION, João Eduardo Oliveira. **Temas sobre Saúde, Planos de Saúde e Seguro-Saúde**. Porto Alegre: Rígel, 2005.

JENSEN, M. C. e MECKLING, W. H. *Theory of firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structures*. Journal of Financial Economics, [S.l.], p. 305-360, 1976.

KETCHA, Nicholas J. Jr. *Deposit insurance system design and considerations*. [S.l.], November, 1999. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/plcy07o.pdf>>. Acesso em: 24.02.2008.

KOCH, Timothy W. e MACDONALD, S. Scott. *Bank management*. 4th ed. The Dryden Press Harcourt College Publishers, 2000 *apud* GARCIA, Valéria Salomão. **Gestão de risco de crédito e regulamentação:** uma reflexão sobre o caso brasileiro. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração - Área de Concentração: Contabilidade, Finanças e Controle) - Curso de Pós-Graduação em Administração da EAESP/FGV.

LAEVEN, Luc. *Pricing of deposit insurance*. Policy Research Working Paper n. 2871. The World Bank. [S.l.], July, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

_____. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1982.

LAVILLE, Christian; DIONEA, Jean, **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. [S.l.]. UFMG, 1999.

LEAES, Luís Gastão Paes de Barros. **A natureza jurídica do fundo garantidor de créditos: FGC** (Homenagem ao professor Waldírio Bulgarelli). Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo, v. 40, n. 121, p. 7-17, jan./mar. 2001.

Legislação Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em 14/06/2007.

LEITE, Gisele. **Observações jurídicas sobre o contrato de seguro**. Revista Juristas. João Pessoa, a. III, n. 92, 19.09.2006. Disponível em: <http://www.juristas.com.br/mod_revistas.asp?ic=3326>. Acesso em: 07/02/2008.

LIMA, Gilberto Tadeu. **Evolução recente da regulação bancária no Brasil**. In SOBREIRA, Rogério (Org.). Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas, 2005.

LOYOLA, Gustavo. **FGC teve papel fundamental no fortalecimento do sistema financeiro nacional**. Mimeo. São Paulo, 2004 *apud* EL HAJJ, Zaina Said. **Evolução e desempenho dos bancos durante o plano Real**. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

LUNDBERG, Eduardo. **Rede de proteção e saneamento do sistema bancário**. São Paulo, 1999a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/redeprot.pdf>>. Acesso em: 08/06/2007.

_____. **Saneamento do sistema financeiro: A experiência brasileira dos últimos 25 anos**. São Paulo, 1999b. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/saneamento.pdf>>. Acesso em: 06/06/2007.

LUPORINI, Carlos Eduardo de Mori. **Avaliação de companhias seguradoras: Insuficiências dos critérios atuais e propostas de um novo modelo**. São Paulo, 1993. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomics**. 5th ed. New York: Worth Publishers, 2003.

MANZI, Vanessa Alessi; SILVA; Felipe Barbosa da Silveira. **O fundo garantidor de créditos (FGC): seu papel na rede de proteção bancária frente à discussão sobre a**

legitimidade normativa do Conselho Monetário Nacional. Artigo produzido no curso de Pós-Graduação em Direito no Ibmec Direito - Centro de Estudos de Direito do Ibmec São Paulo, 200-.

MARTINEZ, Antonio Lopo. **Agency theory na pesquisa contábil**. Artigo apresentado no 22º Encontro da ANPAD. Setembro, 1998. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/1998/dwn/enanpad1998-ccg-12.pdf>>. Acesso em 14.04.2008.

MATUTES, C.; VIVES, X. **Imperfect competition, risk taking, and regulation in banking**. European Economic Review 44, pp. I-34, 2000 *apud* VAEZ-ZADECH, Reza *et al.* **MODIS: A market-oriented deposit insurance scheme**. International Monetary Fund. IMF Working Paper WP/02/207. [S.l.], December, 2002

MERTON, ROBERT C. **An Analytic derivation of the cost of deposit insurance and Loan guarantees: An Application of Modern Option Pricing Theory**. Journal of Banking and Finance, 1, [S.l.], June 1977: 3-11.

MOSCOGLIATO, Marcelo. **O fundo garantidor de créditos: Os 10 anos de uma ONG bancária**. Artigo publicado no livro Direito Público II, Paulo César Conrado (Org.). São Paulo: Federal, 2005.

