"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

# CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

WADICO WALDIR BUCCHI

Tese apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Administração.

ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ CARLOS MOREIRA

SÃO PAULO

1991

FEAUSP

Powered by TCGProStar – www.tcgprocess.com.br

T332.0981 B918c e.2
T68198
20500017869

**AGRADECIMENTOS**

Quero registrar meus agradecimentos a diversas pessoas que, de alguma forma, tornaram viável a realização deste trabalho.

Ao Professor Dr. José Carlos Moreira, pelo estímulo e apoio permanentes como orientador, e principalmente, como amigo paciente ao longo de tantos anos.

Aos Professores Dr. Rubens Famá, Dr. Almir Ferreira de Souza, Dr. Keyler Carvalho Rocha, Dr. Marcos Cortez Campomar e Dra. Catherine Lovell, caros amigos, de quem obtive incentivo e aconselhamento extremamente valiosos.

Aos estimados Luiz Antonio Cardoso, Sérgio Roberto Porto de Almeida, Fernando Milliet de Oliveira e Antenor Araken Caldas Farias pela amizade pessoal e permanente incentivo.

A todos os amigos das áreas de normas, de fiscalização e jurídica do Banco Central do Brasil dos quais absorvi muito do conhecimento apresentado neste trabalho.

Ao Romolo Bucchi e Ada Bucchi, pais queridos, a quem devo a formação moral decorrente de suas atitudes e ensinamentos.

Ao Sr. José Corrêa e Sra. Maria de Lourdes Carlos Corrêa, meus sogro e sogra, pela presença e carinho constantes.

À minha irmã Waldinéia, minha cunhada Marlene e meus cunhados Jânio Flávio e José Paulo pelo convívio fraterno e paciente.

Finalmente meu maior agradecimento é para a minha querida esposa Maria Amélia e nossos filhos, Carlos Eduardo, Fernando César e Luis Ricardo, por seu amor, suporte, compreensão e constante encorajamento.

**RESUMO**

As economias modernas dependem fundamentalmente da estabilidade monetária para manter um fluxo ordenado de poupança capaz de sustentar o crescimento econômico. Um importante instrumento auxiliar para o atingimento ou a manutenção dessa estabilidade, tem sido, em vários países, o seguro a depositantes de instituições financeiras.

O seguro a depositantes cumpre uma função que vai muito além do seu objetivo explícito, sendo um instrumento fundamental para a preservação do próprio sistema financeiro, e do regular funcionamento da economia.

O presente trabalho tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento de mecanismos de seguros de depósitos. O estudo trata de ordenar teoria, pesquisas e debates sobre o assunto, visando sobretudo apresentar sugestões que contribuam para o estabelecimento de um mecanismo de seguro de depósitos no Brasil, conforme estabelece o Capítulo VI no Artigo 192 da Constituição Brasileira de 1988.

**ABSTRACT**

The modern economies rely fundamentally on monetary stability in order to keep a regular flow of savings to sustain economic growth. In many countries, the deposit insurance mecanism has been an important additional instrument to achieve that stability.

The deposit insurance performs a function that goes far beyond its explicit objetive. It represents a fundamental instrument to preserve both the financial system and the regular functioning of the economy.

The purpose of this study is to contribute to the development of deposit insurance mecanisms. The study makes a review of the theory and researchs, as well as, the recent debates on the subject, aiming, above all, to present suggestions and contributions to the stablishement of a deposit insurance mecanism in Brazil, in accordance to the 1988 Brazilian Constitution.

**SUMÁRIO**

Agradecimentos

Resumo

Abstract

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO.....001

1. Objetivo e Relevância do Estudo.....002

2. Metodologia e Fontes de Informação.....007

3. Organização do Estudo .....010

CAPÍTULO II - MECANISMOS ATUAIS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS...012

1. A Experiência de Países Latino Americanos.....013

   1.1 Argentina.....013

   1.2 Chile.....021

   1.3 México.....026

   1.4 Venezuela.....032

2. A Experiência de Alguns Países Europeus.....043

   2.1 Alemanha.....043

   2.2 Espanha.....051

   2.3 França.....059

   2.4 Inglaterra.....064

3. A Experiência da América do Norte.....070

   3.1 Canadá.....070

   3.2 Estados Unidos.....076

4. Síntese da Experiência de Outros Países.....090
4.1 Japão.....090
4.2 Holanda.....091
4.3 Bélgica.....092
4.4 Turquia.....093
5. Resumo e Conclusões.....094

CAPÍTULO III - A SISTEMÁTICA DAS RESERVAS MONETÁRIAS NO BRASIL.....100
1. Base Legal - A Lei nº 5.143/66, o Decreto-Lei nº 1.342/74 e o Decreto-Lei nº 2.321/87.....101
2. Utilização das Reservas Monetárias no Saneamento do Mercado Financeiro até 1988.....108
3. Resumo e Conclusões.....115

CAPÍTULO IV - PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR SOBRE MECANISMOS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS NO BRASIL.....118
1. Características dos Projetos.....119
2. Resumo e Conclusões.....123

CAPÍTULO V - REVISÃO DA TEORIA E ASPECTOS TÉCNICOS SOBRE GARANTIA DE DEPÓSITOS.....124
1. Fundamentos Teóricos.....125
1.1 Facilitar a Estabilidade Monetária.....127

1.2 Permitir uma Competição mais Eficiente entre Instituições Financeiras.....130
1.3 Proteger Depositantes de Instituições Financeiras...132
1.4 Auxiliar o Processo de Desenvolvimento Economico.....133
2. Considerações Técnicas.....134
2.1 Administração.....136
2.2 Coberturas.....139
2.3 Financiamento.....146
2.4 Garantia de Depósitos e Regulamentação Bancária.....149

CAPÍTULO VI - ESTÁGIO ATUAL DOS DEBATES E PROPOSTAS DE REFORMA.....151
1. Debates Recentes.....153
2. Aumento do Risco das Instituições Financeiras Americanas.....157
3. Propostas de Reformas.....162
3.1 Mudanças na Cobertura.....163
3.2 Mudanças na Determinação do Prêmio de Seguro.....165
3.3 Reforço da Regulamentação Prudencial.....166
4. Resumo e Conclusões.....170

CAPÍTULO VII - SUGESTÕES PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM MECANISMO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS NO BRASIL.....171

1. Tentativas Anteriores de Implantação de Mecanismo de Garantia de Depósitos no Brasil.....172
2. Estágio Atual dos Debates no Brasil.....188
3. Sugestões.....194
3.1 Criação de um Fundo de Garantia de Depósitos.....196
3.2 Financiamento do Fundo.....200
3.3 Cobertura de Riscos.....210
3.4 Inter-relação entre o Mecanismo de Garantia de Depósitos e a Fiscalização Bancária.....213
3.5 Regulamentação Prudencial.....215

CAPÍTULO VIII - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....217
Bibliografia.....226

# CAPÍTULO I

# INTRODUÇÃO

# CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

## 1. Objetivo e Relevância do Estudo

O presente trabalho tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento e a análise de mecanismos de seguros de depósitos. O estudo trata de ordenar teoria, pesquisas e debates sobre mecanismos de proteção a depositantes visando sobretudo contribuir para o estabelecimento de um sistema de seguros de depósitos no Brasil.

A Constituição Brasileira de 1988 em seu Título VII, "DA ORDEM ECONOMICA E FINANCEIRA", define no Capítulo IV os princípios gerais que deverão nortear a elaboração de lei complementar sobre o sistema financeiro nacional. Dispõe a Constituição em seu Artigo 192 e respectivo Capítulo VI:

"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:

- 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."

Até essa importante disposição constitucional vigorava no país a sistemática das Reservas Monetárias definida pela lei 5.143/66, pelo Decreto-Lei 1.342/74 e pelo Decreto-Lei 2.321/87 com as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei 2.327/87.

As Reservas Monetárias, formadas basicamente pela receita líquida do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), eram utilizadas pelo Banco Central do Brasil com as seguintes destinações:

a) na intervenção nos mercados de câmbio e de títulos;

b) na assistência a instituições financeiras particularmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

c) em outros fins, conforme definição do Conselho Monetário Nacional (CMN); e

d) em casos excepcionais, visando a assegurar a normalidade dos mercados financeiros e de capitais ou a resguardar os legítimos interesses de depositantes, investidores e

demais credores, acionistas e sócios minoritários.

Com a promulgação da Constituição em 1988, as Reservas Monetárias foram extintas permanecendo um saldo que em 31.12.89 foi transferido para o Tesouro Nacional. Desde então inexiste no País uma sistemática que dê garantia aos depositantes de instituições financeiras em casos de quebras ou insolvências dessas instituições.

A importância da existência de um mecanismo de seguros de depósitos encontra suporte em quatro argumentos fundamentais que serão detalhadamente analisados neste estudo:

1) facilitar a estabilidade monetária, que dentro de um enfoque macroeconômico, corresponde a reduzir ou a evitar fortes alterações na base monetária advindas de quebras de instituições financeiras ou de seus reflexos negativos. Dentro desse enfoque o seguro de depósitos é essencial para o funcionamento estável e eficiente de um sistema financeiro, contribuindo para impedir uma corrida bancária[1] .

---

1. Magliano, A., La Protecion Al Depositante. Serie Ensayos FIBAFIN. Buenos Aires. 1988 pp. 19-20.

2) permitir uma competição mais eficiente e efetiva entre instituições financeiras baseado na argumentação de que na ausência de um sistema de garantia a depositantes, os bancos maiores podem ser percebidos como mais seguros do que os bancos menores; os bancos estrangeiros mais seguros do que os nacionais, e, os bancos mais antigos e de tradição mais seguros do que os mais novos pela presumida inexperiência desses últimos. Com a existência de um sistema garantidor a depositantes essas várias percepções são reduzidas;

3) auxiliar o processo de desenvolvimento econômico fortalecendo a confiança no conjunto das instituições financeiras como mecanismo captador e alocador de recursos produtivos de mercado na economia.

4) proteger os depositantes de instituições financeiras que venham a sofrer quebras.

Apesar da relevância do tema como componente da estabilidade monetária, poucos são os estudos conhecidos em nosso País sobre o assunto. Alguns trabalhos desenvolvidos por especialistas como Gabriel Jorge, Bulhões Pedreira e por técnicos das áreas bancária, de fiscalização e jurídica do Banco Central do Brasil, são os únicos documentos técnicos conhecidos a nível nacional.

Os principais estudos e pesquisas sobre o assunto estão presentes na literatura internacional, e foram realizados tendo como base os sistemas americano, canadense, britânico, espanhol e alemão. Esses estudos têm mostrado resultados e conclusões contraditórios que merecem uma análise sistematizada, principalmente quando se tem em mente o estabelecimento de um mecanismo similar em nosso país conforme estabelece a Constituição Federal.

Esta tese se constitui um dos primeiros estudos acadêmicos sobre sistemas de seguros de depósitos realizados no Brasil, e se utiliza do conhecimento teórico acumulado a nível internacional para encaminhar a sistematização de um mecanismo garantidor a depositantes em nosso país.

Várias são as contribuições sobre o assunto originárias deste trabalho.

A primeira contribuição está no ordenamento adequado da teoria, pesquisas e estágio atual dos debates sobre o tema a nível internacional e nacional.

Outra contribuição está presente na análise detalhada dos sistemas de seguros de depósitos vigentes na Argentina, Chile,

México, Venezuela, Alemanha, França, Canadá, Espanha, Inglaterra, e Estados Unidos da América do Norte.

Uma das contribuições importantes do estudo envolve a análise detalhada da sistemática das Reservas Monetárias aplicada pelo Banco Central do Brasil no saneamento do mercado financeiro até o ano de 1988. Essa análise se constitui no primeiro trabalho sistematizado a nível acadêmico sobre a utilização e o desempenho do Banco Central do Brasil na gestão das Reservas Monetárias.

Por fim o trabalho contribui encaminhando sugestões para o estabelecimento de um mecanismo garantidor a depositantes no Brasil em conformidade com o que estabelece o Capítulo VI do Artigo 192 da Constituição Federal.

## 2. Metodologia e Fontes de Informação

Muitos são os estudos sobre sistemas de seguros de depósitos encontrados na literatura internacional.

O interesse do autor no assunto iniciou-se em 1987, ano em que assumiu a diretoria da área bancária do Banco Central do Brasil e iniciou a coordenação de estudos visando reestruturar e

fortalecer o funcionamento das instituições que compõem o sistema financeiro nacional.

Desde então o autor tem formado um vasto banco de dados sobre o assunto, incluindo regulamentação em outros países, opinião e análises de líderes do setor financeiro, estudos de técnicos do Banco Central do Brasil, publicações técnicas, dados estatísticos oficiais, material técnico obtido junto a organismos garantidores de depósitos de outros países em viagens realizadas aos Estados Unidos da América do Norte, Canadá, México, Japão, Venezuela e Israel, além de pesquisa empírica própria.

A decisão final de escrever uma tese de doutoramento sobre o assunto foi tomada logo após a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988.

A nível nacional as principais fontes de dados sobre o assunto são oriundas de estudos técnicos realizados pelas diretorias da área bancária e de fiscalização do Banco Central do Brasil. A série de leis, decretos-lei e regulamentação no campo foram obtidos junto ao Departamento Jurídico daquele banco. Complementam o material de pesquisa nacional, trabalhos dos especialistas Gabriel Jorge e Bulhões Pedreira e do pesquisador

da FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, professor Joe Ioshino, além de uma série de "papers" apresentados pelo autor em seminários e congressos no país e no exterior entre 1987 e 1991.

Devido a ausência de estudos acadêmicos sobre o assunto no Brasil, o autor decidiu rever os principais estudos e pesquisas sobre os sistemas utilizados em dez outros países, com destaque especial para o sistema americano. Nesse sentido diversas pesquisas publicadas nos The Journal of Risk and Insurance, The Bell Journal of Economics, The Journal of Finance, The Journal of Banking and Finance, The Journal of Money, Credit and Banking, The Journal of Bank Research, The Journal of Financial and Quantitative Analysis, além de publicações técnicas oficiais dos organismos garantidores de depósitos de vários países pesquisados e várias teses de doutoramento (PhD dissertations), foram extremamente importantes para auxiliar o autor a adquirir conhecimento científico adicional sobre o assunto. Da mesma forma uma pesquisa elaborada em 1990 por solicitação do autor, pela área internacional do Banco do Estado de São Paulo S/A abrangendo os sistemas de seguros de depósitos dos Estados Unidos da América do Norte, Inglaterra, França e Alemanha foi de grande valia para a elaboração deste estudo.

Devido ao vasto e atualizado material de pesquisa obtido, o assunto pode ser adequadamente abordado incluindo a revisão crítica de modelos de financiamento e cobertura dos sistemas de seguros de depósitos.

## 3. Organização do Estudo

O presente capítulo define os objetivos, a importância, a metodologia, as fontes de informação e a organização do estudo.

O capítulo II analisa os aspectos técnicos dos sistemas de seguros de depósitos em quatorze países, com atenção especial para o modelo americano administrado pelo Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

O capítulo III analisa detalhadamente e pela primeira vez a sistemática de utilização pelo Banco Central do Brasil das Reservas Monetárias no saneamento do Sistema Financeiro Nacional até a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988.

O capítulo IV analisa as propostas de projetos de lei sobre seguros de depósitos em exame pelo Congresso Brasileiro por ocasião da elaboração deste trabalho.

O capítulo V apresenta uma revisão da teoria e dos aspectos técnicos dos sistemas de seguros de depósitos incluindo a análise de riscos e coberturas, administração e financiamento do mecanismo, e a relação entre seguro de depósitos e a regulamentação bancária preventiva.

O capítulo VI apresenta os recentes debates e críticas sobre os mecanismos de garantia de depósitos, bem como as atuais propostas de reforma para o aperfeiçoamento dos mesmos.

O capítulo VII apresenta uma revisão das tentativas anteriores, do estágio atual dos debates e, desenvolve sugestões para a implantação de um mecanismo de Garantia de Depósitos no Brasil.

Finalmente o capítulo VIII apresenta as conclusões e recomendações do estudo e encaminha alguns tópicos de potencial interesse para posteriores investigações e pesquisas científicas.

# CAPÍTULO - II

# MECANISMOS ATUAIS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS

# CAPÍTULO II - MECANISMOS ATUAIS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS

O objetivo deste capítulo é apresentar os mecanismos de garantia de depósitos existentes em dez países pesquisados, além de mostrar uma síntese dos sistemas existentes em outros quatro países.

Os países foram divididos em quatro grupos. O primeiro, grupo representado pelos principais países da América Latina (exclusive o Brasil). O segundo por países da Europa. O terceiro por países da América do Norte (Estados Unidos e Canadá), e o quarto grupo por um conjunto de quatro países apresentados de forma sintética.

## 1. A Experiência de Países Latino Americanos

### 1.1 Argentina

Entre os anos de 1977 e de 1982 foi estabelecida a legislação básica que rege o sistema de garantia a depósitos administrado pelo Banco Central da República Argentina.

**Antecedentes**

Os princípios gerais para a distinção a depositantes de instituições financeiras data a 1935 na então vigente legislação financeira Argentina que estabelecia que os depósitos de poupança até $5000 gozavam de privilégio sobre todos os outros passivos bancários, no caso de ocorrência de liquidação de um banco .

Na realidade tal dispositivo legal não estabelecia uma garantia aos depositantes, mas sim de uma priorização daqueles depósitos com relação a outros passivos da instituição em liquidação.

A partir daquele ano, conforme Magliano[1], foram tomadas uma série de ações governamentais, visando assegurar a estabilidade dos bancos, consideradas como de fundamental importância para garantir a proteção efetiva da poupança popular. Entre as principais ações estão a criação do Banco Central da República Argentina, o aprimoramento da lei bancária e a criação do "Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias".

---

1. Magliano, A., Obra Citada.

Uma rápida revisão da história financeira na Argentina mostra que de 1946 a 1957 os depósitos bancários foram nacionalizados, e que os bancos somente podiam receber depósitos por conta e ordem do Banco Central. Durante esse período ficou consagrada a existência de garantia do Tesouro Argentino para todos os depósitos efetuados junto aos bancos oficiais, privados e mistos estabelecidos no país, fossem esses depósitos em conta corrente, em caderneta de poupança, a prazo fixo ou em outras formas de depósitos constituidos por conta do Banco Central.

Em 1957 uma nova legislação desnacionalizou os depósitos bancários, porém manteve a garantia existente sobre os mesmos. A lei nº 13.127 estabeleceu expressamente que era assegurada aos depositantes a plena e efetiva devolução dos fundos no caso de liquidação de um banco, e, que o Banco Central adiantaria os recursos necessários para tal fim eliminando dessa forma todo o risco dos depositantes. Em 1969 tal sistemática foi reiterada pela lei nº 18.061, porém reduzida a abrangência da garantia para somente os depositantes de bancos comerciais nacionais, fossem eles públicos ou privados.

Nos anos de 1971 e 1972 a legislação argentina incorporou as instituições financeiras não bancárias ao sistema de garantia. Tal sistema vigorou por pouco tempo, pois em 1973 novamente os depósitos foram nacionalizados e o sistema de garantia voltou a

ser aplicado sobre os depósitos de todas as instituições fossem elas nacionais ou estrangeiras.

Finalmente em 1977 a Argentina realizou uma reforma financeira que trouxe a implantação de um sistema de garantia total compreendendo os depósitos em moeda nacional efetuados em todas as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.

**Objetivos do Sistema de Garantia a Depositantes na Argentina**

A exposição de motivos da lei nº 21.526/77 estabeleceu os objetivos que fundamentam a criação do sistema de garantia a depositantes na Argentina. O primeiro objetivo é o de impedir bruscas alterações na base monetária geradas a partir de massivas retiradas de depósitos dos bancos. O segundo objetivo é o de promover a canalização do desenvolvimento econômico.

Aquela lei introduziu ainda importante inovação no caso de liquidação de uma instituição financeira; o Banco Central pode convocar outras instituições financeiras para administrar os depósitos em moeda nacional da instituição liquidada. O atual sistema de garantia de depósitos foi ainda alterado em 1979 pela lei nº 22.051.