O ESTADO DE SÃO PAULO, notícia de 23.01.2006, por Raquel Balarin. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=245176>>. Acesso em 22.04.2008.

OUTREVILLE, Jean François. **Theory and practice of insurance**. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 1998.

PIOLA, Mariana Galvão Santos. **O problema de negociação entre seguradores e provedores de saúde: Incentivos e Contratos no Mercado de Saúde Suplementar**. Brasília, 2003. Monografia (Graduação em Economia) – Instituto de Economia da Universidade de Brasília – UNB, 2003.

PEREIRA JR. Ademir Antonio. **O Papel do STF na regulação do sistema financeiro**. Sociedade Brasileira de Direito Público, SBDP. São Paulo, 2007. Disponível em: <www.sbdp.org.br/monografia/103_Ademir%20Antonio%20Pereira%20Junior.pdf>. Acesso em: 06.06.2008.

PIRES, Melissa Cristina Pinto e PINTO JR., Helder Q. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**. Nota Técnica ANP n. 009/2000. [S.l.], Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 12.04.2008.

PORTES, R.; SWOBODA, A. K. (Ed.). **Threats to international financial stability**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987 *apud* CORAZZA, Gentil. **Os dilemas da**

supervisão bancária. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.

PYNDICK, Robert S. e RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomics*. 5th ed. New Jersey: Prentice Hall, 2001.

RUIZ, João Alvaro. **Metodologia científica:** guia para eficiência nos estudos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

SANTOMERO, Anthony M. *Deposit insurance in developing countries*. World Bank Policy Research and External Affairs Working Papers WPS 548, 1997 *apud* AFANASIEFF, Tarsila Segalla. **Avaliação dos mecanismos de seguro depósito no Brasil, no período 1988/1999**. São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

SAUNDERS, Anthony. **Administração de instituições financeiras**. Tradução da 2ª edição americana. *Financial Institutions Management: A Modern Perspective*. São Paulo: Atlas, 2000.

SCOTT, Kathleen A. *Deposit insurance systems around the world*. New York Law Journal. September, 2005. Disponível em: <<http://www.whitecase.com/publications/detail.aspx?publication=525>>. Acesso em 12.02.2008.

SELLTIZ, Claire *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SOBREIRA, Rogério (Org.) *et al.* **Regulação financeira e bancária**. In:_____. São Paulo: Atlas, 2005.

STANCIOLI, Anderson Eduardo. **Incentivos e risco moral nos planos de saúde no Brasil**. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – PPGA da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo – USP, 2002.

STANDERSKI, Wlademiro; KRAVEC, Alecseo. **Seguros privados & previdência complementar:** Organização e Contabilidade. São Paulo: Pioneira, 1979.

STIGLER, George J. *The theory of economic regulation*. Bell Journal of Economic and Management Science, New York, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring 1971 *apud* BREGMAN, Daniel. **Algumas questões sobre a captura regulatória**. In: Seminário internacional sobre reestruturação e regulação do setor de energia elétrica e gás natural. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminariointernacional/2006/artigos/pdf/Daniel_Bregman.pdf>. Acesso em 10.02.2008.

STUDART, Rogério; HERMANN, Jeniffer. **Estrutura e operação dos sistemas financeiros no MERCOSUL**: Perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990. Texto para Discussão n. 799 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília: 2001.

THEOTÔNIO, Rodrigo da Cunha Rocha. **Princípios de análise da reforma do setor elétrico**: Um estudo comparativo. Florianópolis, 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta99/theotonio/index.html>>. Acesso em 10.03.2008.

VAEZ-ZADECH, Reza *et al.* **MODIS: A market-oriented deposit insurance scheme**. International Monetary Fund. IMF Working Paper WP/02/207. [S.l.], December, 2002.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: Princípios básicos. Tradução da 6. edição Americana por Maria José Cyhlar Monteiro. 4. tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. **Responsabilidade civil especial nas instituições financeiras e nos consórcios em liquidação extrajudicial**. São Paulo, RT, 1993 *apud* VENSON, Nedio. **Proteção à poupança popular os mecanismos utilizados no brasil e a regulamentação do artigo 192, Inciso VI, da constituição federal**. Brasília, 1994. Curso de Formação Plena – CFP. Faculdade de Estudos Sociais Aplicados. Departamento de Administração. Convênio UNB – Banco Central do Brasil. Universidade de Brasília – UNB, 1994.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo. Atlas, 2005.

VERRONE, Marco Antonio Guimarães. **Basiléia II no brasil**: uma reflexão com foco na regulação bancária para risco de crédito – resolução CMN 2.682/99. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

VENSON, Nedio. **Proteção à poupança popular os mecanismos utilizados no brasil e a regulamentação do artigo 192, Inciso VI, da constituição federal**. Brasília, 1994. Curso de Formação Plena – CFP. Faculdade de Estudos Sociais Aplicados. Departamento de Administração. Convênio UNB – Banco Central do Brasil. Universidade de Brasília – UNB, 1994.

WILLIAMS, Chester Arthur *et al.* **Risk management and insurance**. 7th ed. Singapore: McGraw-Hill, 1995.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. Free Press: New York, 1985 *apud* PIRES, Melissa Cristina Pinto e PINTO JR., Helder Q. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**. Nota Técnica ANP n. 009/2000. [S.l.], Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 12.04.2008.

XAVIER, Paulo Henrique Moura. **Transparência das demonstrações contábeis dos bancos no Brasil**: estudo de caso sob a perspectiva do acordo 'Basiléia 2'. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

YOSHINO, Joe Akira. **Seguro depósito**. IPEA. Texto para Discussão n. 344. Brasília: IPEA, 1994.

Sítios diversos visitados:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx> (World Economic and Financial Surveys - World Economic Outlook Database)

<http://www.fgc.org.br/>

<http://www.fenaseg.org.br>

<http://www.susep.gov.br>

<http://www.irb-brasilre.com.br>

http://financenter.terra.com.br/Index.cfm/Fuseaction/Secao/Id_Secao/1502

http://www2.uol.com.br/infopessoal/noticias/_HOME_OUTRAS_15796.shtml

http://arquivos.ibmec.br/hotsite/lawnews/edicao04/0607_11.asp

<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=245176>

<http://www.crcpb.org.br/exibir.php?id=533>

<http://bc.gov.br/pre/denor/port/2004/1/%5C3.251,%20de%2016%20de%20dezembro.asp>

<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=245182>

<http://www4.bcb.gov.br/pre/ranking/port/ListaCbmais200605.asp>

<http://www4.bcb.gov.br/pre/ranking/port/ListaCbmenos200605.asp>

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=120500

<http://www.fsforum.org/home/home.html>

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4456>

http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialregulacao/pagina_6.asp

<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2003/02/248808.shtml>

<http://www.eps.ufsc.br/disserta99/theotonio/cap2.html>

<http://www.ecb.int/press/key/date/2002/html/sp020121.en.html>

PLC ao artigo 192 da CF/88. Acesso em: 08/05/2007:

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=249180

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=120500

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=153901

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=156621

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21404

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=159515

http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_lista.asp?Autor=490141&Limite=N

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21449

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21384

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21468

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - Relação de países que participaram da pesquisa sobre SSD do IADI

APÊNDICE 2 - Membros componentes do FGC em 04.05.2008

APÊNDICE 1 - Relação de países que participaram da pesquisa sobre SSD do IADI

A pesquisa conduzida pelo CDIC e IADI objetivou reunir informações de entidades do mundo todo que, subsidiadas por leis ou acordos, provêm mecanismos de seguro de depósito, proteção ao depositante ou alguma forma de garantia de depósitos. A pesquisa foi conduzida em 2003, contendo 163 questões¹²⁰, abrangendo características relacionadas aos mecanismos de seguro de depósito:

- Objetivos, Mandados e Poderes;
- Esquemas de governança;
- Recursos Humanos e Infraestrutura;
- Distribuição de informações e relacionamento entre membros da rede de proteção (safety net);
- Adesão de membros;
- Valor de cobertura;
- *Funding* e administração dos recursos do fundo;
- Reembolso aos depositantes;
- Divulgação de informações;
- Avaliação de riscos e Intervenções;
- Tratamento de falências;
- Solicitações; e
- Outros assuntos.