**Administração e Financiamento**

O sistema de garantia de depósitos é administrado pelo Banco Central da República Argentina conforme estabelece a lei nº 22.051/79.

O sistema é de adesão voluntária por parte das instituições financeiras. Os recursos do Fundo de Garantia de Depósitos são constituidos por:

- contribuições pagas pelas instituições financeiras que aderiram ao sistema;
- saldos livres da conta "Prevision para reintegro de depositos y otros fondos" do Banco Central;
- contribuições do Banco Central por ocasião da destinação anual de seus resultados; e
- juros recebidos sobre adiantamentos efetuados quando do pagamento de depósitos de instituições insolventes[1].

---

1. Os adiantamentos efetuados pelo Banco Central por conta do pagamento de depósitos de instituições insolventes, recebem uma correção prevista em normativos do Banco Central acrescida de juros de 6% a.a.

A legislação estabelece que as contribuições a serem pagas pelas instituições participantes são determinados pelo Banco Central que fixou um premio de 0,3 por 1000 calculado sobre a média mensal dos saldos diários dos títulos contábeis sujeitos a recolhimento por parte das instituições que aderiram ao sistema de garantia de depósitos.

Desde julho de 1980, as instituições financeiras que aderiram ao sistema de garantia de depósitos podem se beneficiar de um redutor do premio devido da ordem de 10%, desde que elas não tenham incorrido em algumas transgressões (durante os doze meses anteriores) previstas em normativos do Banco Central argentino, como:

- deficiência de reservas bancárias;
- excesso de passivos financeiras com relação a recursos próprios;
- excesso de imobilizações;
- concentração de riscos;
- não cumprimento dos prazos de recolhimento dos prêmios do sistema de garantia de depósitos.

O redutor de prêmio tem por objetivo estimular os administradores bancários à "boa pratica bancária" visando sobretudo fortalecer as instituições e reduzir o grau de risco de utilização do Sistema de Garantia de Depósitos gerido pelo Banco Central.

**Limites de Cobertura**

O sistema de garantia de depósitos argentino cobre integralmente os depósitos constituidos em conta corrente, em caderneta de poupança, a prazo fixo, bem como os realizados entre instituições financeiras. Não são integralmente cobertos os depósitos endossáveis, ou seja, aqueles depósitos passíveis de transferência entre investidores. Evidentemente não gozam de proteção os depósitos efetuados em instituições financeiras que não aderiram ao sistema de garantia.

As coberturas estabelecidas originalmente pelo Banco Central para as pessoas físicas são as seguintes:

| **Tipo de Depósito** | **Escala de Cobertura** |
|---|---|
| Conta Corrente | 100% até A 100.000<br>1% sobre o excedente<br>a A 100.000 |
| Prazo Fixo e<br>Poupança | 100% até A 20.000<br>75% sobre excedente<br>de A 20.000 até<br>A 50.000<br>50% sobre excedente<br>de A 50.000 até<br>A 100.000<br>1% sobre o excedente<br>a 100.000 |
| Prazo Fixo<br>Endossável | 1% sobre o valor do<br>depósito |

O regime de cobertura geral de depósitos de pessoas jurídicas e não físicas é igual ao existente para pessoas físicas exceto que a garantia de 100% é reduzida para 99%.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

O Fundo de Garantia de Depósitos argentino não tem em si poderes sobre instituições financeiras, porém como sua gestão é feita pelo Banco Central, na prática este último órgão acaba exercendo as funções de liquidante, administrador ou curador de instituições financeiras insolventes.

Em 1988 o governo argentino iniciou estudos para através de um projeto de lei estabelecer a criação de um órgão autônomo para administrar e implementar a reestruturação ou liquidação de instituições involventes e assegurar os depósitos de pequena monta. Tal estudo prevê a criação de um Fundo Privado com eventual participação do Banco Central.

## 1.2 Chile

Entre os anos de 1977 e de 1986 foi estabelecida a legislação básica que rege o sistema de garantia de depósitos administrados pelo Banco Central do Chile.

**Antecedentes**

Os principios gerais para o estabelecimento de um sistema de garantia estatal a depositantes de instituições financeiras, foram introduzidos pela primeira vez no Chile no ano de 1977 através do Decreto Lei 1683. Tal sistema previa apenas a cobertura dos depósitos em moeda nacional realizados em instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central. Essa garantia foi complementada por um esquema opcional de seguro de depósitos criado através de lei em 1981. Esse esquema era oferecido aos depositantes cobrindo 75% dos montantes seguráveis, e seu financiamento era feito pelos próprios depositantes optantes do seguro. Tal sistema pouco tempo funcionou por causa da voluntariedade que o caracterizava junto aos depositantes.

Como resposta à grave crise experimentada pelo sistema financeiro chileno **foi criado em 1983 um sistema de garantia estatal** abrangendo todos os depósitos em conta corrente ou de poupança e os títulos de emissão do governo, dos bancos e das sociedades financeiras.

Finalmente em novembro de 1986 o Chile introduziu uma nova legislação bancária no país, modificando profundamente o sistema até então vigente.

O novo desenho do sistema financeiro apresentava características de reforço ao carater privado do mesmo. Nesse sentido a definição foi que o Estado deveria se retirar gradualmente e na medida do possível incentivar soluções de mercado para os casos de insolvência de instituições financeiras. Tal política foi considerada possível dada a realidade e o então excelente grau de solvência das instituições financeiras chilenas.

**Administração e Financiamento**

O sistema de garantia de depósitos é administrado pelo Banco Central do Chile conforme define a lei 18.576/86. O sistema é de adesão voluntária por parte das instituições financeiras e se constitui em um mecanismo permanente de proteção ao pequeno depositante.

Quando da implantação do sistema em 1986 foi introduzido também um mecanismo transitório que estabelecia uma garantia decrescente por parte do Estado aos depósitos a prazo a partir de 1º de janeiro de 1987 até 31 de dezembro de 1988, conforme escala a seguir:

| Garantia % pelo Estado | Período de Vigência |
|---|---|
| 90% | 1º Semestre de 1987 |
| 80% | 2º Semestre de 1987 |
| 70% | 1º Semestre de 1988 |
| 60% | 2º Semestre de 1988 |
| não garantia | a partir de 1º de janeiro de 1989 |

Para ingressar no sistema de garantia de depósitos, uma instituição financeira necessita solicitar reconhecimento junto à Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras, a qual após consultas com o Banco Central concede à autorização para a adesão ao mecanismo.As instituições que tenham obtido autorização para a entrada no sistema de garantia de depósitos devem recolher mensalmente ao Banco Central um premio a título de benefício social equivalente à alicota de 0,0625% a.a. sobre os depósitos e captações sujeitos a garantia considerando o saldo médio diário existente no período imediatamente anterior.

**Limites de Cobertura**

O sistema de garantia chileno cobre somente os depósitos das pessoas físicas no limite de 90% do valor depositado. Existe entretanto, no sistema de garantia chileno uma restrição importante. Cada pessoa somente pode receber garantia em todo o sistema financeiro no valor máximo equivalente a 120 unidades de fomento, ou seja, aproximadamente US$ 2000 por ano.

Os depósitos à vista gozam de preferência no caso de liquidação de um banco. Se os fundos existentes para o sistema de garantia não forem suficientes, o Banco Central deverá propiciar os fundos adicionais necessários ao pagamento dos credores por depósitos garantidos. Para esse fim o Banco Central tanto pode adquirir ativos do banco liquidado como efetuar empréstimo visando a cobertura dos depositantes garantidos. Tais operações do Banco Central passam a ter preferência sobre qualquer outro credor (que não o de depósitos garantidos).

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

O mecanismo de garantia de depósitos chileno não têm poderes sobre instituições financeiras, porém como sua gestão é feita

pelo Banco Central, na prática este último órgão acaba exercendo as funções de liquidante ou de administrador da instituição financeira insolvente.

## 1.3 México

Em novembro de 1986, e com base em lei complementar de 1985, foi estabelecido o estatuto que criou o Fundo de Apoio Preventivo às Instituições de Banco Múltiplo (FONAPRE) administrado por um comitê técnico integrado pelo Secretário da Fazenda e Crédito Público, pelo Diretor Geral do Banco Central e pelo Presidente da Comissão Nacional Bancária e de Seguros.

### Antecedentes

Em 1982 o México realizou uma reforma legal em seu sistema financeiro com a nacionalização dos bancos comerciais e a criação do banco múltiplo. Nessa reforma ficou estabelecido que a prestação de serviços bancários e de crédito passariam a ser prestados exclusivamente pelo Estado através dos bancos múltiplos. O setor privado ficava limitado a uma participação de no máximo 34% do capital dos bancos múltiplos.

Com a reforma os órgãos de governo responsáveis pela regulamentação bancária no México, passaram a desenvolver mecanismos para fortalecer o funcionamento do sistema financeiro, incluindo normas sobre:

- diversificação de riscos em operações ativas;

- índices de imobilização do capital próprio e reservas;

- provisões para devedores duvidosos;

- nível adequado de capitalização medida em função da segurança e liquidez dos ativos;

- capital mínimo para operar.

Adicionalmente os órgãos reguladores passaram a realizar análises preventivas nas instituições financeiras baseadas em um conjunto de indicadores previamente selecionados, visando principalmente acompanhar a "saúde" econômico financeira dos bancos e, se necessário, adotar medidas corretivas.

A preocupação permanente das autoridades financeiras na manutenção da confiança do público no conjunto das instituições financeiras é claramente entendida pela forma como o governo mexicano sempre garantiu na totalidade os depósitos existentes nos bancos, independentemente da situação financeira de cada instituição financeira, mesmo que em alguns casos, a cobertura desses depósitos pudessem significar prejuízo ao Tesouro Nacional.

Entretanto com a reforma bancária e a criação dos bancos múltiplos em 1982 o Governo Federal entendeu que o sistema bancário deveria caminhar para criar um mecanismo próprio de garantia aos depositantes induzindo, e até o limite, eliminando a participação do Tesouro Nacional Mexicano no financiamento do sistema.

Dessa forma a reforma bancária previa a criação de um sistema de garantia de depósitos através da constituição de um Fundo junto ao Banco Central do México com o objetivo de garantir as obrigações devidas pelas instituições financeiras junto ao público.

Esse fundo, somente veio a ser criado em novembro de 1986 sob a denominação de Fundo de Apoio Preventivo às Instituições de Banco Múltiplo (FONAPRE).

**Administração e Financiamento**

**O FONAPRE tem como objetivo estabelecido em lei apoiar a estabilidade financeira das instituições de Banco Múltiplo e evitar que os problemas que eventualmente essas instituições venham a ter, possam resultar em prejuízos aos depositantes.**

O FONAPRE é administrado por um Comitê Técnico composto pelo Secretário da Fazenda e Crédito Público, pelo diretor geral do Banco Central e pelo Presidente da Comissão Nacional Bancária e de Seguros.

O estatuto do FONAPRE proibe o aumento do patrimonio do fundo através de aportes de recursos originários do orçamento de Receitas do Governo Federal.

O Conselho Técnico do FONAPRE tem como funções mais importantes, as seguintes:

- examinar e aprovar apoios financeiros solicitados pelos bancos múltiplos;

- estabelecer programas de saneamento financeiro das das instituições; e

- autorizar a tomada de empréstimos para o fundo no caso de insuficiência de recursos para cobrir determinada situação sob exame.

A operacionalização das decisões do Comitê Técnico é implementada por um sub-comitê de operações composto por funcionários da Secretaria da Fazenda e de Crédito Público, da Comissão Nacional Bancária e de Seguros e do Banco Central. Este subcomitê acompanha e avalia o desempenho das instituições em processo de saneamento e encaminha medidas corretivas se necessário.

De acordo com a legislação bancária, os bancos múltiplos estão obrigados a efetuar contribuições mensais para o Fundo.

Atualmente, a contribuição mensal ao FONAPRE é da ordem de 0,2 por 1000 calculada sobre o montante dos depósitos junto ao público.

Os apoios financeiros do FONAPRE aos bancos múltiplos são transitórios. Na medida em que as instituições que se utilizam de recursos do fundo se recuperem financeiramente, o FONAPRE deverá ser ressarcido pelos apoios concedidos.

**Limites de Cobertura**

O sistema de garantia a depositantes mexicano estabelecido através do FONAPRE apresenta uma característica toda especial que é a cobertura total dos depositantes através do sistema de apoio financeiro às instituições bancárias descrito anteriormente neste trabalho. O principio básico que antecede a própria legislação bancária atual é o de manter a confiança total do público com relação à garantia dos depósitos bancários.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

A autorização para abrir, fundir e liquidar instituições financeiras, bem como o estabelecimento dos requerimentos de capital mínimo e de diversificação de riscos nas operações de crédito são atribuições exercidas pela Secretaria da Fazenda e Crédito Público.

A inspeção e vigilância dos bancos e outros intermediários financeiros é exercida pela Comissão Nacional Bancária e de Seguros, enquanto que ao Banco Central do México são atribuídas as responsabilidades de determinação das taxas de juros, comissões, descontos, prazos, montantes e outras características das operações ativas, passivas e de serviços dos intermediários

financeiros, além de é claro, sua atribuição principal que é a de administrar política monetária e cambial que permita o desenvolvimento equilibrado do sistema bancário e da economia como um todo.

Quanto ao FONAPRE, além dos poderes legais de realizar os apoios financeiros aos bancos, e de estabelecer programas de saneamento financeiro para os mesmos, seu Comitê Executivo pode determinar a troca dos administradores de uma instituição bancária que não esteja cumprindo adequadamente o programa de saneamento, ou que se mostre inadimplente para com o fundo.

## 1.4 Venezuela

Em março de 1985 foi criado através do Decreto nº 540, o Fundo de Garantia de Depósitos e Proteção Bancária (FONADE) administrado como uma instituição especializada independente, conforme definido na Lei nº 117/85.

### Antecedentes

Em 1940 foi criado através de lei especial o Banco Central da

Venezuela, e, consolidado através da Lei de Bancos, o sistema bancário venezuelano. Em 1961, uma lei geral de bancos foi promulgada estabelecendo principios de especialização por empresa no sistema financeiro daquele país.

Reformas adicionais foram introduzidas na legislação nos anos de 1970, 1974, 1975, 1984 e 1988.

Até fins da década de setenta o sistema bancário venezuelano teve um desempenho favorável sem que nenhuma crise de significância tivesse sido constatada.

Na década de oitenta uma conjuntura econômica crescentemente adversa - incluindo índices ascendentes de inflação, forte endividamento do Estado, fuga de capitais e corte das linhas de crédito internacionais - provocou uma crise no sistema financeiro. Cerca de 30 instituições financeiras tiveram que sofrer intervenção ou liquidação por parte da autoridade monetária.

Em 1985 em plena crise bancária se iniciaram as operações de Fundo de Garantia de Depósitos e Proteção Bancária (FOGADE). Até então o Banco Central da Venezuela vinha enfrentando a crise bancária através da injeção de expressivos montantes de recursos nas instituições com problemas de liquidez e solvencia. Com a

criação do fundo este absorveu do Banco Central as funções de aplicar programas de assistência financeira às instituições financeiras com problemas de solvência.

Em complementação à criação do Fundo de Garantia e Proteção Bancária foram desenvolvidas pelas autoridades financeiras uma série de providências visando o fortalecimento das instituições financeiras venezuelanas. A crise tinha deixado a lição de que muitos dos problemas poderiam ter sido evitados ou pelo menos atenuados se critérios gerenciais apropriados tivessem guiado a administração das instituições que sofreram liquidação ou intervenção[1].

Assim foram regulamentados critérios para redução do nível de concentração de riscos de créditos, redução da imobilização do capital próprio, provisionamento sobre créditos de liquidação duvidosa, adequada capitalização das instituições e requerimentos mínimos de capital. Todos esses critérios foram estabelecidos com o propósito de reforçar as instituições com práticas preventivas em complementação ao sistema de garantia de depósitos.

---

1. FONADE. Solvencia Bancaria Y Garantia de Los Depositos en Venezuela. I Encuentro Internacional de Fondos de Garantia de Depositos. Caracas. Venezuela 1989.

**Administração e Financiamento**

Os objetivos do Fundo de Garantia e Proteção Bancária (FONADE) estão estabelecidos em seu estatuto, a saber:

- garantir os depósitos do público junto as instituições financeiras;

- apoiar financeiramente os processos de intervenção visando o reestabelecimento da solvência de instituições em processos de intervenção;

- apoiar financeiramente as instituições financeiras quando for necessário para proteger o sistema financeiro e preservar os depósitos do público. Nesse caso, o apoio deve ser precedido de parecer favorável do Banco Central, e de autorização do Ministério da Fazenda e do Conselho de Ministros.

O FONADE portanto, abrange programas de apoio financeiro tanto a instituições em operação como áquelas sob intervenção. O apoio financeiro se processa por uma ou pela combinação das seguintes modalidades de assistência:

- empréstimos garantidos por qualquer tipo de ativo, por prazo de 10 anos, podendo ainda as taxas de juros desses empréstimos serem concedidos a níveis preferenciais.

- aportes de capital, na forma de subscrição de novas ações e/ou aquisição de ações existentes.

- aquisição de créditos oferecidos pela instituição financeira com problemas. Nesse caso, se os créditos forem de difícil realização, o Fundo exige a nomeação da maioria dos membros de diretoria executiva da instiuição.

O Fundo de Garantia de Depósitos e Proteção Bancária está subordinado administrativamente ao Ministério da Fazenda.

A administração do FONADE é composta no seu nível máximo de uma Assembléia Geral presidida pelo Ministro da Fazenda e integrada pelo presidente do Banco Central, pelo secretário de coordenação e planejamento da presidência da República, pelo presidente do Fundo de Investimentos e pelo presidente do Conselho Bancário Nacional. A nível operacional, o FONADE é administrado por uma junta diretiva composta por seu presidente e quatro diretores e respectivos suplentes, todos designados para um mandato de cinco anos pelo Presidente da República. Dois desses diretores e seus suplentes são nomeados a partir de indicações efetuadas pelo Conselho Bancário Nacional e pela Confederação dos Trabalhadores da Venezuela.

O FONADE tem como fontes principais de recursos:

- as contribuições dos bancos e demais instituições de crédito;

- as antecipações de recursos efetuadas pelo Banco Central;

- os resultados obtidos em suas próprias operações, e

- os resultados de liquidação de ativos das instituições que sofreram intervenção desde 1975. Esses ativos foram transferidos pelo Banco Central ao FONADE quando de sua criação.

Uma característica importante do FONADE é a existência em seu estatuto de um regime especial de diferimento contábil de perdas sobre créditos de difícil ou de nenhuma possibilidade de recuperação. As perdas são diferidas contabilmente até o momento em que o fundo possa constituir reservas que permitam absorver essas perdas.

As instituições financeiras que efetuarem inscrição no FONADE ficam obrigadas a pagar um prêmio anual pelo seguro de depósitos de acordo com a seguinte tabela:

| **Tipo de Instituição** | **Prêmio Anual** | **Base de Cálculo** |
|---|---|---|
| Banco Comerciais, Corporações Financeiras e Cias de Financiamento | 0.5 por 1000 | passivos totais cobertos pelo seguro |

| | | |
|---|---|---|
| Corporações de Poupança e Habitação | 0.3 por 1000 | passivos totais cobertos pelo seguro |
| Sociedades de Capitalização | 0.5 por 1000 | Reservas totais Técnicas |
| Banco Central Hipotecário | 0.5 por 1000 | Reservas Técnicas para cédulas de capitalização |
| | 0.3 por 1000 | Outros Passivos |

Os títulares de aplicações junto a instituições financeiras também devem pagar um prêmio ao fundo, conforme escala a seguir:

| Tipo de Depósito | Prêmio | Forma de Cobrança |
|---|---|---|
| Depósitos à vista, Depósitos de poupança, Cédulas de Capitalização, Títulos de Capitalização. | 0.5 por 1000 | Instituições Financeiras cobram de forma antecipada a cada trimestre em nome do FONADE. |

| | | |
|---|---|---|
| Depósitos a Prazo em Bancos Comerciais, Certificados de Poupança a Prazo, Depósitos a Prazo em Corporações Financeiras, e Títulos de Captação emitidos por Companhias de Financiamento Comercial. | 0.75 por 1000 | Instituições Financeiras cobram de forma antecipada ou no vencimento de acordo com o tipo da aplicação e a relação entre os dias de vigência da aplicação e o ano comercial/360 dias. |
| Depósitos Interfinanceiros | 0.5 por 1000 | Instituições recolhem todo mês ao Fundo. |

A base de cálculo para o prêmio sobre depósitos à vista é o saldo médio do trimestre imediatamente anterior ao período a ser coberto. Para as demais formas de aplicação a base de cálculo é o valor aplicado.

Os aplicadores estão obrigados a pagar o prêmio de seguro para valores máximos de até cinquenta milhões de pesos venezuelanos, ficando isentos de pagamento do prêmio para valores iguais ou inferiores a cinquenta mil pesos. Para os depósitos

interfinanceiros o prêmio a ser pago é calculado sobre os primeiros duzentos e cinquenta milhões de pesos de cada operação de crédito.

**Limites de Cobertura**

O FONADE concede cobertura aos depositantes e aplicadores de instituições financeiras até o limite de cinquenta milhões de pesos ($50.000.000) com um redutor de 25%. No caso de liquidação de uma instituição financeira, um depositante receberá um valor que não poderá exceder a 75% do valor do depósito ou 75% do valor máximo segurado se o valor de depósito for maior que cinquenta milhões de pesos. No caso de operações entre instituições financeiras o tratamento é o mesmo, exceto que o valor passa a ser de duzentos e cinquenta milhões de pesos ao invés de cinquenta milhões de pesos.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

Quatro são os organismos governamentais que controlam o sistema bancário na Venezuela:

- Superintendência de Bancos do Ministério da Fazenda;
- O Banco Central;
- A Comissão Nacional de Valores; e
- O Fundo de Garantia de Depósitos e Proteção Bancária.

As autorizações de funcionamento, expansão de instituições financeiras, bem como a fiscalização de atividades estão a cargo da Superintendência de Bancos. Ao Banco Central cabe a regulação e o controle econômico-financeiro visando a estabilidade bancária e econômica. À Comissão Nacional de Valores compete o acompanhamento das instituições financeiras de capital aberto de acordo com a Lei de Mercado de Capitais.

O FONADE tem competência e poderes na área de controles excepcionais, incluindo o controle de gestão, programas de recuperação, intervenção e liquidação de instituições financeiras. Além dessas funções o FONADE tem a responsabilidade de realizar acompanhamento sistemático financeiro em cooperação com a Superintendência de Bancos e o Banco Central, visando a avaliação permanente da situação econômico-financeira, administrativa, contábil e operacional das instituições financeiras.

## 2. A Experiência de Alguns Países Europeus

Os países da Europa têm apresentado diversificação de abordagens para o equacionamento da questão da garantia a depositantes de instituições financeiras. Neste trabalho, são examinados os sistemas de garantias a depositantes da Alemanha, Espanha, França e Inglaterra.

### 2.1 Alemanha

Em 1966 a Associação de Bancos da Alemanha criou um Fundo de ProteCão de Depósitos de adesão voluntária. No período de 1976 a 1985 uma série de reformulações foram introduzidas, gerando a atual configuração do Fundo.

#### Antecedentes

A proteção de depósitos bancários não é, no caso alemão, regulada pelo Estado. Os três grandes grupos que compõem a indústria bancária alemã, os bancos comerciais privados, os bancos de poupança e as associações de crédito, têm cada um deles o seu próprio sistema de garantia de depósitos. O sistema de garantia dos bancos comerciais está baseado na direta proteção dos

depósitos, enquanto que nos sistemas dos bancos de poupança e das associações de crédito a assistência é dirigida às instituições com problemas. Neste trabalho será abordado apenas o esquema para os bancos comerciais.

A implantação e posteriores modificações introduzidas na auto-regulação do sistema de garantia de depósitos por parte da Associação Federal dos Bancos da Alemanha, tinham como um de seus objetivos evitar possíveis ações legislativas como resposta a diversas quebras de pequenos e médios bancos ocorridas entre 1965 e 1985.

**Administração e Financiamento**

O objetivo do Fundo de Proteção dos Depósitos de bancos comerciais é dar assistência no interesse de depositantes no caso de iminentes ou existentes dificuldades financeiras de um banco, e evitar a perda de confiança do público nos bancos privados[1].

O Fundo de Proteção de Depósitos é administrado por um Comitê formado por membros da Associação Federal de Bancos. O Comitê

---

1. Associação Federal de Bancos Alemães. Estatuto do Fundo de Proteção de Depósitos.

possui nove membros eleitos para um mandato de três anos pelo Comitê Principal da Associação Federal de Bancos, sendo três membros representantes de grandes bancos de varejo, três membros representantes de bancos regionais e outras instituições e três membros representantes de bancos privados. O presidente e o vice presidente do Comitê são escolhidos pelos próprios membros do Comitê.

As principais funções do Comitê são:

- definição dos mecanismos de assitência;
- fixação de regras para administração dos recursos do fundo;
- fixação de contribuições iniciais e da primeira contribuição anual quando um banco se associa ao fundo;
- execução das responsabilidades atribuidas ao Comitê pelo Conselho de Administração da Associação Federal de Bancos; e
- apresentação das contas anuais do Fundo.

Todos os bancos membros da Associação Federal dos Bancos podem participar do Fundo desde que:

- tenham capital social que satisfaça as exigências da Autoridade de Supervisão Bancária;
- tenham no mínimo dois gerentes qualificados e acreditados, exigindo-se que os mesmos tenham ampla experiência bancária para oferecer segurança à política de negócios independentemente do seguro de depósitos;
- assegurem resultado global equilibrado dos negócios e de acordo com a lei bancária;
- sejam membros da Associação de Auditores de Bancos Alemães.

Um banco não membro da Associação Federal de Bancos pode também vir a fazer parte do Fundo desde que possa cumprir os requerimentos existentes para os bancos membros e que seja aceito pelo Comitê do Fundo.

Os bancos devem pagar à Associação Federal dos Bancos até 30 de junho de cada ano uma contribuição de 0,3 por 1000 do item de balanço "obrigações para outros credores advindas de negócios bancários" apresentado na última demonstração de resultados anual.

O Conselho de Administração da Associação Federal dos Bancos pode suspender o pagamento das contribuições anuais se os ativos do Fundo tiverem alcançado um nível razoável. Por outro lado, caso os itens do Fundo não sejam suficientes para determinada medida de assistência, aquele Conselho pode aumentar a contribuição anual ou arrecadar uma contribuição especial por ano fiscal correspondente a até a quantia de uma contribuição anual.

Cada banco membro do Fundo pode incluir em seus estatutos sociais a seguinte cláusula:
"o banco é membro do Fundo de Proteção de Depósitos da Associação Federal de Bancos Alemães."

Entretanto, os bancos estão proibidos de fazer publicidade da proteção de seus depósitos ou de sua participação no Fundo, seja através de jornais, rádio, televisão ou mala direta e similares. Outros bancos são obrigados a tomar ações legais contra aqueles que venham a dar publicidade inadequada à garantia de seus depósitos.

A única forma permitida de comunicação ao público (sobre a participação no Fundo) é através da utilização de um logotipo padrão criado para todos os bancos associados ao Fundo. Esse logotipo pode ser utilizado nas agências bancárias, janelas, portas, etc. e na correspondência de cada um dos bancos. A

Associação Federal dos Bancos pode ainda publicar periodicamente os nomes dos bancos associados ao Fundo.

**Coberturas**

O Fundo de Proteção de Depósitos garante todas as obrigações dos bancos até o limite de 30% do patrimônio do banco por credor:

- com instituições não-bancárias (especialmente pessoas físicas empresas privadas e agências públicas) que apareçam no ítem do balanço "Obrigações e credores diversos advindas de negócios bancários;

- com companhias de investimento e seus bancos custodiantes na medida em que haja ativos de fundos de investimento envolvidos.

Este item do balanço inclui, na maior parte, depósitos a vista, a prazo e de poupança, incluindo certificados registrados de poupança.

**As responsabilidades que são evidenciadas por títulos pagáveis ao portador não são protegidas,** mesmo que contabilizadas no item

"Responsabilidades e credores diversos advindas de negócios bancários."

No caso de contas conjuntas, os saldos credores devem, para o propósito de computar a proteção limite e a responsabilidade protegida, ser atribuídos aos portadores de contas em partes iguais, sem restrição ao tipo de conta e ao relacionamento legal entre os mesmos.

Consequentemente, responsabilidades com as contas correntes conjuntas particulares advindas de suas relações pessoas com o banco, devem ser protegidas primeiramente. Se tais responsabilidades não esgotarem a proteção limite, a parte do saldo conjunto pertencente ao correntista individual deve ser utilizada.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

O controle e a supervisão bancária são exercidos na Alemanha através de uma série de organismos.

O Banco Central Alemão (BUNDESBANK) tem por objetivo:

- regular o volume de moeda em circulação e manter o seu poder aquisitivo; e

- providenciar o sistema de compensação das transações bancárias dentro do país e com países estrangeiros.

O Escritório Federal de Supervisão Bancária é responsável pela regulamentação sobre níveis adequados de liquidez e de capital após ouvir o Banco Central Alemão. O Escritório estabelece também critérios para níveis adequados de concentração de risco e níveis de exposição a risco de câmbio. O Escritório emite ainda a "licença de negócios" que é obrigatória para quem quer abrir um banco na Alemanha.

The Liquidity Consortium Bank (LIKO BANK) formado com capital do BUNDESBANK (30%) e dos bancos domésticos alemaes e responsável pela função de prestar assistência financeira a instituições que estejam temporariamente enfrentando problemas de liquidez. O LIKO BANK conta ainda com um limite de redesconto junto ao BUNDESBANK no caso de necessidade.

O Fundo de Proteção dos Depósitos não inspeciona diretamente os bancos, porém seu Comitê pode excluir um banco da participação no Fundo, se, entre outros fatores:

- o banco ficar inadimplente por mais de dois meses para com o fundo;

- o banco não suportar as atividades da Associação de Auditores ou não cumprir as regras estabelecidas por aquela associação;

- o banco não incluir a cláusula de participação no Fundo em seu estatuto social;

- o banco apresentar demonstrativos incorretos a clientes ou potencial clientes, de sua participação no sistema de garantias;

- o banco der publicidade inadequada quanto à segurança de seus depósitos.

**2.2 Espanha**

Em 1977 através do Decreto Real nº 3048/77 foi criado o Fundo de Garantia de Depósitos em Estabelecimentos Bancários. A adesão ao Fundo era voluntária, mas pelo fato de que os bancos não associados ao Fundo perdiam o direito de se utilizar do

Redesconto do Banco Central Espanhol, na prática, todas as instituições bancárias acabaram aderindo ao sistema de garantia. No período de 1978 a 1984 uma série de reformulações foram introduzidas na regulamentação, gerando a atual configuração do mecanismo de garantia de depósitos espanhol.

**Antecedentes**

O mecanismo de garantia de depósitos consolidou-se no caso espanhol de forma paralela á ação governamental de reforço da regulamentação preventiva do sistema financeiro. Esse desenvolvimento ocorreu exatamente durante a grave crise bancária vivida pela Espanha entre 1978 e 1984.

Conceitualmente, nesse período, as autoridades espanholas entenderam que a regulamentação do sistema financeiro deveria dar grande importância a ações preventivas, ou seja, reforçar a solvência das entidades e portanto prevenir a crise, e paralelamente criar mecanismos para lidar com a crise uma vez que essa tivesse surgido.

A regulamentação preventiva inclui regras para:

- concentração de riscos de crédito por cliente ou grupo econômico (máximo de 40% do patrimônio líquido);

- concentração de crédito por cliente com relação ao total dos ativos de crédito;

- índice de utilização de recursos próprios medido em função do volume e qualidade dos ativos alocados;

- graduação da qualidade de ativos em seis categorias de risco;

- demonstrativos financeiros periódicos;

- provisões de risco de insolvência (1982), de risco soberano ou de crédito externo (1984), de pensões a pagar (1986);

- a criação de bancos, exigindo honorabilidade comercial e profissional de todos os membros do conselho de administração e da diretoria executiva de um banco; e

- punições a administradores de bancos que não observem a regulamentação vigente pondo em risco a solvência da instituição que dirigem.

O Fundo de Garantia de Depósitos da forma como é operado na Espanha pode incluir-se tanto entre as medidas preventivas, como entre as medidas de intervenção durante uma crise.

O Fundo de Garantia de Depósitos em Estabelecimentos Bancários foi concebido com o objetivo de ser um mecanismo de proteção aos depositantes, porém sem desempenhar qualquer ação no tratamento de crises bancárias. Posteriormente, entretanto, e sob uma crise bancária, o Fundo foi autorizado a realizar operações de antecipação de recursos a bancos em dificuldades.

Dessa forma o objetivo do Fundo passou a ser amplo visando a realização de quantas ações julgar necessárias para reforçar a solvência e o perfeito funcionamento dos bancos em defesa dos interesses dos depositantes e do próprio Fundo.

**Administração e Financiamento**

Em 1980 o Decreto Lei Real nº 4/80 e o Decreto Real nº 567/80 conferiram personalidade jurídica pública ao Fundo de Garantia de Depósitos Bancários que passava então a ser gerido dentro de um regime de atividades de direito privado.

O Fundo que fora inicialmente concebido para atuar como um mecanismo dentro da estrutura do Banco Central espanhol, passava a partir de 1980 a ser administrado por uma Comissão Paritária composta por quatro representantes dos bancos privados e por quatro representates do Banco Central. A nomeação dos membros da Comissão é feita pelo Ministério da Economia e a presidência da mesma é exercida por um dos quatro representantes do Banco Central.

As principais funções do Fundo são:

- proteger o depositante ou garantir a devolução dos depósitos até um determinado montante no caso de liquidação de uma instituição; e

- sanear financeiramente instituições que apresentem problemas visando assegurar a contituidade de funcionamento das mesmas.

Os mecanismos adotados pelo Fundo para exercer suas funções são:

- subscrever aumentos de capital das instituições com problemas;

- conceder empréstimos às mesmas;

- adquirir qualquer tipo de ativo das mesmas, incluindo empréstimos de recebimento duvidoso;

- assumir prejuízos simultaneamente à venda de instituições com problemas a outras instituições de mercado; e

- nomear auditoria operacional e contábil.

O Fundo de Garantia de Depósitos Bancários é financiado por contribuições do Banco Central e das instituições privadas.

A participação do Banco Central no sistema de garantia de depósitos é limitada a 50%, porém em casos especiais o Banco Central pode conceder antecipações de recursos ao Fundo. Nesses casos, se a participação relativa do Banco Central nos recursos do Fundo for igual ou superior a quatro vezes o total da participação dos bancos privados, a lei faculta ao governo a duplicação do valor das cotas de contribuição dos bancos privados.

Além das contribuições do Banco Central e dos bancos privados fazem parte da receita do Fundo:

- o resultado da aplicação de seus recursos;

- o produto da venda de instituições com problemas;

- o ressarcimento de adiantamentos feito a controladores de instituições problemáticas.

**Cobertura**

Quando de sua criação em 1977 o Fundo tinha por finalidade garantir os depósitos nos bancos independentemente de quem fosse o titular ou em que moeda estivessem constituidos, até o limite de 500.000 (quinhentos mil) pesos.

Em 1981 o Decreto Real nº 1620/81 estabeleceu um novo limite de cobertura, fixando-o em 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil pesos). Até esse limite a garantia é automática para os casos de insolvência ou de liquidação de um banco por parte da autoridade monetária.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

Vários organismos exercem poderes de controle e supervisão

bancária na Espanha.

O Banco Central regula o volume da moeda em circulação cuidando para o desenvolvimento equilibrado do sistema econômico. Nesse sentido atua direta e indiretamente na formação de preços, prazos e características dos ativos e passivos financeiros dos bancos. Suas principais operações são as de redesconto bancário, open market e de câmbio.O Comitê de Supervisores Bancários é o responsável pela definição de regras para imobilização de patrimônio próprio, concentração de riscos por cliente, provisões para devedores duvidosos, e outros normativos incluidos na regulamentação preventiva descrita anteriormente neste capítulo.

O Fundo de Garantia de Depósitos em Estabelecimentos Bancários na sua atual configuração tem os poderes de intervir e assumir a gestão de uma instituição com problemas, administrar o seu saneamento, transferir o controle para terceiros habilitados, exigir auditorias externas específicas, nomear interventores, e praticar outras ações julgadas necessárias para defender os interesses dos depositantes e preservar a estabilidade do sistema financeiro.

## 2.3 França

Em 1986 a Associação Francesa de Bancos estabeleceu o regulamento que organizou o Mecanismo de Solidariedade, um sistema de adesão voluntária de garantia de depósitos bancários administrado pelos próprios bancos associados.

### Antecedentes

O sistema de garantia de depósitos bancários francês foi estabelecido com a característica de que os próprios bancos atuam como garantidores entre si. O mecanismo criado em 1986 sofreu algumas modificações até 1990, ano em que foi consolidado o regimento que vigora atualmente.

### Administração e Financiamento

O Mecanismo de Solidariedade garante o reembolso de depósitos efetuados por pessoas físicas ou jurídicas junto a um banco com problemas, até um determinado montante.

Os bancos interessados em participar do mecanismo de garantia se associam à Associação Francesa de Bancos.

Um banco pode ter várias funções no Mecanismo de Solidariedade. Ele pode atuar como "sede" atuando como garantidor das eventuais dificuldades de um ou de vários outros bancos sob sua "proteção". Da mesma forma um conjunto de bancos pode se garantir reciprocamente e solidariamente. Todos os bancos participantes devem estar cadastrados na Associação Francesa de Bancos. A administração do Mecanismo de Solidariedade é exercida por um Comitê eleito a partir da Assembléia Geral da Associação Francesa de Bancos, conforme sequência abaixo:

1. a Associação Francesa de Bancos é formada pela Assembléia Geral na qual tem assento todos os associados;

2. a Assembléia Geral elege um Conselho de 21 membros sendo:
   - 8 membros dos principais bancos
   - 13 membros eleitos sendo:
     . 3 com sede em Paris
     . 5 com sede fora de Paris
     . 3 bancos especializados
     . 2 bancos sob controle estrangeiro;

3. o Conselho elege um "Bureau" composto por 9 membros;

4. o "Bureau" elege vários Comitês Diretores sendo um deles o que responde pelo Mecanismo de Solidariedade.

A gestão do mecanismo é garantida pelo Associação Francesa de Bancos e funciona da seguinte forma:

- logo que tenha conhecimento da falência de um banco, a Associação Francesa de Bancos, indica um ou mais bancos que adiantam os fundos necessários ao reembolso dos depósitos dos clientes do banco falido até o montante garantido pelo mecanismo;

- o reembolso dos depósitos é efetuado pelo(s) banco(s) indicado(s) durante os dois meses seguintes à data de fechamento do banco falido. A operação é analisada como uma compra de créditos contra quitação sub-rogável;

- vencido o prazo de dois meses, a Associação Francesa de Bancos em conjunto com o(s) banco(s) indicado(s), efetua um levantamento da situação bancária de cada depositante e define o montante adicional que será garantido pelo Mecanismo de Solidariedade;

- o reembolso ao(s) banco(s) indicado(s), ocorre após vencido o prazo de dois meses acima mencionados, quando a Associação Francesa de Bancos procede a um pedido de fundos a cada um de seus membros em função das seguintes regras:

. o nível de cotização é limitado a 60 bilhões de francos para a totalidade de depósitos de cada banco, conforme o último balanço trimestral anterior à intervenção do banco falido;

. o valor da cota de cada banco é determinado em função de seus depósitos e da importância do banco falido (sinistro). Para esse efeito os bancos são divididos em seis categorias de acordo com o nível de depósitos e em três categorias de acordo com o nível do sinistro:

| Categoria | Nível de Depósitos em Francos |
|---|---|
| 1 | 0 a 800 milhões |
| 2 | > 800 a 1,6 bilhões |
| 3 | > 1,6 a 10 bilhões |
| 4 | > 10 a 24 bilhões |
| 5 | > 24 a 60 bilhões |
| 6 | acima de 60 bilhões |

| Categoria | Nível de Sinistro em Francos |
|---|---|
| 1 | 0 a 50 milhões |
| 2 | > 50 a 100 milhões |
| 3 | > 100 a 200 milhões |

**Cobertura**

O Mecanismo de Solidariedade assegura um ou vários sinistros bancários até o montante de 200 milhões de francos por ano, quantia além da qual o mecanismo não pode mais intervir.