A seguir a relação de países participantes da pesquisa, conduzida pelo CDIC. Dos aproximadamente 80 países com algum tipo de mecanismo de seguro de depósito, 47 deles participaram da pesquisa¹²¹:

1. Argentina
2. Bosnia e Herzegovina
3. Brasil
4. Bulgária
5. Canadá
6. Chile
7. Ciprus
8. Colômbia
9. Coreia
10. Dinamarca
11. Equador
12. El Salvador
13. Eslovênia
14. Espanha
15. Estados Unidos da América
16. Filipinas
17. Finlândia
18. França
19. Grécia

¹²⁰ As questões podem ser encontradas em: <http://www.iadi.org/Pages/idis.aspx>, com consulta em 18.05.2008.

¹²¹ Disponível em: <http://www.iadi.org/Pages/Survey%20Summary.aspx>, com consulta em 18.05.2008.

20. Hong Kong
21. Hungria
22. Iceland
23. Itália
24. Isle of Man
25. Jamaica
26. Japão
27. Jordânia
28. Lituânia
29. Macedônia
30. México
31. Nigéria
32. Noruega
33. Peru
34. Polônia
35. Portugal
36. Québec
37. Reino Unido
38. República Checa
39. Romênia
40. Suécia
41. Taiwan
42. Tanzânia
43. Trinidad e Tobago
44. Turquia
45. Uganda
46. Vietnã
47. Zâmbia

APÊNDICE 2 - Membros componentes do FGC em 04.05.2008

	Instituição	Sítio Eletrônico
1	ASB S.A. - CFI	www.asb.com.br
2	Associação de Poupança e Empréstimo - POUPEX	www.poupex.com.br/
3	Atria S.A. - CFI	
4	Banco A.J. Renner S.A.	www.bancorenner.com.br/
5	Banco ABC Brasil S.A.	www.abcbrasil.com.br/
6	Banco ABN AMRO Real S.A.	www.bancoreal.com.br
7	Banco Alfa de Investimento S.A.	www.alfanet.com.br/
8	Banco Alfa S.A.	www.bancoalfa.com.br/
9	Banco Arbi S.A.	www.arbi.com.br/
10	Banco Barclays S.A.	www.barclays.com/
11	Banco BBM S.A.	www.bbmbank.com.br/
12	Banco BGN S.A.	www.bgn.com.br/
13	Banco BM&F de Serviços de Liquidação e Custódia S.A.	www.bbvbanco.com.br/
14	Banco BMC S.A.	www.bmc.com.br/
15	Banco BMG S.A.	www.bancobmg.com.br/
16	Banco BNP Paribas Brasil S.A.	www.bnpparibas.com.br/
17	Banco Bonsucesso S.A.	www.bancobbs.com.br/
18	Banco Bradesco S.A.	www.bradesco.com.br/
19	Banco Brascan S.A.	www.bancobrascan.com.br/
20	Banco BRJ S.A.	www.brjbank.com.br/
21	Banco BVA S.A.	www.bancobva.com.br/
22	Banco Cacique S.A.	www.bancocacique.com.br/
23	Banco Calyon Brasil S.A.	www.calyon.com.br/
24	Banco Capital S.A.	www.bancocapital.com.br/
25	Banco Cargill S.A.	www.cargill.com.br/
26	Banco Cédula S.A.	www.bancocedula.com.br/
27	Banco Citibank S.A.	www.citibank.com/brasil
28	Banco Clássico S.A.	
29	Banco CNH Capital S.A.	www.cnhcapital.com.br/
30	Banco Comercial e de Investimento Sudameris S.A.	www.sudameris.com.br/
31	Banco Comercial Uruguai S.A.	www.urbank.com.br/
32	Banco Cooperativo do Brasil S.A.	www.bancoob.com.br/
33	Banco Cooperativo Sicredi S.A. - Bansicredi	www.sicredi.com.br/
34	Banco CR2 de Investimentos S.A.	www.cr2.com.br/
35	Banco Credibel S.A.	www.credibel.com.br/
36	Banco Credit Suisse (Brasil) S.A. https://br.credit-suisse.com/	
37	Banco Cruzeiro do Sul S.A.	www.bcsul.com.br/
38	Banco da Amazônia S.A.	www.bancoamazonia.com.br/
39	Banco Daycoval S.A.	www.daycoval.com.br/
40	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.	www.bandes.com.br
41	Banco de La Nación Argentina	www.bna.com.ar/
42	Banco de La Provincia de Buenos Aires	www.bapro.com.ar/
43	Banco de La República Oriental Del Uruguay	www.brounet.com.uy/
44	Banco de Tokyo Mitsubishi Brasil S.A.	www.btm.com.br/
45	Banco do Brasil S.A.	www.bb.com.br
46	Banco do Estado de Santa Catarina	www.besc.com.br/
47	Banco do Estado de Sergipe S.A.	www.banese.com.br/
48	Banco do Estado do Pará S.A.	www.banparanet.com.br/
49	Banco do Estado do Piauí S.A. - BEP	www.bep.com.br/
50	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	www.banrisul.com.br/