As pessoas fisicas e as pessoas jurídicas têm seus depósitos garantidos até o limite de 400 mil francos por depositante.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

O sistema de controle e supervisão bancária é composto por uma série de órgãos reguladores. O Tesouro Nacional e o Banco Central da França, juntamente com o Conselho Nacional de Crédito e a Comissão de Controle dos Bancos são os órgãos responsáveis pela regulamentação dos bancos comerciais. A Associação Francesa dos Bancos como orgão de ligação entre as autoridades e os bancos

também exerce um papel formal no processo de supervisão bancária. O Conselho Nacional de Crédito é o responsável pelo estabelecimento dos critérios de entrada de bancos no sistema e pela definição de montantes de capital mínimo necessários a atividade bancária.

A Comissão de Controle dos Bancos é responsável pela regulamentação da adequação de capital e de liquidez, bem como pelas regras de risco de concentração de empréstimos por cliente e por país. A verificação de campo é feita por técnicos e auditores da área de inspetoria do Banco Central que repassa as análises para a Comissão de Controle dos Bancos.

Quanto aos poderes de Mecanismo de Solidariedade, no caso de um banco insolvente, o Conselho Diretor do mecanismo pode a título preventivo nomear uma administração provisória para o banco em dificuldades.

## 2.4 Inglaterra

Em 1973 o Banco Central da Inglaterra em conjunto com os bancos privados criou um esquema de salvamento de instituições bancárias com problemas, o qual como decorrência atuava também como um mecanismo de proteção total a depositantes. Entre 1979 e 1987 uma

nova legislação foi introduzida alterando o funcionamento do mecanismo e criando o Fundo de Proteção de Depósitos.

**Antecedentes**

A criação do mecanismo de apoio financeiro aos bancos foi decidida em um ambiente de crescente crise bancária. A negativa experiência anterior com crises bancárias de 1866, 1890 e 1929-33 levou o Banco Central inglês em 1973 a tomar pronta e decisiva ação para evitar a perda de confiança do público nas instituições financeiras. No final de 1973 o Banco Central elaborou uma operação de socorro em benefício dos depositantes de um grupo de instituições com problemas ou potenciais problemas de liquidez.

A necessidade de uma rápida resposta para a crise em desenvolvimento, foi também imediatamente aceita pelos Bancos de Compensação Ingleses e Escoceses. Foi estabelecido então um Comitê de Controle composto de representantes dos Bancos de Compensação e do Banco Central sob a presidência deste.

O esquema consistia em apontar um "banco relativo" para um banco em dificuldades. A responsabilidade do "banco relativo" era elaborar uma rápida avaliação da instituição em dificuldades e

reportar essa avaliação ao Comitê de Controle para a adoção de providências em cada caso. Este mecanismo ficou conhecido como "salvavidas" e entre 1973 e 1974 aproximadamente 30 bancos receberam sua assistência.

A operação "salvavidas" criada pelo Banco Central da Inglaterra em fins de 1973 com a expectativa de curta duração, na realidade estendeu-se até o ano de 1979, ano em que uma nova lei bancária introduziu importantes modificações no mecanismo e criou o Fundo de de Proteção de Depósitos. Posteriormente, a lei bancária de 1987 definiu as condições gerais sob as quais o Fundo vem operando.

**Administração e Financiamento**

O objetivo do atual mecanismo é administrar um fundo de sustentação como meio de proteção para depósitos em libras esterlinas feitos em instituições autorizadas a funcionar no Reino Unido, no caso de insolvência dessas instituições, ou no caso de necessidade de introduzir o processo de "administração especial" nas mesmas.

O mecanismo é administrado por um Conselho que inclui o Governador, o Vice-Governador e o Tesoureiro-Chefe do Banco Central Inglês. O Governador do Banco Central é o presidente do Conselho do Fundo e a ele cabe indicar três membros representantes das instituições que participem do mecanismo.

O Conselho do Fundo é um corpo estatutário distinto que estabelece seu próprio regimento organizacional e financeiro, devendo anualmente apresentar contas auditadas e um relatório de suas atividades.

O Fundo de Proteção de Depósitos é mantido por meio de contribuições de todas as instituições autorizadas sob a Lei Bancária.

Essas contribuições estão sujeitas a limites máximos e mínimos e são calculadas sobre os depósitos sujeitos "a garantia" excluindo-se os depósitos segurados, os depósitos com prazo original de vencimento superior a cinco anos, e os depósitos sobre os quais tenha sido emitido um certificado de depósito. A contribuição inicial mínima é 10 mil libras esterlinas enquanto que o montante máximo para contribuições iniciais ou futuras não deve ultrapassar 300 mil libras esterlinas. O limite máximo de contribuições não pode também exceder 0,3% da base de depósitos de cada instituição.

As contribuições são consideradas como despesas das instituições, podendo portanto ser deduzidas para fins de tributação.

**Contribuições extras** podem ser arrecadas em um dado exercício financeiro, se os recursos do Fundo ficarem abaixo de 3 milhões de libras esterlinas, ou se o Parlamento Inglês aprovar porposta do Tesouro para elevações do montante do fundo.

**Contribuições especiais** podem ser arrecadadas a qualquer tempo se os compromissos do fundo vierem a reduzir seus recursos de caixa. As contribuições especiais podem ser devolvidas às instituições no caso do Fundo apresentar superavit (das contribuições especiais) no final de um ano financeiro.

**Cobertura**

No caso de uma instituição autorizada se tornar insolvente ou sujeita a uma "ordem administrativa" contida na Lei de Insolvência (1986), o Fundo de Proteção de Depósitos garante a qualquer pessoa física ou jurídica independentemente de seu domicílio residencial, um pagamento no montante de até 20 mil libras esterlinas de seu depósito na instituição problemática, desde que esse montante não exceda a 75% (setenta e cinco por

cento) do valor do depósito existente. Esta cobertura é válida por instituição.

No cálculo do limite de proteção, depósitos separados de um mesmo nome são agregados e contas conjuntas são divididas igualmente entre os proprietários. Os depósitos em moeda estrangeira não são cobertos.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

O processo de controle e supervisão bancária é exercido principalmente pelo Banco Central da Inglaterra que além de suas funções primárias de defensor e regulador da moeda, tem as atribuições legais de regulamentar e supervisionar a atividade bancária. Na realidade, somente com a reforma bancária de 1979 é que se estabeleceu pela primeira vez no Reino Unido um sistema originário do Estado para o exercício de supervisão bancária a ser desempenhada a partir de então, de forma mais rigorosa pelo Banco Central.

Foram definidos critérios para entrada no sistema bancário baseado em quatro aspectos:

- existência de recursos financeiros adequados, inclusive com requerimentos de capital mínimo;

- alta representação dos administradores junto à comunidade financeira;

- definição do aspecto de serviços financeiros; e

- administradores de integridade e prudência comprovadas.

O Fundo de Proteção Bancária através de seu Conselho tem, de acordo com a lei bancária de 1987, poderes para tomar empréstimos para desenvolver suas atividades. No exercício da supervisão bancária, o Fundo tem autoridade para obter informações do Banco Central e dos responsáveis pela administração dos bancos insolventes ou em processo de "administração especial".

## 3. A Experiência da América do Norte

### 3.1 Canadá

Em 1967 o Governo Canadense estabeleceu a partir de uma lei, um sistema de garantia de depósitos e créditos junto a bancos e

entidades de crédito hipotecário, através da fundação da **Canadá Deposit Insurance Corporation (C.D.I.C.)**. Naquele mesmo ano foram também criados a **Ontario Deposit Insurance Corporation** na provincia de Ontario e a **Quebec Deposit Insurance Board** na provincia de Quebec. Posteriormente outras provincias vieram a criar sistemas de garantia de créditos.

**Antecedentes**

Entre os anos de 1965 e 1967 diversas instituições financeiras não bancárias, porém captadoras de depósitos do público, experimentaram dificuldades. O medo quanto à possibilidade de um colapso no sistema financeiro levou as autoridades canadenses a criarem mecanismos de seguros de depósitos visando evitar uma corrida sobre o conjunto das instituições financeiras.

O primeiro mecanismo de garantia de depósitos foi implementado pela província de Ontario em fevereiro de 1967, seguido ainda em fevereiro daquele ano pelo mecanismo federal implementado através de fundação da C.D.I.C. O mecanismo de Ontario nunca chegou a ser efetivado pois o Sistema Federal acabou por absorvê-lo. A esse processo inicial se seguiu o da criação de vários mecanismos de garantia pelas várias provincias, iniciando-se pelo mecanismo

criado na provincia de Quebec em meados de 1967[1]. Este trabalho abordará apenas o sistema federal administrado pelo C.D.I.C..

**Canada Deposit Insurance Corporation (C.D.I.C.)**

**Administração e Financiamento**

Os objetivos do C.D.I.C. são os de:

1) - garantir os depósitos das pessoas físicas e jurídicas juntos às instituições financeiras;

2) - apoiar financeiramente os processos de intervenção nas instituições financeiras em dificuldades, visando a sua recuperação; e

3) - agir como liquidante no caso de instituições falidas.

Os apoios financeiros a instituições em dificuldades se processam através de:

---

1. McCarthy, I.S., Deposit Insurance: A Survey, International Monetary Fund, C.B.S. (April 1979) pp. 16.

1) - aquisição de ativos de recebimento duvidoso;

2) - realização de empréstimos a essas instituições;

3) - outorga de avais; e

4) - outras formas de apoio visando o soerguimento das instituições financeiras em dificuldades.

O C.D.I.C. é administrado por um Conselho de Diretores composto por um presidente designado pelo Governo Canadense, pelo Presidente do Banco Central do Canadá, pelo Ministro-Adjunto da Fazenda, pelo Superintendente de Seguros e pelo Inspetor Geral de Bancos.

**A associação ao C.D.I.C. é compulsória** para os bancos e companhias de empréstimo autorizados a funcionar pelo Governo Federal. As instituições financeiras autorizadas a funcionar pelas provincias podem também se associar ao C.D.I.C. desde que as provincias concedam prévia autorização para tanto.

O mecanismo é financiado por prêmios pagos pelas instituições associadas. Quando de sua fundação o C.D.I.C. recebeu um fundo de capital de 10 milhões de dólares canadenses subscritos pelo

Tesouro Canadense. Esse fundo inicial de capital foi devolvido em 1976 pelo C.D.I.C. ao Tesouro Canadense. Persiste entretanto, um limite de 500 milhões de dólares canadenses sacável pelo C.D.I.C. junto ao Fundo de Receitas Consolidadas (Consolidated Provence Fund) no caso da eventual necessidade de cobertura de sinistros que superem o fundo de garantia de depósitos.

Além disso o C.D.I.C. está também autorizado a emitir títulos para levantamento de recursos que se façam necessários ao cumprimento de suas funções.

Na prática entretanto, a única fonte efetiva de recursos tem sido os prêmios pagos pelas instituições associadas, tendo em vista que nunca o C.D.I.C. necessitou emitir títulos ou se utilizar da linha de saque junto ao Fundo de Receitas Consolidadas.

As instituições financeiras associadas ao C.D.I.C. pagam um prêmio de 0.033% calculado sobre os depósitos sujeitos a seguro com base na posição contábil de abril do ano anterior. O sistema prevê o pagamento de um prêmio mínimo de 500 dólares canadenses.

O C.D.I.C. pode reduzir o prêmio a ser pago pelas instituições financeiras em um determinado ano, se considerar que o fundo tem recursos adequados para o cumprimento de suas funções. As instituições passam a poder usufruir de eventuais reduções de

prêmio anual, somente após terem pago prêmios por cinco ou mais anos.

**Cobertura**

Depósitos e outras obrigações financeiras são segurados até o limite de 60 mil dólares canadenses por depositantes e por instituição. Não estão cobertos os depósitos de governo, de não residentes e os denominados em moeda estrangeira. A cobertura abrange os certificados de depósitos, as notas promissórias, certificados de investimento, debentures e outras formas de aplicações, desde que estas aplicações sejam de prazo original de emissão inferior a cinco anos. As contas conjuntas são cobertas em separado, o que permite uma ampliação do limite de cobertura efetiva dos depósitos segurados.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

O Banco Central exerce as funções básicas de reegulador da moeda em circulação. Exerce ainda as funções de redesconto bancário.

O Inspetor Geral de Bancos supervisiona a atividade dos bancos, enquanto que o Superintendente de Seguros supervisiona as demais instituições autorizadas a nível federal.

O C.D.I.C. é responsável pela supervisão das instituições associadas autorizadas pelas provincias. Essa função o C.D.I.C. exerce credenciando técnicos para o processo de inspeção das instituições.

Os principais poderes do C.D.I.C. são entretanto, os de agir como liquidante, recebedor e curador de instituições insolventes.

### 3.2 Estados Unidos

Em junho de 1933 foi criado o sistema de garantia de depósitos com a fundação da **Federal Deposit Insurance Corporation (F.D.I.C.)** através da Lei Glass-Steagall[1] que reformulou o sistema bancário americano naquele ano. A configuração atual do sistema foi, entretanto, estabelecida na lei bancária de 1935. Em 1950 uma lei específica foi aprovada para o sistema de seguros de depósitos bancários.

---

1. A lei da reforma bancária americana de 1933 passou a ser conhecida como "Glass-Steagall Act" por causa dos projetos apresentados ao legislativo americano pelo Senador Glass e pelo deputado Steagall.

Em 1934 foi criada uma outra instituição federal, a **Federal Savings and Loans Corporation (F.S.L.I.C.)** para a proteção dos depósitos de associações de empréstimo e poupança.

Em 1970 foi criado o **National Credit Union Share Insurance Fund** para a proteção das participações em cooperativas de crédito.

Vários outros sistemas estaduais de garantia a depositantes vigoraram nos Estados Unidos entre 1829, ano da criação do primeiro sistema no Estado de Nova Iorque, e 1930 ano em que não havia mais em operação sistemas de garantia de depósitos patrocinados pelos estados americanos.

Este trabalho aborda apenas os sistemas de garantia de depósitos administrados pela Federal Deposit Insurance Corporation (F.D.I.C.).

**Antecedentes**

A Federal Deposit Insurance Corporation (F.D.I.C.) foi estabelecida durante a crise econômica e bancária do início da década de trinta. No período compreendido entre a quebra do mercado bursatil americano (stock market crash) em 1929 e o final

de 1933, cerca de 9.000 bancos foram fechados gerando um prejuízo agregado para os depositantes superior a 1,3 bilhão de dólares. O setor financeiro quase entrou em colapso e os setores agrícola e industrial tiveram suas atividades reduzidas para apenas uma pequena fração de sua capacidade instalada.

Anteriormente a essa crise do início dos anos trinta, os Estados Unidos tinham experimentado uma forte crise bancária em 1907 que teve como resposta a criação do **Federal Reserve System** em 1913, com a função de emprestador de última instância através do mecanismo de redesconto bancário. Apesar da existência desse mecanismo a crise dos anos trinta não pode ser evitada. Questiona-se então que se existisse um sistema de garantia de depósitos bancários a crise poderia ter sido atenuada. Numerosas propostas surgiram para a criação de mecanismos garantidores de depósitos. Muitas eram as alternativas para a criação de um mecanismo garantidor.

Algumas propostas de legisladores sugeriam que o Governo Americano garantisse os depósitos. A maioria das propostas sugeria que o sistema devesse ser administrado pelo **Federal Reserve System** (Banco Central) ou pelo **Comptroller of the Currency** (Controlador do Meio Circulante). O financiamento do mecanismo em algumas propostas deveria ser de responsabilidade dos bancos, enquanto que em algumas outras propostas, a sugestão

era de que o Federal Reserve ou o Tesouro Americano deveriam financiar pelo menos uma parte do custo do sistema.

Apesar da existência ao longo dos anos de cerca de 150 projetos de lei visando a criação de um mecanismo garantidor de depósitos, a verdade é que a oposição dos banqueiros à criação de tal mecanismo foi suficiente para evitar a aprovação de qualquer um desses projetos[1]. Entretanto, o crescente agravamento do ambiente econômico e financeiro do início da década de trinta, gerou o ambiente político necessário para a implantação do mecanismo garantidor de depósitos junto a instituições financeiras.

**Administração e Financiamento**

A Federal Deposit Insurance Corporation foi estabelecida em 1933 com o objetivo de:

- restaurar e reforçar a confiança do público no sistema bancário;

- promover o exercício de práticas bancárias sólidas;

---

1. McCarthy. Obra Citada. pp. 63.

- promover a estabilidade dos bancos;

- evitar "corrida bancária" de depositantes;

- proteger os depósitos através do seguro de depósitos;

- evitar a recorrência dos eventos de 1931 e 1932 que afetaram a força dos bancos e culminaram com o feriado bancário de 1933[1].

A F.D.I.C. iniciou as operações de seguro em 1934 com um capital inicial de 289 milhões de dólares, sendo 150 milhões de dólares originários do Tesouro Americano e 139 milhões de dólares do Federal Reserve. Com os resultados acumulados de suas operações entre 1934 e 1948 a F.D.I.C. foi capaz de devolver integralmente ao Tesouro Americano e ao Federal Reserve os recursos aportados inicialmente, adicionados de 81 milhões de dólares de juros.

O Congresso criou a F.D.I.C. como uma agência federal independente, sujeita à supervisão do próprio Congresso. O presidente da F.D.I.C. deve anualmente ou sempre que convocado prestar esclarecimentos aos vários comitês do Congresso. A

---

1. Decisão presidencial ratificada em lei, suspendeu as transações bancárias por um curto período de tempo. Após alguns dias as operações puderam ser reiniciadas porém sujeitas a um conjunto de restrições.

F.D.I.C. é ainda sujeita à auditoria do U.S. General Accounting Office.

A F.D.I.C. administra dois fundos de seguro, o fundo de seguros de bancos (conhecido como B.I.F.) e o fundo de seguros de associações de poupança (conhecido como S.A.I.F.). Qualquer associação de poupança cuja autorização de funcionamento não seja federal deve participar do fundo.

A administração da F.D.I.C. é realizada através de um Conselho de Diretores composto por cinco membros. Três membros são nomeados pelo Presidente americano com aprovação do Senado para um mandato de seis anos. Outros membros são o "Comptroller of Currency" e o Diretor do "Office of Thrift Supervision". Um dos três membros nomeados pelo Presidente americano, é por este escolhido para exercer a função de presidente do Conselho de Diretores.

Não mais do que três dos membros da diretoria podem pertencer ao mesmo partido político. Todos os membros da diretoria são proibidos de manter cargo ou participação acionária em qualquer bancos segurado, enquanto no exercício da função de membro da diretoria da F.D.I.C., e por dois anos após deixarem o cargo, a menos que tenham exercido a função pelo período integral para o qual foram designados.

Bancos nacionais e bancos regionais que sejam membros do Federal Reserve System devem ser segurados pela F.D.I.C. Bancos regionais não membros do Federal Reserve System não precisam ser segurados embora possam se candidatar à cobertura da F.D.I.C.

Um certificado é emitido para a F.D.I.C. pelo Controlador do Meio Circulante ou pelo Banco Central (Federal Reserve), declarando que o banco está autorizado a exercer atividades bancárias, ou é membro do Sistema da Reserva Federal (Federal Reserve System).

Os novos bancos regionais não membros do Sistema da Reserva Federal podem obter seguro da F.D.I.C. se preencherem, entre outras, as seguintes condições:

- possuir um patrimônio líquido não inferior a 1 milhão de dólares;

- que a relação projetada do patrimônio líquido e reservas sobre o total de ativos seja de no mínimo 10% no final do terceiro ano de operações;

- haja projeção de lucros pelo menos para o terceiro exercício;

- que o total de investimento proposto, direto e indireto, em ativo fixo, seja adequado à capitalização e capacidade de gerar lucros;

- que os acordos para financiamento de ações estejam de dentro das diretrizes da F.D.I.C.

Esses bancos regionais podem cancelar a sua condição de banco segurado mediante aviso prévio de 90 dias à F.D.I.C. e aos seus depositantes. Os depósitos existentes na data do efetivo cancelamento continuarão com cobertura do fundo de seguro por dois anos.

Atualmente, os fundos de seguro administrados pela F.D.I.C. são financiados:

- pela receita auferida sobre seus investimentos, basicamente em títulos do governo federal;

- pelos prêmios aportados pelos bancos segurados;

- pelas receitas auferidas nas transações de assistência financeira a instituições em dificuldades;

- por uma linha de crédito de 5 bilhões de dólares sacável em caso de necessário junto ao Tesouro americano;

- por um tratamento fiscal especial para os títulos, debentures, e outras obrigações emitidas pela F.D.I.C.; e

- pela isenção de qualquer tipo de imposto existente ou que venha a ser criado em qualquer esfera de governo, de que goza a F.D.I.C.

Os percentuais de contribuição (prêmios) a serem pagos pelas instituições seguradas são estabelecidos separadamente para o Fundo de Seguro de Bancos (B.I.F.) e para o Fundo de Seguro de Associações de Poupança (S.A.I.F.), conforme escala a seguir calculada sobre a base segurável:

| **Ano** | **B.I.F.** | **S.A.I.F.** |
|---|---|---|
| 1990 | 0.12% | 0.208% |
| 1991 | 0.15% | 0.230% |

Esses percentuais não poderão ser aumentados pela F.D.I.C. até 1995 a menos que caia o nível de reserva do fundo.

O percentual máximo de contribuição é de 0,325% e o máximo aumento anual da contribuição é de 0.075%. O nível de reservas é estabelecido anualmente para cada fundo, não podendo ser inferior a 1.25% nem superior a 1.5% dos depósitos segurados.

Os ativos de qualquer um dos fundos que superem 1.25% serão considerados como reserva suplementar, e os eventuais rendimentos sobre essa reserva serão distribuidos às instituições seguradas.

**Cobertura**

Quando a F.D.I.C. iniciou operações de seguro de depósitos em janeiro de 1934 a cobertura estava limitada por lei a 2.500 dólares por depositante. Em julho daquele ano a cobertura foi elevada para 5.000 dólares e para 10.000 dólares em setembro de 1950. Mudanças subsequentes na lei aumentaram a cobertura para 15.000 dólares em outubro de 1966, para 20.000 dólares em dezembro de 1969, para 40.000 dólares em novembro de 1974, e finalmente para 100.000 dólares em março de 1980.

Atualmente cada possuidor (pessoa física ou jurídica) de um depósito de poupança, de um depósito a prazo ou de uma conta corrente, ou de outras formas de contas de depósito estão

segurados até o limite agregado de 100.000 dólares em cada banco comercial ou banco de poupança mútua associado à F.D.I.C. Um depositante pode ampliar sua cobertura mantendo diversas contas bancárias em diferentes bancos.

**Poderes Legais no Processo de Controle e Supervisão Bancária**

De acordo com a lei a F.D.I.C. é responsável pela supervisão e regulamentação dos bancos segurados autorizados a funcionar pelos Estados e que não sejam membros do Sistema da Reserva Federal, e das agências de bancos estrangeiros segurados autorizados a funcionar pelos Estados. O Escritório do Controlador do Meio Circulante e o Conselho de Governadores do Sistema da Reserva Federal, similarmente são os responsáveis pela supervisão dos bancos nacionais e agências federais de bancos estrangeiros, e bancos autorizados a funcionar pelos Estados e que sejam membros do Sistema da Reserva Federal[1]. Bancos autorizados a funcionar pelos Estados são também supervisionados por autoridades estaduais. A F.D.I.C. complementa as suas atividades de controle através do exame de relatórios feitos por esses autoridades estaduais, e no caso dos bancos nacionais, frequentemente realizando fiscalizações conjuntas com técnicos do Escritório do

---

1. F.D.I.C. : Symbol of Confidence. Federal Deposit Insurance Corporation. (1986) pp. 6.

Controlador do Meio Circulante.

A fiscalização é considerada no caso americano como a mais eficiente ferramenta de supervisão visando proteger os depositantes e promover a solidez do sistema bancário. Os principais itens que compõem um processo de fiscalização são:

- avaliação da adequadação de capital do banco;

- avaliação da qualidade de seus ativos;

- avaliação da disponibilidade de fundos adequados aos tipos de operações praticadas;

- avaliação da qualidade e eficiência dos controles internos e externos de gestão do banco;

- avaliação do uso apropriado de procedimentos contábeis;

- avaliação da adequação de provisões para cobrir eventuais prejuízos; e

- avaliação da qualidade do corpo de diretores do banco.

Além dos poderes de fiscalização preventiva, a F.D.I.C. tem ainda os seguintes poderes **com o objetivos de evitar o fechamento de um banco, ou de reabilitá-lo:**

- efetuar empréstimos para o banco em dificuldades;

- efetuar depósitos junto ao banco em dificuldades;

- comprar ativos e outros valores do banco em dificuldades; e

- fazer contribuições para reforço do capital do banco.

Tais ações não podem entretanto, superar o valor da liquidação do banco, a menos que seja considerado que a manutenção do funcionamento do banco é essencial à comunidade em que estejalocalizado. Ainda com o objetivo de evitar a liquidação de um banco, a F.D.I.C. pode convidar outros bancos para participar de um processo de fusão com o banco em dificuldades. Esse processo de fusão é suportado pela assistência financeira da F.D.I.C. Casos de fusão voluntária de bancos comerciais e associações de poupança e empréstimo podem também ser apoiados financeiramente pela F.D.I.C.

**Nos casos de liquidação ou intervenção em uma instituição, a lei concede à F.D.I.C. poderes para regulamentar suas próprias funções, entre elas:**

- assumir o controle da instituição com todos os poderes;

- organizar uma nova instituição;

- promover a fusão da instituição; etc.

A liquidação de uma instituição pode se estender por vários anos, entretanto, os depositantes recebem seus créditos até o limite segurado praticamente de imediato. A F.D.I.C., estabelece então o quadro geral de credores não cobertos pelo seguro, promove à liquidação dos ativos da instituição liquidada, e devolve qualquer excesso obtido nessa liquidação aos credores e acionistas.

Em complementação às suas funções no campo da proteção a depositantes e de interventor e liquidante de instituições insolventes a F.D.I.C. tem ainda poderes para desenvolver e fiscalizar o cumprimento da regulamentação visando atender depósitos das leis de direito civil e de proteção ao consumidor.

## 4. Mecanismos de Garantia de Depósitos em Outros Países

### 4.1 Japão

Em 1971, o Japão criou um mecanismo estatal de seguro de depósitos cuja capitalização inicial foi feita pelo Tesouro Japonês, pelo Banco Central e pela indústria bancária.

O seguro cobre até 3 milhões de yens (aproximadamente 13 mil dólares) por depositante em cada instituição.

A cobertura extrapola os limites do país na medida em que todos os depósitos feitos em yen por residentes e não residentes junto a bancos japoneses e suas agências no exterior, estão segurados.

Agências de bancos estrangeiros estabelecidos no país não estão cobertos pelo seguro, nem os depósitos efetuados em moeda estrangeira e os depósitos interbancários.

O mecanismo é de **filiação compulsória** e financiado através de contribuições anuais pagas pelos bancos participantes da ordem de 0.012% sobre os depósitos segurados. O valor da contribuição pode ser alterado se necessário, sendo que há um programa de aumento da mesma para os póximos anos visando elevar o montante do fundo

de seguro. O fundo pode ainda caso seja necessário ser suplementado por recursos emprestados junto ao Banco Central Japonês.

**4.2 Holanda**

Em 1979 foi criado na Holanda um mecanismo de seguro de depósitos administrado pelo Banco Central[1].

O mecanismo garante todos os depósitos das pessoas físicas até 35 mil florins (aproximadamente 15 mil dólares) por depositante em cada instituição.

A cobertura engloba os depósitos feitos em florins de residentes e não residentes, bem como os depósitos em moeda estrangeira.

Não estão cobertos pelo seguro os depósitos de pessoas jurídicas, nem os depósitos feitos em agências de bancos holandeses existentes em outros países.

O mecanismo é de **filiação voluntária** para todos os tipos de bancos e cooperativas de crédito estabelecidas no país, incluindo

---

1. Dale, Richard. Bank Supervision Around the World. The Group of Thirty. New York. NY 1982. pp. 47-8.

as agências de bancos estrangeiros. Seu financiamento é feito a partir de contribuições dos bancos e instituições associados, calculadas como uma porcentagem anual aplicada sobre os depósitos segurados. As contribuições têm um valor máximo anual permitido, acima do qual, em caso de necessidade, o Banco Central deve aportar recursos na forma de antecipações. As contribuições são feitas após a ocorrência de um sinistro.

**4.3 Bélgica**

O Instituto de Redesconto e de Garantia (I.R.G.) é um órgão público administrado em conjunto pelo governo e pelos bancos comerciais, cujo objetivo é a proteção dos depósitos bancários e a prestação de assistência de liquidez emergencial a bancos em dificuldades.

Como órgão garantidor de depósitos o I.R.G. possui um amplo poder discricionário para pagar todos os credores de um banco falido. O montante a ser pago aos depositantes obedece, entretanto, um limite máximo de cobertura, o qual por sua vez é variável para cada caso de banco falido. O mecanismo abrange as subsidiárias, mas não as agências de bancos estrangeiros.

Como órgão prestador de assistência financeira o I.R.G. possui amplos poderes, para:

- apoiar financeiramente instituições potencialmente insolventes, sejam elas filiadas ou não ao mecanismo de seguro; e

- suportar financeiramente agências de bancos belgas abertas em outros países.

O mecanismo é de **filiação voluntária** para as instituições interessadas, e financiado por um capital subscrito pelos bancos comerciais, por empréstimos obtidos no mercado financeiro, por empréstimos obtidos junto ao Banco Central, e por uma reserva especial de intervenções da ordem de 3 bilhões de francos belgas também subscrita pelos bancos comerciais.

### 4.4 Turquia

Em 1960, o governo criou um mecanismo **estatal** de garantia de depósitos, administrado pelo Banco Central, como resposta a uma forte crise financeira que culminou com a quebra de vários bancos.

O mecanismo de seguro é operado pelo Fundo para Liquidação de Bancos do Banco Central, e cobre integralmente qualquer tipo de depósito ou crédito em cada instituição financeira.

A **adesão** ao mecanismo é **compulsória** e seu financiamento feito através de contribuições dos bancos que pagam um prêmio anual de 0.5 por mil calculado sobre o total de seus depósitos comerciais e de poupança, e por aportes especiais dos bancos, se necessário.

O Fundo de Liquidação de Bancos não tem poderes de intervir ou liquidar um banco, podendo agir apenas como um auxiliar do Ministério da Fazenda nesses processos.

## 5. Resumo e Conclusões

Os argumentos para a implantação de mecanismos de garantia de depósitos têm sido vários. Marlin[1] defendeu que tais mecanismos apresentam importante contribuição para aumentar a confiança do público, encorajar a formação de poupança, promover o fortalecimento e crescimento das instituições financeiras, e

---

1. Marlin, J. A., Bank Deposit Insurance - I: Its Development in the USA. Bankers Magazine. (September 1969) pp. 117.

aumentar a flexibilidade da política monetária.

O primeiro sistema conhecido de seguro de depósitos bancários foi estabelecido em 1829 no Estado de Nova Iorque, enquanto que o primeiro sistema nacional de garantia de depósitos foi introduzido na Tchecoslovaquia em 1924[1] logo seguido em 1933 pelos Estados Unidos da América do Norte. Três décadas se passaram até que outros países iniciassem a implantação de mecanismos de seguros de depósitos.

A maioria dos mecanismos é estatal como os casos da Argentina, Chile, México, Venezuela, Espanha, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos e Turquia, alguns são privados como os casos da França, Alemanha, e Holanda; e outros são administrados em conjunto pelo governo e os bancos privados como os casos da Bélgica e Japão.

Há um equilíbrio entre os casos de adesão voluntária e de adesão compulsória por parte das instituições financeiras. México, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, Japão e Turquia têm sistemas compulsórios de adesão, enquanto que Argentina, Chile, Venezuela, Alemanha, França, Holanda e Bélgica têm sistemas voluntários de adesão. O mecanismo espanhol embora apresentado como voluntário,

---

1. McCarthy. Obra Citada pp. 2.

recebeu adesão total das instituições, pelo fato de que aquelas não filiadas ao mecanismo perdem o direito de se utilizar das linhas de redesconto junto ao Banco Central, na prática portanto, é um sistema compulsório.

Quase a totalidade dos países estabeleceu o mecanismo através da criação de um Fundo, com excessão dos casos da Bélgica (criou um Instituto), da Holanda (que administra pós-sinistro), e da França (que possui um sistema de garantia mútua entre os bancos). Os Fundos constituidos são de três tipos. Há os independentes, no caso da Venezuela, Espanha, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos e Japão, os ligados às associações de bancos, como no caso da Alemanha e da França, e há os fundos geridos dentro do Banco Central, como os casos da Argentina, Chile, México e Turquia.

Em todos os mecanismos são cobrados prêmios ou contribuições das instituições associadas. Em alguns casos há complementações (ou foram feitas contribuições iniciais) por parte do Tesouro ou do Banco Central, como nos casos da Argentina, Venezuela, Espanha e Japão. Em alguns casos o governo contribuiu com recursos na implantação do Fundo e depois foi ressarcido, como nos casos dos Estados Unidos e do Canadá. Vários sistemas possuem limites de crédito sacáveis junto ao Tesouro ou Banco Central no caso de necessidade, como os casos da Argentina, Chile, México, Venezuela, Espanha, Canadá, Estados Unidos, Holanda e Bélgica.

Os poderes legais para o exercício do controle e da supervisão bancária são muito variados. No caso dos Estados Unidos e Canadá os mecanismos dispõem de amplos poderes para normatizar, intervir e administrar liquidações de instituições, enquanto que em outros países esses poderes são exercidos pelo Banco Central como nos casos da Argentina, México, Chile, Inglaterra, Bélgica, Holanda e Japão.

O valor e abrangência das coberturas, e o valor do fundo como percentual dos depósitos segurados, apresentam grande dispersão entre os países dependendo dos conceitos de depósitos aplicados em cada país.

A maioria dos mecanismos foi criada após os países terem experimentado crises bancárias como nos casos do Chile, Venezuela, Espanha, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos e Turquia. Em todos os casos foi utilizado o argumento da necessidade de proteger os depositantes para evitar uma quebra de confiança no sistema bancário, e portanto, prevenir um descontrole monetário.

MECANISMOS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS: RESUMO DA PESQUISA

| PAÍS | DATA CRIAÇÃO | CONTROLE DO SISTEMA | TIPO DE ADESÃO | ADMINISTRAÇÃO | FINANCIAMENTO | PODERES LEGAIS NA SUPERVISÃO BANCÁRIA | COBERTURA | TIPO DE MECANISMO | MOTIVO DE CRIAÇÃO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.ARGENTINA | 1977 | ESTATAL | V | BANCO CENTRAL | PRÊMIOS PAGOS PELOS BANCOS CONTRIBUIÇÕES DO BC | EXERCIDOS PELO BANCO CENTRAL | 100% ATÉ A 100.000 C/ GRADUAÇÃO ACIMA DESSE VALOR | FUNDO | ESTALI-DADE MONETÁRIA |
| 2.CHILE | 1983(*) | ESTATAL | V | BANCO CENTRAL | PRÊMIOS PAGOS PELOS BANCOS GARANTIA SUPLEMENTAR DO TESOURO | EXERCIDOS PELO BANCO CENTRAL | SÓ PESSOAS FÍSICAS ATÉ 50%VALOR DO DEPÓSITO OU 12 MIL DÓLA-RES O QUE FOR MENOR | FUNDO | CRISE BANCÁRIA |
| 3.MÉXICO | 1986 | ESTATAL | C | BANCO CENTRAL | PRÊMIOS PAGOS PELOS BANCOS COBERTURA DO TESOURO SE NECESSÁRIO | EXERCIDOS PELO BANCO CENTRAL FUNDO PODE TOCAR ADMIN. DE UM BANCO | TOTAL | FUNDO | EVITAR CORRIDA BANCÁRIA |
| 4.VENEZUELA | 1985 | ESTATAL | V | FUNDO INDEPENDENTE SUBORDINADO AO MIN.DA FAZENDA | PRÊMIOS PAGOS PELOS BANCOS +ANTECIP.DO BC +LIQUID.DE ATIVOS +PRÊMIOS PAGOS P/ DEPOSITANTES | FUNDO PODE INTERVIR LIQUIDAR E GERIR INSTITUIÇÕES INSOLVENTES | 50MIL PESOS OU 75% DO VALOR SEPARADO O QUE FOR MENOR | FUNDO | CRISE BANCÁRIA |
| 5.ALEMANHA | 1966 | PRIVADO | V | ASSOCIAÇÃO DE BANCOS ALEMÃES | PRÊMIOS PAGOS P/ BANCOS MEMBROS | FUNDO PODE EXCLUIR BANCOS DO MECANISMO DE GARANTIA | TODAS AS OBRIGAÇÕES ATÉ 30% PL DO BANCO (-) TÍTULO AO PORTADOR | FUNDO | EVITAR AÇÃO ESTATAL |
| 6.ESPANHA | 1977 | ESTATAL | V/C(**) | FUNDO INDEPENDENTE SUBORDINADO AO BANCO CENTRAL | PRÊMIOS PAGOS P/ BANCOS CONTRIBUIÇÃO DO BC LIMITADA A 50% | AMPLOS. FUNDO PODE INTERVIR E GERIR INSTIT. PROBLEMA | ATÉ 1,5 MILHÕES DE PESETAS | FUNDO | CRISE BANCÁRIA |
| 7.FRANÇA | 1986 | PRIVADO | V | ASSOC. FRANCESA DE BANCOS | COTAS DE ACORDO C/ TAMANHO DOS BANCOS | UNICO PODER E NOMEAR ADMIN. PROVISÓRIA DE UM BANCO INSOLVENTE | TODAS AS OBRIGAÇÕES ATÉ 200 MILHÕES DE FRANCOS POR ANO | GARANTIA MÚTUA | FORTALECER OS BANCOS |

(*) Um outro sistema vigorava no Chile desde 1977.

(**) Embora voluntário o sistema recebeu adesão total porque quem dele não fosse associado perdia o direito ao redesconto no BC.