Continuação da tabela do apêndice 2		
51	Banco do Nordeste do Brasil	www.banconordeste.gov.br/
52	Banco Fator S.A.	www.bancofator.com.br/
53	Banco Fibra S.A.	www.bancofibra.com.br/
54	Banco Ficsa S.A.	www.ficsa.com.br/
55	Banco Fidis de Investimento S.A.	
56	Banco Finasa S.A.	www.finasa.com.br/
57	Banco Fininvest S.A.	www.fininvest.com.br/
58	Banco Ford S.A.	www.bancoford.com.br/
59	Banco GE Capital S.A.	www.bancoge.com.br/
60	Banco General Motors S.A.	www.bancogm.com.br/
61	Banco Gerdau S.A.	www.bancogerdau.com.br/
62	Banco Guanabara S.A.	www.bcoguan.com.br/
63	Banco Ibi S.A. - Banco Múltiplo	www.ibi.com.br/
64	Banco IBM S.A.	www.ibm.com/br/financing/
65	Banco Induscred de Investimento S.A.	www.bancoinduscred.com.br/
66	Banco Industrial do Brasil S.A.	www.bancoindustrial.com.br/
67	Banco Industrial e Comercial S.A.	www.bicbanco.com.br/
68	Banco Indusval S.A.	www.indusval.com.br
69	Banco Intercap S.A.	www.intercap.com.br/
70	Banco Investred Unibanco S.A.	
71	Banco Itau BBA S.A.	www.bba.com.br/
72	Banco Itaú S.A.	www.itaui.com.br/
73	Banco J. Safra S.A.	www.jsafr.com.br/
74	Banco J.P. Morgan S.A.	www.jpmorgan.com.br/
75	Banco John Deere S.A.	www.deere.com.br/
76	Banco KDB do Brasil S.A.	
77	Banco Keb do Brasil S.A.	
78	Banco Luso Brasileiro S.A.	www.lusobrasileiro.com.br/
79	Banco Matone S.A.	www.bancomatone.com.br/
80	Banco Máxima S.A.	www.bancomaxima.com.br/
81	Banco Mercantil do Brasil S.A.	www.mercantil.com.br/
82	Banco Merrill Lynch de Investimento S.A.	www.ml.com/
83	Banco Modal S.A.	www.bancomodal.com.br/
84	Banco Morada S.A.	www.bancomorada.com.br
85	Banco Nossa Caixa S.A.	www.nossacaixa.com.br/
86	Banco Opportunity S.A.	www.opportunity.com.br/
87	Banco Ourinvest S.A.	www.ourinvest.com.br/
88	Banco Panamericano S.A.	www.panamericano.com.br/
89	Banco Paulista S.A.	www.bancopaulista.com.br/
90	Banco Pecúnia S.A.	www.bancopecunia.com.br/
91	Banco Pine S.A.	www.bancopine.com.br/
92	Banco Porto Real de Investimento S.A.	www.bpr.com.br/
93	Banco Pottencial S.A.	www.pottencial.com.br/
94	Banco Prosper S.A.	www.bancoprosper.com.br/
95	Banco PSA Finance Brasil S.A.	
96	Banco Rabobank International Brasil S.A.	www.rabobank.com/
97	Banco Rendimento S.A.	www.rendimento.com.br/
98	Banco Ribeirão Preto S.A.	www.br.com.br/
99	Banco Rodobens S.A.	www.rodobens.com.br/
100	Banco Rural Mais S.A.	www.rural.com.br
101	Banco Rural S.A.	www.rural.com.br
102	Banco Safra S.A.	www.safra.com.br/
103	Banco Santander Banespa S.A	www.santander.com.br/

	Continuação da tabela do apêndice 2	
104	Banco Schahin S.A.	www.schahin.com.br/
105	Banco Semear S.A.	www.bancosemear.com.br/
106	Banco Simples S.A.	www.bancosimples.com.br/
107	Banco Societe Generale Brasil S.A.	www.sgbrasil.com.br/
108	Banco Sofisa S.A.	www.sofisa.com.br/
109	Banco Standard de Investimento S.A.	www.standardbank.com.br/
110	Banco Sumitomo Mitsui Brasileiro S.A.	www.smbc.co.jp/global/
111	Banco Toyota do Brasil S.A.	www.bancotoyota.com.br/
112	Banco Triângulo S.A.	www.tribanco.com.br/
113	Banco Tricury S.A.	www.tricury.com.br/
114	Banco UBS Pactual S.A.	www.pactual.com.br/
115	Banco Volkswagen S.A.	www.bancovw.com.br/
116	Banco Volvo (Brasil) S.A.	www.volvo.com.br/
117	Banco Votorantim S.A.	www.bancovotorantim.com.br/
118	Banco VR S.A.	
119	Banco Westlb do Brasil S.A.	www.westlb.com.br/
120	Banestes S.A - Banco do Estado do Espírito Santo	www.banestes.com.br/
121	Banex - CFI	www.banex.com.br/
122	Banif - Banco de Investimento S.A.	www.banifinvest.com.br/
123	Banif - Banco Internacional do Funchal (Brasil) S.A.	www.bancobanif.com.br/
124	Barigui S.A - CFI	www.grupobarigui.com.br/
125	BB - Banco Popular do Brasil	www.bancopopularodobrasil.com.br/
126	BES Investimento do Brasil S.A. - BI	www.besinvestimento.com.br/
127	Besc S.A. Crédito Imobiliário	www.besc.com.br/
128	BPN Brasil Banco Múltiplo S.A.	www.bpnbrasil.com.br/
129	Brazilian Mortgages - Companhia Hipotecária	www.brazilianmortgages.com.br/
130	BRB - Banco de Brasília S.A.	www.brb.com.br/
131	Caixa Econômica Federal	www.caixa.gov.br/
132	Citibank N.A.	www.citibank.com/brasil
133	Companhia de CFI Renault do Brasil	www.renault.com.br/
134	Credifar CFI S.A.	
135	Dacasa Financeira S.A. - SCFI	www.dacasa.com.br/
136	Deutsche Bank S.A. - Banco Alemão	www.deutsche-bank.com.br/
137	Dresdner Bank Brasil S.A. - Banco Múltiplo	www.dresdnerbank.com.br/
138	Finamax S.A - CFI	www.finamax.com.br/
139	Financeira Alfa S.A. - CFI	www.alfanet.com.br/
140	Finansinos S.A - CFI	www.finansinos.com.br/
141	Grazziotin Financiadora S.A. - CFI	www.grazziotin.com.br/
142	Guilton S.A. - CFI	
143	Herval Financeira S.A. - CFI	www.herval.com.br/
144	HSBC Bank Brasil S.A. - Banco Múltiplo	www.hsbc.com.br/
145	Ing Bank N.V.	www.ing.com.br/
146	Intermedium - CFI	www.intermedium.com.br/
147	Kredilig S.A. - CFI	
148	Lemon Bank - Banco Múltiplo S.A.	www.lemonbank.com.br/
149	Negresco S.A. - CFI	
150	Oboé S.A. - CFI	www.oboe.com.br/
151	OMNI S.A. - CFI	www.omni.com.br/
152	Paraná Banco S.A.	www.paranabanco.com.br/
153	Pernambucanas Financiadora S.A. - CFI	www.pernambucanas.com.br/
154	Portocred S.A. - CFI	www.portocred.com.br/
155	Portoseg S.A.- CFI	
156	Quero-Quero Financiadora S.A. - CFI	

	Continuação da tabela do apêndice 2	
157	Santinvest S.A - CFI	www.santinvest.com.br/
158	Sax S.A. - CFI	
159	Sul Financeira S.A - CFI	www.sulfinanceira.com.br/
160	Unibanco - União de Bancos Brasileiros S.A.	www.unibanco.com.br/
161	Uniletra S.A. - SCFI	www.uniletra.com.br/