MECANISMOS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS: RESUMO DA PESQUISA

| PAÍS | DATA CRIAÇÃO | CONTROLE DO SISTEMA | TIPO DE ADESÃO | ADMINISTRAÇÃO | FINANCIAMENTO | PODERES LEGAIS NA SUPERVISÃO BANCÁRIA | COBERTURA | TIPO DE MECANISMO | MOTIVO DE CRIAÇÃO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 8.INGLATERRA | 1973 | ESTATAL | C | FUNDO INDEPENDENTE LIGADO AO BANCO CENTRAL | CONTRIBUIÇÕES DOS BANCOS | PODERES APENAS DE OBTER INFORMAÇÕES DOS BANCOS | 20 MIL LIBRAS OU 75% DO DEPÓSITO SEPARADO OU QUE FOR MENOR | FUNDO | CRISE BANCÁRIA |
| 9.CANADÁ | 1967 | ESTATAL | C | FUNDO INDEPENDENTE | PRÊMIOS PAGOS P/ BANCOS LINHA DE CRÉDITO JUNTO AO TESOURO | PODERES P/ATUAR COMO LIQUIDANTE E NA SUPERVISÃO DE BANCOS | ATÉ 60 MIL DÓLARES CANADENSE POR DEPOSITANTE POR INSTITUIÇÃO | FUNDO | CRISE BANCÁRIA |
| 10.ESTADOS UNIDOS | 1933 | ESTATAL | C | FUNDO INDEPENDENTE SUBORDINADO AO CONGRESSO | PRÊMIOS PAGOS P/ BANCOS LINHA DE CRÉDITO JUNTO AO TESOURO | AMPLOS PODERES P/ FISCALIZAR E FORÇAR INTERVENÇÃO EM INSTITUIÇÕES INSOLVENTES | ATÉ 100 MIL DÓLARES AMERICANOS | FUNDO | CRISE BANCÁRIA |
| 11.JAPÃO | 1971 | ESTATAL | C | FUNDO INDEPENDENTE LIGADO AO BANCO CENTRAL E AOS BANCOS | PRÊMIOS PAGOS P/ BANCOS DOTAÇÃO INICIAL DO TESOURO E DO BC | N/O | ATÉ 3 MILHÕES DE YENS POR DEPOSITANTE POR INSTITUIÇÃO | FUNDO | PROTEÇÃO AI DEPOSITAN-TES |
| 12.HOLANDA | 1979 | SEMI-PRIVADO | V | BANCO CENTRAL ADMINISTRA POR EVENTO APÓS OCORRÊNCIA | PRÊMIOS PAGOS P/ BANCOS EVENTUAIS EMPRÉSTIMOS DO BC APÓS SINISTRO | EXERCIDOS PELO BANCO CENTRAL | ATÉ 35 MIL FLORINS POR DEPOSITANTE POR INSTITUIÇÃO | ADMINIST. POR EVENTO A POSTERIORI | PROTEÇÃO AI DEPOSITAN-TES |
| 13.BÉLGICA | N/O | ESTATAL | V | INSTITUTO ADMINISTRADO CONJUNTAMENTE PELO BANCO CENTRAL E PELOS BANCOS | CONTRIBUIÇÕES DOS BANCOS EMPRÉSTIMOS NO MERCADO E AO BANCO CENTRAL | PODER DISCRIMINADO P/ PAGAR CREDORES DE BANCO INSOLVENTE | VARIÁVEL A CADA CASO | INSTITUTO | PROTEGER DEPOSITAN-TES E ASSISTIR BANCOS |
| 14.TURQUIA | 1960 | ESTATAL | C | FUNDO DENTRO DO BANCO CENTRAL | PRÊMIOS PAGOS P/ BANCOS | APENAS DE AUXILIAR NOS CASOS DE INTERVENÇÃO P/ LIQUIDAÇÃO | TOTAL | FUNDO | CRISE BANCÁRIA |

(*) Um outro sistema vigorava no Chile desde 1977.

(**) Embora voluntário o sistema recebeu adesão total porque quem dele não fosse associado perdia o direito ao redesconto no BC.

# CAPÍTULO III

## A SISTEMÁTICA DAS RESERVAS MONETÁRIAS NO BRASIL

# CAPÍTULO III - A SISTEMÁTICA DAS RESERVAS MONETÁRIAS NO BRASIL

No capítulo anterior foram examinados os mecanismos de garantia a depositantes de instituições financeiras existentes em diversos países.

Neste capítulo será examinada a sistemática de utilização das Reservas Monetárias no Brasil, especialmente nos casos excepcionais definidos pela lei, quais sejam, os de assegurar a normalidade dos mercados financeiros e de capitais, e os de resguardar os legítimos interesses de depositantes e outros credores de instituições financeiras insolventes.

## 1. Base Legal - A Lei nº 5.143/66, o Decreto-Lei nº 1342/74 e o Decreto-Lei nº 2321/87

A Lei nº 4.595 de 31.12.1964 regulou o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, criando o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil. Essa lei que ficou conhecida como Lei da Reforma Bancária estabeleceu um modelo de sistema financeiro composto de instituições especializadas a exemplo do modelo então existente nos Estados Unidos da América do Norte. O sistema

financeiro foi dividido em segmentos específicos para os bancos comerciais, bancos de investimento, sociedades financeiras, corretoras de valores, distribuidoras de títulos, e outras instituições especializadas.

A lei da reforma bancária, entretanto, não previu a criação de um mecanismo garantidor de depósitos e outros créditos junto aos bancos comerciais e demais instituições financeiras.

Em outubro de 1966, entretanto, a lei nº 5.143 instituiu o Imposto sobre Operações Financeiras (I.O.F.) regulando a sua cobrança e dispondo sobre a aplicação das Reservas Monetárias dele originárias.

O imposto criado incidia sobre as operações de crédito e seguro realizadas pelas instituições financeiras e seguradoras. Os contribuintes eram os usuários de operações de crédito e seguros junto às instituições financeiras e seguradoras que por sua vez tinham que repassar mensalmente o imposto arrecadado ao Banco Central do Brasil, sendo que a este último cabia a fiscalização do cumprimento do disposto na lei.

A lei estabeleceu as seguintes alicotas para a cobrança do imposto:

- 0,3% sobre empréstimos de qualquer modalidade,
- inclusive aberturas de crédito e descontos de títulos;

- 1,0% sobre os seguros de vida e congêneres e de acidentes pessoais e do trabalho; e

- 2,0% sobre os seguros de bens e valores, excluidos o resseguro, o seguro de crédito à exportação e o seguro de transportes de mercadorias em viagens internacionais.

A lei previa também que o Conselho Monetário Nacional poderia:

- desdobrar as hipóteses de incidência de imposto;

- modificar ou desdobrar as alícotas;

- alterar as bases de cálculo do imposto; e

- aumentar as alicotas até o limite máximo de duas vezes a alicota estabelecida na lei.

Quanto à alocação dos recursos arrecadados com os Impostos Sobre Operações Financeiras, a lei nº 5.143 definiu que até 2% fossem

destacados para cobrir as despesas de custeio do Banco Central do Brasil, e o saldo líquido destinado à formação de Reservas Monetárias que deveriam ser aplicadas:

- na intervenção dos mercados de câmbio e de títulos;

- na assistência a instituições financeiras, em especial o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; e

- em outros fins conforme estabelecesse o Conselho Monetário Nacional.

Quase oito anos após a edição da lei nº 5.143, o então presidente da República Ernesto Geisel acolhendo exposição de motivos do Ministro Mário Henrique Simonsen, baixou o Decreto Lei nº 1.342. Esse decreto publicado no dia 28 de agosto de 1974 detalhou a utilização das Reservas Monetárias para os casos considerados excepcionais, acrescentando dois parágrafos ao artigo 12 da lei nº 5.143.

Com o objetivo de assegurar a normalidade dos mercados financeiros e de capitais, ou a resguardar os legítimos interesses de depositantes, investidores e demais credores, acionistas e sócios minoritários, a alteração introduzida na lei

nº 5.143 pelo decreto-lei nº 1.342 concedia ao Conselho Monetário Nacional o poder de autorizar o Banco Central a dar as seguintes destinações aos recursos das Reservas Monetárias:

- recomposição do patrimônio de instituições financeiras e de sociedades integrantes do sistema de distribuições no mercado de capitais, com o saneamento de seus ativos e passivos, podendo nesses casos o Banco Central deixar de decretar a intervenção ou a liquidação extrajudicial da instituição, se entendesse que as providências a serem adotadas pudessem conduzir à completa normalidade da situação da instituição; e

- pagamento total ou parcial do passivo de instituições que tenham sofrido intervenção ou liquidação extrajudicial, mediante cessões e transferências dos créditos, direitos e ações equivalentes a serem efetivadas pelos respectivos titulares ao Banco Central.

Em fevereiro de 1987 o Decreto-Lei nº 2.321 editado pelo presidente José Sarney, veio acrescentar mais uma orientação ao Banco Central no uso dos recursos das Reservas Monetárias. Esse decreto-lei instituiu, em defesa das finanças públicas, o **regime de administração especial temporária** nas instituições financeiras

públicas e privadas, regime este decretável pelo Banco Central quando uma instituição financeira incorrer em:

- prática reiterada de operações em desacordo com a política econômica financeira traçada em lei federal;

- passivo a descoberto;

- descumprimento da regulamentação referente à cota de Reservas Bancárias mantida no Banco Central; e

- gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores.

A aplicação do regime de administração especial temporária não afeta o funcionamento da instituição, porém os administradores e membros do conselho fiscal desta, perdem seus mandatos, devendo o Banco Central substituí-los por um Conselho Diretor com plenos poderes de gestão, exceto quanto a atos de venda ou oneração do patrimônio da instituição que só poderão ser praticados após prévia autorização do Banco Central.

**O decreto-lei nº 2.321** (com as alterações introduzidas pelo decreto nº 2.327) **autoriza o Banco Central a, uma vez decretado o**

**regime de administração especial temporária, utilizar recursos da Reserva Monetária visando o saneamento econômico-financeiro da instituição.** Nas situações em que os recursos da Reserva Monetária sejam insuficientes, o Banco Central deverá adiantar o montante necessário, e providenciar para que tal adiantamento conste da proposta de lei orçamentária do exercício subsequente. Nesses casos o Banco Central deverá utilizar os recursos da Reserva Monetária para efetuar o pagamento das obrigações das instituições insolventes, mediante a assunção dos créditos, direitos e ações dos titulares das instituições, apoiados por garantias adicionais a critério do Banco Central.

O regime de administração especial temporária só cessará se:

- a União Federal assumir o controle da instituição através da desapropriação do seu capital;

- ocorrer transformação, incorporação, fusão, união ou transferência do controle da instituição;

- a situação da instituição se houver normalizado, a critério do Banco Central; e

- for decretada a liquidação extrajudicial da instituição.

Esses dispositivos (artigo 12 da lei nº 5.143/66, Decreto-Lei nº 1.342/74 e artigos 9º e 10º do Decreto-Lei nº 2.321/87) formavam até a promulgação da atual Constituição Federal a base legal para as ações empreendidas pelo Banco Central do Brasil na defesa de depositantes e no saneamento do mercado financeiro.

## 2. Utilização das Reservas Monetárias no Saneamento do Mercado Financeiro

Neste ítem é feita uma análise da utilização das Reservas Monetárias por parte do Banco Central no saneamento do mercado financeiro até o ano de 1988. Essa análise representa a primeira sistematização formal sobre o assunto realizado no país e foi feita a partir de estudos técnicos oficiais (porém não publicados), realizados pelo DEPAD - Departamento de Administração de Regimes Especiais da Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil.

Os critérios fixados para a análise de desempenho da utilização das Reservas Monetárias são os seguintes:

- foram consideradas todas as utilizações de Recursos das Reservas Monetárias autorizados pelo Conselho

Monetário Nacional no período de 1979 a 1988, voltadas para o saneamento do mercado financeiro, incluindo aquelas utilizadas no regime de administração especial temporária;

- foram consideradas todas as origens de recursos do Imposto sobre Operações Financeiras (Créditos, Câmbio, Seguros e Títulos e Valores Mobiliários) e do Imposto sobre Exportação destinados a formação das Reservas Monetárias; e

- todos os valores de entrada e saída da conta de Reservas Monetárias foram convertidos em dólar para facilitar a visualização do desempenho daquelas reservas.

As tabelas I e II mostram a base de dados necessária para a análise que se segue:

RESERVAS MONETÁRIAS: Composição das Receitas de Arrecadação — TABELA I
(Em Milhões de Dólares)

| ANO | IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS | | | | | IMPOSTO SOBRE EXPORTAÇÃO | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | DE CRÉDITO | DE CÂMBIO | DE SEGURO | TIT./ VAL. | TOTAL IOF | ANO | |
| 1979 | 55.5 | - | 1.1 | - | 56.6 | 4.0 | 60.6 |
| 1980 | 148.0 | 26.9 | 3.8 | 0.2 | 178.9 | 341.8 | 520.7 |
| 1981 | 179.0 | 62.4 | 5.5 | - | 246.9 | 145.1 | 392.0 |
| 1982 | 1,934.5 | 1,025.6 | 66.7 | - | 3,026.9 | 42.1 | 3,068.9 |
| 1983 | 666.9 | 592.7 | 44.8 | - | 1,304.4 | 232.2 | 1,536.6 |
| 1984 | 365.9 | 1,093.5 | 45.0 | - | 1,504.4 | 222.4 | 1,726.8 |
| 1985 | 401.7 | 589.7 | 51.3 | - | 1,042.6 | 445.4 | 1,488.0 |
| 1986 | 692.1 | 775.8 | 82.0 | 57.3 | 1,607.3 | 81.5 | 1,698.9 |
| 1987 | 546.6 | 987.1 | 81.2 | 17.6 | 1,632.6 | 74.8 | 1,718.3 |
| 1988 | 253.4 | 641.8 | 73.3 | 0.1 | 968.5 | 56.4 | 1,024.9 |
| TOTAL | 5,243.7 | 5,795.5 | 454.7 | 75.2 | 11,569.1 | 1,645.7 | 13,235.8 |

FONTE: DEPAD - Banco Central do Brasil

RESERVAS MONETÁRIAS: Desempenho Financeiro

(Em Milhões de Dólares)

Tabela II

| ANO | RECEITA DE ARRECADAÇÃO | | | | ADMINISTRAÇÃO DAS RESERVAS | | | | | | SALDO DAS RESERVAS | | | | ENTRADA TOTAL | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | TOTAL | | RECEITA DO IOF | | APLICAÇÕES | | RECUPERAÇÕES | | DESEMBOLSO LÍQ. | | ANO | | ACUMULADO | | TOTAL | IOF |
| | ANO | ACUMULADO | ANO | ACUMULADO | ANO | ACUMULADO | ANO | ACUMULADO | ANO | ACUMULADO | TOTAL | IOF | TOTAL | IOF | J | K |
| | A | | B | | C | | D | | E=C-D | | F=A-E | G=B-E | H=A-E | I=B-E | A D | B D |
| 1979 | 60.6 | 60.6 | 56.6 | 56.6 | 37.1 | 37.1 | 10.1 | 10.1 | 27.0 | 27.0 | 33.6 | 29.6 | 33.6 | 29.6 | 70.8 | 66.8 |
| 1980 | 520.7 | 581.3 | 178.9 | 235.5 | 4.2 | 41.3 | 2.3 | 12.4 | 1.9 | 28.9 | 518.8 | 176.9 | 552.4 | 206.6 | 523.0 | 181.2 |
| 1981 | 392.0 | 973.3 | 246.9 | 482.4 | 3.6 | 44.9 | 129.1 | 141.5 | (125.6) | (96.6) | 517.6 | 372.5 | 1,069.9 | 579.0 | 521.1 | 376.0 |
| 1982 | 3,068.9 | 4,042.3 | 3,026.9 | 3,509.3 | 2.7 | 47.6 | 5.8 | 147.4 | (3.1) | (99.8) | 3,072.1 | 3,030.0 | 4,142.0 | 3,609.0 | 3,074.8 | 3,032.7 |
| 1983 | 1,536.6 | 5,578.9 | 1,304.4 | 4,813.7 | 10.7 | 58.3 | 0.9 | 148.3 | 9.8 | (90.0) | 1,526.8 | 1,294.6 | 5,668.8 | 4,903.7 | 1,537.5 | 1,305.3 |
| 1984 | 1,726.8 | 7,305.7 | 1,504.4 | 6,318.1 | 1.8 | 60.1 | 0.8 | 149.1 | 1.0 | (89.0) | 1,725.9 | 1,503.4 | 7,394.7 | 6,407.1 | 1,727.7 | 1,505.2 |
| 1985 | 1,488.0 | 8,793.7 | 1,042.6 | 7,360.7 | 461.2 | 521.3 | 2.5 | 151.6 | 458.7 | 369.7 | 1,029.3 | 584.0 | 8,424.0 | 6,991.0 | 1,490.5 | 1,045.1 |
| 1986 | 1,698.9 | 10,492.6 | 1,607.3 | 8,968.0 | 295.5 | 816.8 | 78.5 | 230.2 | 217.0 | 586.7 | 1,481.9 | 1,390.3 | 9,905.9 | 8,381.3 | 1,777.4 | 1,685.8 |
| 1987 | 1,718.3 | 12,210.8 | 1,632.6 | 10,600.6 | 3,417.3 | 4,234.1 | 2,404.6 | 2,634.8 | 1,012.7 | 1,599.3 | 705.6 | 620.0 | 10,611.5 | 9,001.3 | 4,122.9 | 4,037.3 |
| 1988 | 1,024.9 | 13,235.8 | 968.5 | 11,569.1 | 83.9 | 4,318.0 | 784.5 | 3,419.2 | (700.6) | 898.8 | 1,725.5 | 1,669.1 | 12,337.0 | 10,670.4 | 1,809.4 | 1,753.0 |

FONTE: DEPAD - Banco Central do Brasil

Os indicadores aplicados neste trabalho para medir o desempenho da gestão das Reservas Monetárias no saneamento do mercado financeiro nos anos de 1979 a 1988 são os seguintes:

- **relação entre as aplicações e a entrada total,** calculada para cada ano, visando medir o grau de utilização dos recursos obtidos em cada ano;

- **relação entre as aplicações e o montante acumulado de Reservas Monetárias,** visando medir o grau de utilizaçao do total de recursos disponíveis nas reservas;

- **relação entre as recuperações acumuladas e as aplicações acumuladas,** visando medir o grau de recuperação dos recursos utilizados no saneamento do mercado financeiro;

- **relação entre os desembolsos líquidos anuais e o montante acumulado de Reservas Monetárias,** visando medir o grau de segurança anual do total de recursos disponíveis nas reservas; e

- **relação entre o desembolso líquido acumulado e as reservas acumuladas em cada ano** visando medir o grau de segurança global dos recursos totais disponíveis nas reservas.

A tabela III mostra esses indicadores para o período sob análise.

RESERVAS MONETÁRIAS: Indicadores de Desempenho — Tabela III

| ANO | % APLICAÇÕES/ ENTRADA TOTAL | % APLICAÇÕES/ RESERVAS ACUMULADAS | % RECUPER. LÍQ.ANUAL/ APLICAÇÕES ACUMULADAS | % DESEMBOLSO LÍQ. ANUAL / RESERVAS ACUMULADAS | % DESEMBOLSO LÍQ. ACUM. / RESERVAS ACUMULADAS |
|---|---|---|---|---|---|
| 1979 | 52.49% | 110.49% | 27.30% | 80.33% | 80.33% |
| 1980 | 0.80% | 0.76% | 5.48% | 0.35% | 5.24% |
| 1981 | 0.68% | 0.33% | 287.48% | -11.73% | -9.03% |
| 1982 | 0.09% | 0.07% | 12.27% | -0.08% | -2.41% |
| 1983 | 0.70% | 0.19% | 1.59% | 0.17% | -1.59% |
| 1984 | 0.10% | 0.02% | 1.39% | 0.01% | -1.20% |
| 1985 | 30.94% | 5.47% | 0.48% | 5.44% | 4.39% |
| 1986 | 16.63% | 2.98% | 9.61% | 2.19% | 5.92% |
| 1987 | 82.89% | 32.20% | 56.79% | 9.54% | 15.07% |
| 1988 | 4.64% | 0.68% | 18.17% | -5.68% | 7.29% |
| TOTAL | 25.93% | 35.00% | 80.00% | 7.29% | 7.29% |

As principais observações da análise da tabela III são:

- as aplicações comprometeram em média 25,93% da entrada total de recursos nas Reservas Monetárias no período 1979/1988, com comprometimentos mais expressivos nos anos de 1979, 1985 e 1987. O ano de 1979 é explicado pela baixa arrecadação do IOF, enquanto que em 1985 e 1987 a explicação é devida respectivamente aos processos de liquidação dos grupos Comind, Auxiliar e Maisonnave, e aos processos de regime de administração especial temporária aplicados nos Banco do Estado da Bahia, Banco do Estado do Ceará, Banco do Estado de Mato Grosso, Banco do Estado de Minas Gerais, Banco do Estado do Pará, Banco do Estado de Santa Catarina, Banco do Estado do Rio de Janeiro e Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais (colunas I e II da tabela III).

- o desembolso líquido representou em média 7,29% das reservas totais acumuladas, com comportamentos atípicos nos anos de 1979 e 1987. Para o ano de 1979 a explicação para a alta representatividade (80,33%) foi a baixa arrecadação do IOF, enquanto que para 1987 a explicação está nos volumes expressivos desembolsados com as instituições financeiras estaduais sob regime

de administração especial temporária. Nos anos de 1981 a 1984 as entradas superaram os desembolsos efetuados como resultado da instituição pelo Banco Central do Programa Especial para Concessão de Cartas Patentes de Agências que provocou um índice elevado de recuperação para o período.

- as recuperações acumuladas atingiram 80,0% das aplicações acumuladas no período de 10 anos cobertos por esta análise, representando um índice expressivo de recuperação das reservas utilizadas no saneamento do mercado financeiro brasileiro até o ano de 1988. Como já mencionado, nos anos de 1981 a 1984 as recuperações superaram as aplicações como resultado da instituição do Programa Especial de Concessão de Cartas Patentes de Agências.

## 2. Resumo e Conclusões

Estudos mais aprofundados deverão ser realizados para uma melhor compreensão do desempenho da utilização dos recursos das Reservas Monetárias no saneamento do mercado financeiro, especialmente estudos quanto à questão de que padrão básico deve ser utilizado para o estabelecimento de comparações (neste trabalho foi

utilizado o dólar para fins de valorização). Para esse último aspecto, uma adaptação do estudo de Famá[1] poderia ser empregada para corrigir ou reduzir distorções, através do desenvolvimento de índices específicos que melhor demonstrem o custo marginal para a função de administração das Reservas Monetárias por parte do Banco Central.

Entretanto, para os fins propostos neste capítulo, a análise aqui realizada permite concluir que o mecanismo de utilização das Reservas Monetárias no saneamento do mercado financeiro propiciou recursos e margem de segurança adequados para atender os propósitos para os quais o mecanismo foi idealizado, ressaltando evidente que as reservas acumuladas superaram com larga folga os desembolsos efetuados, e que as recuperações de aplicações também apresentaram bom desempenho.

Tal mecanismo, como já mencionado anteriormente neste trabalho, em virtude do disposto no artigo 192, Capítulo VI da Constituição Federal de 1988, perdeu a eficácia. A receita do Imposto sobre Operações Financeiras e do Imposto sobre Exportação passaram a fazer parte do orçamento da União, e não mais se destinam à constituição de Reservas Monetárias, esgotando-se, assim, a

---

1. Famá, Rubens, Análise do Desempenho Operacional das Empresas com a Utilização de Números Índices. Um Estudo Num Conglomerado Empresarial. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 1986.

principal fonte de alimentação dos recursos aplicáveis no saneamento do mercado financeiro. Em dezembro de 1989 o saldo remanescente da conta de Reservas Monetárias foi incorporado ao orçamento federal, e desde então inexiste no país um mecanismo de proteção a depositantes de instituições financeiras.

# CAPÍTULO IV

## PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR SOBRE MECANISMOS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS NO BRASIL

# CAPÍTULO IV - PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR SOBRE MECANISMOS DE GARANTIA DE DEPÓSITOS NO BRASIL

No capítulo anterior foi apresentada uma análise sobre a utilização das Reservas Monetárias no saneamento do mercado financeiro. Aquele mecanismo, como foi visto, tinha a finalidade de manter a estabilidade das instituições financeiras, e de proteger os depositantes daquelas instituições. Com o advento da Constituição de 1988 o mecanismo então existente perdeu a sua eficácia. Este capítulo discute os projetos de lei complementar submetidos ao Congresso Nacional até meados de 1991.

## 1. Características dos Projetos

Até o primeiro semestre de 1991, vários projetos de lei complementar tinham sido apresentados ao Congresso Nacional por deputados federais visando a criação de um mecanismo garantidor de depósitos conforme estabelece o Capítulo VI do Artigo 192 da Constituição Federal.

Alguns projetos de lei complementar apresentados entre novembro de 1988 e outubro de 1990 perderam a capacidade de serem examinados pelo Congresso Nacional porque seus autores não foram

reeleitos nas eleições de 1990, como o caso do projeto apresentado pelo ex-deputado Fernando Gasparian, que vinha nos dois anos anteriores, sendo um dos projetos mais debatidos.

Em junho de 1991, três projetos de lei complementar regulamentando o sistema financeiro e envolvendo propostas para a criação de um mecanismo garantidor de depósitos estavam em tramitação no Congresso Brasileiro:

- projeto de lei complementar nº 154 de 1989 de autoria do deputado José Carlos Coutinho;

- projeto de lei complementar nº 243 de 1990 de autoria do deputado Aloisio Vasconcelos; e

- projeto de lei complementar nº 272 de 1990 de autoria dos deputados Haroldo Sabóia e Vilson Souza.

Os três projetos de lei complementar apresentavam definições globais para a regulamentação do sistema financeiro brasileiro conforme determina o artigo 192 da Constituição Federal. Embora os projetos apresentassem várias diferenças em diversos de seus capítulos, na parte que cada autor destinou à questão da criação de um mecanismo garantidor de depósitos havia certa coincidência de abordagem.

Na realidade, os projetos dos deputados José Carlos Coutinho e Aloisio Vasconcelos davam o mesmo tratamento à forma para a criação do mecanismo garantidor de depósitos. Ambos os projetos propunham a criação de um fundo de natureza contábil a ser denominado Fundo de Garantia de Depósitos e Aplicações (FGDA), contendo as seguintes orientações básicas:

- que o financiamento do Fundo fosse feito a partir de contribuições das instituições integrantes do sistema financeiro nacional;

- que fosse vedada a participação de recursos da união no financiamento do Fundo; e

- que o Banco Central seria o responsável pela supervisão da elaboração do regulamento do Fundo a ser submetido ao Congresso Nacional 90 dias após a aprovação do projeto de lei complementar proposto. Tal regulamento deveria dispor sobre: (a) a organização, administração e funcionamento do Fundo, (b) os tipos de créditos, aplicações e depósitos a serem cobertos pelo Fundo, (c) a abrangência da cobertura, (d) o valor das contribuições e forma de pagamento ao Fundo, (e) a forma de rateio de eventuais contribuições

extraordinárias, (f) a forma e época de pagamento de créditos junto a instituições liquidadas ou falidas, (g) a forma de administração dos recursos do Fundo, e (h) a fiscalização e auditoria periódicas do Fundo.

O projeto de lei complementar dos deputados Haroldo Saboia e Vilson Souza, por seu lado, propunha a criação de três fundos de garantia de natureza contábil:

- Fundo de Garantia de Crédito, de Aplicações e de Depósitos de instituições financeiras privadas (FGDP);

- Fundo de Garantia de Créditos, de Aplicações e de Depósitos das Instituições Financeiras Oficiais não Federais (FGDO); e

- Fundo de Garantia de Créditos, de Aplicações e de Depósitos das Cooperativas de Crédito (FGDC).

Outro aspecto, que diferencia o projeto de lei complementar dos deputados Haroldo Saboia e Vitor Souza, dos outros dois projetos de lei complementar, é quanto a compulsoriedade de participação no fundo por parte das instituições financeiras. Enquanto que nos outros dois projetos a questão da compulsoriedade de participação ficava para ser definida no regulamento do fundo que viesse a ser

elaborado sob a supervisão do Banco Central, esse projeto propunha o estabelecimento da compulsoriedade na lei complementar. Os demais aspectos do projeto de lei complementar dos deputados Haroldo Saboia e Vilson de Souza, no tocante a criação de um mecanismo garantidor de depósitos, apresentavam propostas semelhantes aos dois outros projetos de lei complementar sob a análise do Congresso Nacional.

## 2. Resumo e Conclusões

A tendência do legislador verificada a partir dos projetos de lei complementar (abrangendo aspectos para a criação de um mecanismo garantidor de depósitos em instituições financeiras), existentes em meados de 1991 no Congresso Nacional, era a de remeter a definição técnica do assunto para a elaboração de um regulamento supervisionado pelo Banco Central. O objetivo, entretanto, em todos os projetos de lei complementar apresentados era o de proteger a economia popular mediante a garantia de créditos, aplicações e depósitos até um determinado valor a ser definido no regulamento do fundo a ser criado.

# CAPÍTULO V

## REVISÃO DA TEORIA E ASPECTOS TÉCNICOS SOBRE GARANTIA DE DEPÓSITOS

# CAPÍTULO V - REVISÃO DA TEORIA E ASPECTOS TÉCNICOS SOBRE GARANTIA DE DEPÓSITOS

As funções fundamentais de uma instituição bancária são efetuar empréstimos a indivíduos e empresas, e servir como um depositário sem riscos para os indivíduos e empresas. Embora as vantagens tradicionais para depositantes em se utilizar de um banco sejam as economias de escala, menores custos de transação, liquidez e conveniência, Merton[1] sustenta que estas são vantagens reais apenas se os depósitos puderem ser vistos integralmente como sem risco. Essa condição é particularmente importante para os pequenos depositantes uma vez que estes podem reduzir os custos de obtenção e análise de informações sobre um banco, se o pagamento de seus depósitos estiver assegurado através de um mecanismo institucional de seguro.

## 1. Fundamentos Teóricos

Entre 1979 e 1980 o economista Ian S. McCarthy do Fundo Monetário Internacional realizou uma extensa pesquisa sobre a teoria e prática de mecanismos de garantia de depósitos em instituições

---

1. 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, Vol. I, (June 1977) pp. 3-4.

financeiras[1] . Entre 1987 e 1988 outro extenso trabalho foi elaborado pelo então Secretário Executivo da Federação Ibero Americana de Associações Financeiras, Augusto Magliano[2] . Esses dois trabalhos apresentam de forma abrangente a racionália da criação de mecanismos de garantia de depósitos em diversos países e fundamentam os pontos essenciais para a elaboração desta parte do presente trabalho.

No Capítulo II deste trabalho, uma das constatações foi a de que na maioria dos países, a criação de mecanismos de garantia de depósitos foi precedida de crises bancárias. Assim, por exemplo, foram os casos do Chile, Venezuela, Espanha, Inglaterra, Canadá, Turquia, Itália[3] e Estados Unidos da América do Norte. Dessa forma, muitos têm argumentado que o principal objetivo da existência de um mecanismo garantidor de depósitos é o de proteger o próprio sistema financeiro antes mesmo da proteção aos depositantes. O então presidente da F.D.I.C. afirmava em 1976 que "o propósito básico do seguro de depósito é proteger o sistema bancário contra corridas destrutivas sobre os depósitos bem como

---

1. McCarthy, I.S., Deposit Insurance: Theory and Practice, I.M.F. Staff Papers, Vol. 27 (September 1980) pp. 578-600.

2. Magliano, A., Obra Citada.

3. O caso da Italia não foi examinado no Capítulo II, de se esclarecer portanto, que a crise bancária italiana de 1974 provocou a criação de um sistema de intervenção pública para defesa dos depositantes.

proteger os próprios depositantes[1].

Há pelo menos quatro argumentos fundamentais que justificam a existência de um mecanismo de garantias de depósitos em instituições financeiras. São eles: (a) facilitar a estabilidade monetária, (b) permitir uma competição mais eficiente e efetiva entre instituições financeiras, (c) proteger os depositantes de instituições financeiras, e (d) auxiliar o processo de desenvolvimento econômico. Cada um desses argumentos será examinado a seguir.

**1.1 Facilitar a Estabilidade Monetária**

Dentro de um enfoque macroeconômico a existência de um mecanismo de garantia de depósitos evita, ou pelo menos reduz, fortes alterações na base monetária advindas de quebras de instituições financeiras ou dos reflexos negativos gerados por uma corrida bancária generalizada.

Na realidade a possibilidade de ocorrência de uma corrida bancária está presente em qualquer economia com sistema de

---

1. Barnett, Robert F., "F.D.I.C.: Six Alternatives to the Present Deposit Insurance System," F.D.I.C. News Release (September 24, 1976) pp. 1.

reserva bancária fracionada. Essa possibilidade é presente especialmente pela facilidade, a baixo custo de transação, que os depositantes têm em transferir seus depósitos de um banco para outro, ou de simplesmente retirar seus depósitos, e pela incapacidade técnica que os bancos têm, de atender a uma demanda generalizada de moeda tendo em vista que os depósitos por eles captados são alocados em empréstimos de acordo com sua função básica de intermediário financeiro na economia.

Ainda sob o ponto de vista monetário as corridas bancárias provocam forte redução do multiplicador bancário e a consequente redução dos recursos emprestáveis, gerando desequilíbrios no fluxo de desenvolvimento da atividade econômica[1]. Além disso, na ausência de garantia de depósitos, a quebra de um ou vários bancos representa a destruição dos meios de pagamento por que a imobilização dos fundos acaba se verificando por períodos muito prolongados. Por esses motivos, McCarthy[2] concluiu em seu estudo que a principal justificativa para a existência de um mecanismo de seguro de depósitos sob o ponto de vista das autoridades monetárias, tem sido o de que tais mecanismos reforçam a confiança no sistema financeiro, e reduzem as deseconomias externas resultantes da quebra de instituições bancárias. Essa

---

1. Magliano, A., Obra Citada pp. 20.

2. McCarthy, I.S., Obra Citada pp. 586.

conclusão é reforçada quando se verifica que a maioria dos mecanismos de proteção a depositantes criados em vários países foram precedidos de fortes crises bancárias com efeitos perversos sobre o funcionamento equilibrado da economia desses países. A experiência histórica mostra que a existência de um mecanismo de depósitos contribui de forma muito efetiva na estabilização do sistema financeiro, separando a eventual quebra de instituições financeiras de fenômenos monetários perturbadores do perfeito funcionamento da economia.

O seguro de depósitos, portanto, ao distinguir entre o destino de instituições financeiras problemáticas, e a segurança dos depositantes, evita que estes provoquem através dos efeitos contaminação e propagação de pânico bancário, o fechamento acelerado de instituições[1]. Como muitas vezes os depositantes não conseguem distinguir entre instituições solventes e insolventes a garantia de depósitos pode atenuar a corrida a outros bancos. Dentro desse enfoque, o seguro de depósitos é essencial para o funcionamento estável e eficiente de um sistema financeiro.

---

1. Ioshino, J., Um Novo Desenho do Sistema Financeiro Nacional: Diagnóstico e Sugestões Alternativas para Reformas. FIPE-USP. Versão Preliminar nº 2. Março de 1991 pp. 154-168.

## 1.2 Permitir uma Competição mais Eficiente entre Instituições Financeiras

Vários estudos realizados têm fundamentado sua justificativa para a existência de mecanismos de garantia de depósitos no fato de que esses mecanismos criam condições adicionais para a preservação da competição entre as instituições financeiras.

Especialistas e autoridades como Barnett[1] tem argumentado que na ausência de um sistema de garantia de depósitos, os bancos maiores tendem a ser percebidos como mais seguros do que os bancos menores, os bancos estrangeiros mais seguros do que os nacionais, e os bancos antigos e tradicionais mais seguros do que os bancos mais novos.

A percepção quanto à maior segurança dos grande bancos fica ainda mais fortalecida ao se verificar o comportamento das autoridades econômicas dos países com relação a esses bancos. Por questões de ordem macroeconômica, o tratamento dado pelas autoridades de vários países aos grandes bancos em dificuldades, tem sido o de intervir para salvá-los mediante concessão de assistência financeira, ou através do patrocínio de operações de absorção por outros bancos. Um exemplo recente deste comportamento das

---

1. Barnett, R.E., Obra Citada pp. 6.

autoridades, foi o caso do Continental Illinois Bank em 1984, onde se evidenciou a preocupação das autoridades quanto a um eventual desdobramento da quebra daquele banco sobre todo o sistema financeiro americano e até possivelmente internacional[1]. Naquele caso a F.D.I.C. garantiu todos os credores e depositantes que estivessem ou não cobertos pelo seguro[2].

Assim, o que se verifica, é que na ausência de um mecanismo de garantia de depósitos, os agentes econômicos racionalmente estabelecem uma diferenciação de risco entre os grandes e pequenos bancos.Com a existência de garantia, os depositantes tendem a nivelar sua percepção de risco facilitando a distribuição de recursos e a competição entre as instituições financeiras.

O argumento fundamental dentro desse enfoque é que o mecanismo de garantia de depósitos preserva o carater competitivo entre as instituições financeiras, impedindo a configuração de oligopólios de crédito. Novos entrantes podem participar do mercado sem que haja "a priori" a necessidade de incorrer no pagamento de prêmios

---

1. Mullineux, A.W., Why is the US Banking System So Unstable? The Royal Bank of Scotland Review. 1987 pp. 36-52.

2. Forrestal, Robert., Deregulation: Too much or not enough? Economic Review. Federal Bank of Atlanta, January-February 1987.

adicionais para a captação de recursos, facilitando uma melhor alocação da poupança na economia.

## 1.3 Proteger os Depositantes de Instituições Financeiras

Proteger os depositantes de instituições financeiras é o objetivo explícito para a criação de mecanismos de garantia de depósitos, apesar de, sob o ponto de vista macroeconômico, não ser o de maior relevância quando comparado ao objetivo de estabilidade monetária. Ainda assim tem sido o argumento político preferido nos vários países para fundamentar a criação de tais mecanismos.

A proteção aos depositantes tem sido ao longo dos tempos uma causa popular, reforçada pelo argumento de que os pequenos depositantes necessitam de proteção porque não podem avaliar corretamente os riscos de um banco[1],a não ser a um custo extremamente elevado. Assim, os governos e legisladores têm assumido politicamente que os pequenos depositantes demandam proteção para resolver a questão da inequidade de informação quando comparados a grandes e mais esclarecidos depositantes.

---

1. Mayer, T., Should Large Banks be allowed to fail? Journal of Financial and Quantitative Analysis. November 1975 pp. 603-610.

## 1.4 Auxiliar o Processo de Desenvolvimento Econômico

Outro argumento para fundamentar a importância da existência de mecanismos de garantia de depósitos é a necessidade de proteger a poupança agregada. A confiança do público é um elemento básico para a formação da poupança e para o desenvolvimento de um sistema financeiro estável e consolidado[1]. Na ausência de um mecanismo de garantia de depósitos, além dos aspectos anteriormente mencionados, há em situações de crise, o risco potencial de que parte da poupança interna tenda a realocar-se fora do país caracterizando fuga de capitais, o que é prejudicial ao perfeito funcionamento da economia. Um exemplo desse comportamento dos poupadores ocorreu com a quebra do IntraBank do Líbano em 1966, o que provocou um forte impacto negativo sobre a balança de pagamentos daquele país.

A própria crescente integração do mercado internacional de capitais se constitui em uma razão adicional para a existência do mecanismo de garantia de depósitos[2].

---

1. Magliano, A., Obra Citada pp. 29.

2. Ibid pp.30.

Em termos macroeconômicos, a irrigação da poupança em uma economia moderna é processada através do sistema financeiro, o qual, por sua vez, deve ser suficientemente seguro para garantir um fluxo regular de recursos para empréstimos. O mecanismo de garantia de depósitos contribui para essa segurança do sistema financeiro, facilitando como consequência, o desenvolvimento econômico.

## 2. Considerações Técnicas

No ítem anterior deste capítulo foram discutidos os fundamentos teóricos para a existência de um mecanismo de garantia de depósitos em instituições financeiras. Aceita a necessidade da existência do mecanismo, o que passa a ser discutido neste item, são os aspectos e considerações técnicas relevantes à operacionalização de tal mecanismo.

Antes de examinar esses aspectos técnicos, deve ser ressaltado que os custos de um mecanismo de garantia de depósitos não são negligenciáveis devendo ser ponderados contra os benefícios esperados. Três tipos de custos estão associados a um mecanismo de garantia de depósitos. Custos diretos operacionais, custo de

oportunidade e custos indiretos[1].

Os custos diretos variam caso a caso dependendo da abrangência de funções atribuidas ao mecanismo existente em cada país. Dois extremos são os mecanismos da Turquia e dos Estados Unidos da América do Norte. Na Turquia o mecanismo não possui atribuições de regulamentação nem funcionários em tempo integral, e portanto, os custos diretos de sua manutenção são insignificantes. Já o mecanismo americano, possui cerca de 7.100 funcionários, 70% dos quais alocados em funções de supervisão bancária e de administração da liquidação de bancos falidos[2], gerando custos de manutenção superiores a duas centenas de milhões de dólares por ano.

O custo de oportunidade também é variável de país para país dependendo do montante definido para o valor do fundo de garantia. Esse valor medido como uma porcentagem com relação ao total de depósitos, têm variado de acordo com o nível que cada país julga adequado para o "tamanho" do fundo.

---

1. McCarthy, I.S., Obra Citada pp. 590-593.

2. F.D.I.C.: Symbol of Confidence. Federal Deposit Insurance Corporation. 1986 pp. 6.

Do ponto de vista das instituições financeiras que contribuem para o fundo de garantia, McCarthy[1] sustenta que o custo de oportunidade é igual à taxa média de retorno dos recursos investidos pelos bancos multiplicado pelo nível do fundo. Sob o ponto de vista da sociedade, entretanto, esse custo será menor desde que haja uma taxa positiva de retorno sobre os recursos que compõem o fundo.

Os custos indiretos são oriundos da introdução do aumento de regulamentação (geralmente de ordem prudencial) que normalmente acompanha a implantação de mecanismos de garantia de depósitos. Nessa linha, Scott e Mayer[2] defendem que a segurança de depósitos não é uma mercadoria grátis, mas sim adquirida a um custo substancial, incluindo a introdução ou manutenção de rigidez regulatória para os negócios bancários e de associações de poupança e empréstimo.

## 2.1 Administração

A primeira decisão a ser tomada quanto à organização e

---

1. McCarthy I.S., Obra Citada pp. 592.

2. Scott, K.E., and Mayer, T., "Risk and Regulation in Banking: Some Proposals for Federal Deposit Insurance Reform.", Stanford Law Review. Vol. 23 May 1971 pp. 858.

administração de um mecanismo de garantia de depósitos é se tal mecanismo deve ser independente das autoridades, ou se dependente, qual o grau que deve ser dado a essa dependência.

Em muitos países, como foi visto no Capítulo II, é o Banco Central quem administra o mecanismo de garantia de depósitos. São exemplos a Argentina, o Chile, a Holanda e a Turquia. Em outros países foram criados fundos com subordinação ao Banco Central como no México, na Espanha, na Inglaterra e no Japão. Há países que criaram organismos independentes da autoridade monetária, como os Estados Unidos da América do Norte, o Canadá e a Venezuela.

Em todos os países, à excessão da Alemanha e da França os mecanismos são de origem e controle estatal. Na França e na Alemanha os mecanismos foram criados pela Associação de Bancos daqueles países com o apoio institucional de seus governos. Nesses dois países o mecanismo de garantia é privado.

O argumento mais frequente em favor da independência total organizacional e administrativa do mecanismo, é o de que as instituições financeiras são as principais interessadas no seu sucesso, pelo fato de que instabilidades monetárias são contrárias aos objetivos de todos os membros do sistema. Essa

visão portanto, defende o mecanismo de garantia de depósitos organizado e administrado exclusivamente pelas instituições seguradas.

O argumento da total independência encontra entretanto, várias restrições de ordem prática. Três conflitos conceituais principais podem ocorrer por parte das instituições financeiras.

O primeiro conflito diz respeito à não disposição das instituições financeiras em pagar ao fundo contribuições que sejam superiores à taxa marginal de retorno dos seus negócios, sendo que este conflito só pode ser resolvido segundo McCarthy, com a participação do Estado.

O segundo conflito é o da vantagem comparativa, que teriam os bancos com representantes na diretoria do fundo, com relação aos demais bancos.

O terceiro conflito é quanto as questões de informações e fiscalização sobre as instituiçõpes, e o papel que teria o fundo com relação a intervenção e a liquidação de instituições insolventes.

Como já vimos neste trabalho, os países têm adotado posturas muito diferenciadas na atribuição de poderes à unidade gestora do

fundo de garantia de depósitos. Há países, como a França, a Inglaterra, a Bélgica e a Turquia onde o fundo não tem qualquer função de supervisão bancária ou de intervenção e liquidação de instituições, enquanto que em outro extremo, há países como os Estados Unidos da América do Norte, à Espanha e a Venezuela onde os gestores dos fundos têm, poderes de supervisão bancária, e de administração de bancos sob intervenção ou liquidação.

O que a experiência de vários países mostra é que os mecanismos totalmente independentes do Banco Central (porém estatais) tendem a duplicar tarefas e responsabilidades com outros organismos governamentais no tocante ao controle e supervisão bancária, o que em última instância resulta em aumento dos custos, como pode ser verificado no caso dos Estados Unidos da América do Norte onde o F.D.I.C., o Federal Reserve, o Controlador do Meio Circulante e os Supervisores e Controladores Estaduais, exercem funções de fiscalização de bancos.

## 2.2 Coberturas

Quatro pontos fundamentais devem ser equacionados para a definição das coberturas em um mecanismo de garantia de depósitos. Primeiro, deve a adesão de instituições financeiras ao

mecanismo ser compulsória ou voluntária?; segundo, quais instituições devem ser incluídas?; terceiro, que modalidades de depósitos e créditos devem ser cobertos? e; quarto, deve a cobertura ser total ou parcial?

**Adesão ao Mecanismo de Garantia de Depósitos**

Em um grande número de países, a adesão de instituições ao mecanismo de garantia de depósitos é obrigatória. São os casos do México, Inglaterra, Canadá, Japão e Turquia. Mesmo em alguns países onde os mecanismos são apresentados como voluntários, na prática os mesmos se tornam compulsórios. São os casos dos Estados Unidos da América do Norte e da Espanha. Nos Estados Unidos a adesão é compulsória a todo banco privado filiado ao Federal Reserve System (o que inclui todos os bancos nacionais), o que por questões de concorrência faz com que mais de 96% dos bancos americanos sejam filiados à F.D.I.C. Na Espanha, os bancos não filiados ao mecanismo de garantia de depósitos perdem o direito de se utilizar das linhas de redesconto junto ao Banco Central espanhol, o que levou à total adesão dos bancos daquele país ao referido mecanismo.

Há dois argumentos fundamentais utilizados para a definição do caracter obrigatório de adesão a um mecanismo de garantia de

depósitos. O primeiro argumento defendido por Arévalo e Magliano[1] é o de que "a prestação de serviços financeiros em condições de estabilidade é um bem público superior a ser protegido, ao que corresponde que a garantia seja exigida de forma compulsória de todas as instituições financeiras, impedindo qualquer efeito negativo que fatores contingenciais possam ocasionar." O segundo e mais frequente argumento utilizado, está presente no estudo de McCarthy[2] que salienta que algumas instituições como os grandes bancos ou as agências de bancos estrangeiros tradicionais, podem adquirir uma vantagem comparativa não participando do mecanismo de garantia de depósitos, e portanto evitando os custos referentes aos prêmios de seguro sem afetar sua captação de depósitos. Nessas condições, o custo do mecanismo para os demais bancos se torna ainda mais significativo. Daí a necessidade de nivelar os bancos através da obrigatoriedade de adesão ao seguro de depósitos.

Apesar dessas considerações, alguns países decidiram implementar mecanismos de garantia de depósitos de adesão voluntária. São os casos da Alemanha, França, Chile, Argentina e Venezuela. Na prática, porém, a adesão dos bancos tem sido quase total.

---

1. Arévalo, H., e Magliano, A., La Garantia de los depósitos, la experiencia internacional y el caso argentino. Ed. Camarfi, Buenos Aires, 1981.

2. McCarthy, I.S., Obra Citada pp. 12.

**Que Instituições Devem Ser Incluidas na Cobertura**

Considerada a estabilidade dos meios de pagamento como objetivo macroeconômico tradicional para a existência de um mecanismo de garantia de depósitos, a cobertura deveria se restringir somente aos depósitos à vista dos bancos comerciais. Entretanto, se a estabilidade da oferta monetária for considerada como o objetivo macroeconômico relevante, a conclusão é de que o mecanismo de garantia deveria cobrir as instituições consideradas como "quase-bancos" captadoras de depósitos do público, como os casos dos bancos de investimento, associações de poupança e empréstimo, sociedades financeiras e outras instituições similares.

A proteção dos depósitos das instituições financeiras não bancárias (porém captadoras de depósitos do público), é importante para estabelecer equidade, eliminando vantagens comparativas que os bancos comerciais segurados teriam sobre as demais instituições no caso da ausência de seguro para os depósitos destas últimas.

**Modalidades de Depósitos e Créditos a Serem Cobertos**

A proteção ao depositante em quase todos os países inclui

coberturas para os depósitos à vista e os depósitos de poupança. Em muitos casos cobre-se também os depósitos a prazo e outras formas de captação a prazo determinado. Em alguns outros casos cobre-se ainda os depósitos interfinanceiros, como na Itália e Alemanha. Em vários países não são cobertos os depósitos ao portador ou endossáveis, nem os depósitos denominados em moeda estrangeira. Em alguns poucos países não são cobertos os depósitos de não residentes.

A nível conceitual, entretanto, a exclusão de qualquer tipo de depósitos, torna o mecanismo vulnerável a uma corrida sobre os depósitos não cobertos pelo seguro, enfraquecendo o mecanismo de garantia frente a seu objetivo de auxiliar a estabilidade monetária.

**Cobertura Total ou Parcial**

De acordo com Revell[1] se os depósitos estiverem totalmente segurados, não há motivação para que se inicie uma corrida sobre os bancos no caso de algum sinal de problema, nem incentivo para que as dificuldades de um banco sejam espalhadas por todo o sistema gerando uma perda geral de confiança no sistema bancário.

---

1. Revell, J., Reforming UK bank supervision, Banker. September 1976 pp. 1021-1024.

Se a proteção dos pequenos depositantes for a principal razão para a existência de um mecanismo de garantia de depósitos, a imposição de um limite máximo para cobertura pode ser aceito. Entretanto, a existência de tal limite pode ser questionada se a principal razão for, como já vimos neste trabalho, a segurança global do sistema bancário, especialmente porque as retiradas de grandes depósitos são as primeiras a ocorrer em caso de algum sinal de problema em um banco.

Na prática, entretanto, **a maioria dos países têm adotado um sistema parcial de cobertura,** baseado nos argumentos de que a proteção é mais necessária aos pequenos depositantes (conforme já visto neste Capítulo), e de que é necessário limitar o potencial de utilização dos recursos do mecanismo de garantia. Outro argumento tem sido o de que a não cobertura total dos depósitos faz com que os grandes depositantes imponham uma certa disciplina aos bancos, através da possibilidade que esses depositantes têm de retirar seus depósitos desses bancos em caso de algum sinal de problema.

A cobertura parcial mostra ainda diferentes formas e combinações nos vários países. Há esquemas de cobertua gradual onde são definidas porcentagens e patamares de cobertura por cliente e por instituição. Outros casos apresentam sistemas de cobertura

gradual definindo porcentagens e patamares por clientes no sistema e não por instituição. Outros ainda, consideram limites individuais de cobertura para cada indivíduo em contas conjuntas, enquanto outros sistemas concedem apenas um limite para essas contas.

Há mecanismos que definem coberturas com valor pré-fixado, acima do qual o credor teria como recurso complementar a habilitação junto à massa da instituição falida, enquanto que em uns poucos casos admite-se a cobertura complementar de depósitos além do valor pré-fixado, desde que o segurado arque com os custos do prêmio de seguro da parcela do depósito que exceder o limite segurado.

Todas essas formulações conceituais para as coberturas parciais têm sido na prática diminuídas pela ação das autoridades econômicas e gestoras dos mecanismos de garantia de depósitos dos vários países. **Embora de forma não explícita, na maioria dos países o que se verifica é uma ação garantidora de 100% dos depósitos, através de concessões de assistência financeira às instituições com problemas, através de ações visando a transferência do controle das instituições para terceiros, através de intervenções e ações de saneamento, e outras práticas, que resultam num sistema que de fato garante a totalidade dos depósitos.** Tem sido assim na ação da F.D.I.C. nos Estados Unidos,

na Espanha, no México e em outros países.

Essas ações dos gestores dos fundos de garantia de depósitos têm suscitado grandes debates acerca da mudança de comportamento das instituições seguradas face aos riscos que incorrem. Essa questão, conhecida como risco moral será tratada no próximo capítulo deste trabalho.

## 2.3 Financiamento

Há várias formas de financiar um mecanismo de garantia de depósitos em instituições financeiras. Uma forma mais usual é estabelecer um fundo de garantia. A forma oposta, é adotar um sistema "ex-post", ou seja, um sistema de financiamento acionado somente após a ocorrência da quebra de um banco.

Esta última forma foi a adotada pela Turquia e pela Holanda onde os valores dos sinistros representados pela quebra de instituições financeiras são inicialmente pagos pelo governo e posteriormente cobrados dos demais bancos. Essa abordagem está fundamentada no argumento de que se o governo é em última instância o responsável pela estabilidade e segurança do sistema, então torna-se desnecessária a criação de um fundo para pagar os

depositantes, reduzindo-se assim custos e simplificando-se a operacionalização do mecanismo.

Em geral, entretanto, como visto no Capítulo II deste trabalho, **a maioria dos países têm criado fundos tanto independentes como administrados pelo Banco Central,** sob o argumento de que um fundo prévio estabelece maior confiança do público no mecanismo de garantia.

A posição dos especialistas é de que é muito difícil estabelecer, sob o ponto de vista atuarial, um nível apropriado para um fundo de garantia de depósitos[1]. O que os vários países têm feito é definir o fundo como um percentual do total de depósitos segurados. Como vimos no Capítulo II esse percentual tem mostrado grande variação de país para país.

Estabelecido o valor do fundo, algumas definições decorrentes são necessárias.

A primeira definição é a de **quanto deve ser o capital inicial e quem deve aportá-lo.** De uma forma geral, o capital inicial tem sido subscrito ou financiado pelo governo Federal (Banco Central ou Tesouro) como nos casos dos Estados Unidos e Canadá (que foram

---

1. Ver (a) McCarthy, (b) Magliano, e (c) Arévalo. Obras Citadas.

reembolsados após vários anos de existência do mecanismo), ou por uma combinação de recursos das instituições financeiras e do governo como nos casos da Espanha e Japão. Excepcionalmente nos casos Alemão e Frances o fundo tem sido financiado pelas instituições seguradas num sistema de auto-regulação sob apoio institucional (mas não financeiro) do governo.

A segunda definição é **quanto ao estabelecimento de contribuições (prêmios) a serem pagas ao fundo** pelas instituições seguradas. Há na prática quatro categorias de contribuições a serem fixadas. A contribuição inicial quando da formação do fundo para as instituições já existentes, a contribuição de admissão ao mecanismo para novos entrantes, as contribuições periódicas e as contribuições especiais em caso de emergência ou necessidade de recomposição do nível do fundo de garantia.

O prêmio a ser pago pelas instituições tem sido na quase totalidade dos países um percentual uniforme, com relação ao total de depósitos e créditos segurados. Tem sido estabelecido ainda um limite mínimo de contribuição para cada instituição financeira. Essa fórmula de estabelecer as contribuições tem sido defendida em muitos casos sob o argumento de que é necessário o estabelecimento de condições de equidade entre as instituições de maior e menor porte, visando a preservação da concorrência. Outro

motivo é a alegada dificuldade em se estabelecer prêmios diferenciados de acordo com o risco de cada instituição. Na realidade este tem sido o ponto central dos debates e pesquisas atuais sobre seguro de depósitos. No Capítulo VI serão detalhados esses debates e pesquisas.

**É importante ressaltar que quase a totalidade dos países oferecem assistência financeira do governo (Banco Central ou Tesouro) na forma de linhas de crédito em aberto, aos mecanismos de garantia de depósitos,** adicionando importante aspecto prático e psicológico a visão dos depositantes quanto à garantia de seus créditos. São os casos da Argentina, Chile, México, Venezuela, Espanha, Estados Unidos, Canadá, Holanda e Bélgica. Essas linhas de crédito do governo reforçam a credibilidade junto ao público nos mecanismos de garantia de depósitos.

## 2.4 Garantia de Depósitos e Regulamentação Bancária

Um dos aspectos ressaltados por alguns especialistas é o de que a garantia de depósitos gera um aumento da regulamentação sobre as instituições financeiras. Entretanto, um aumento significativo de regulamentação não se verifica sempre, especialmente porque em alguns dos países onde o mecanismo de garantia de depósitos foi introduzido, já existia uma política de reforço da regulamentação

prudencial, bem como instrumentos para lidar com o salvamento e a liquidação de instituições financeiras. Nessas circunstâncias, o custo marginal de introdução do mecanismo não é relevante.

De qualquer forma, o importante é distinguir as funções exercidas pelo organismo gerenciador do mecanismo de garantia de depósitos, daquelas exercidas por outros organismos regulamentadores como o Banco Central, a Secretaria do Tesouro, a Comissão Nacional de Valores, etc. **Normalmente na implantação de tais mecanismos, são também revistas as funções do Banco Central e demais órgãos regulamentadores para se evitar a superposição de funções e consequente duplicação de custos.**

# CAPÍTULO VI

# ESTÁGIO ATUAL DOS DEBATES E PROPOSTAS DE REFORMA

## CAPÍTULO VI - ESTÁGIO ATUAL DOS DEBATES E PROPOSTAS DE REFORMA

Alguns dos fundamentos que levaram à implantação de mecanismos de garantia de depósitos em alguns países, têm sido questionados recentemente. Os debates, especialmente conduzidos por especialistas norte-americanos, estão centrados principalmente:

- nos critérios para determinação da abrangência das coberturas e instrumentos financeiros a serem garantidos; e

- na fórmula adotada para a fixação das contribuições das instituições financeiras ao fundo.

Esses questionamentos têm surgido em diversos estudos que procuram assinalar a elevação do risco individual e agregado das instituições financeiras derivadas da ação "protetora" do mecanismo de garantia de depósitos[1].

---

1. (a) Kreps, C.H., and Wacht, R., "A More Constructive Role for Deposit Insurance," Journal of Finance (May 1971) pp. 605-613. (b) Juan, A., Does Bank Insolvency Matter? And What To Do About It? The World Bank. November 1988. (c) Horvitz, P.M. "Failures of Large Banks: Implications for Banking Supervision and Deposit Insurance," Journal of Financial and Quantitative Analysis, November 1975 pp. 589-601. (d) F.D.I.C. "Mandate for Change: Reestructuring the Banking Industry. Appendix C, October 1987 pp. 107-114. (e) Ioshino, J., "Crise Bancária e Seguro de Depósito: A Experiência Internacional." Informações FIPE, Maio de 1991 pp. 13-18.

Como já visto neste trabalho, embora a maioria dos países estabeleça limites formais máximos de cobertura para os depósitos, na prática, através da ação dos gestores do mecanismo de garantia e das próprias autoridades econômicas, os depositantes têm sido garantidos na sua totalidade, especialmente nos casos envolvendo grandes instituições financeiras.

## 1. Debates Recentes

Dois aspectos principais têm sido ressaltados nos debates quanto a abrangência da cobertura do seguro de depósito.

O primeiro aspecto diz respeito à forma como os organismos de garantia de depósitos têm operado nos casos de problemas com pequenos e grandes bancos. O segundo aspecto diz respeito quanto à forma de determinação do prêmio de seguro.

Tem sido muito explorada pelos analistas, especialmente no caso norte americano, a maneira como os gestores dos fundos de garantia têm lidado com instituições financeiras insolventes. Por exemplo, a F.D.I.C. na maioria dos casos se utiliza de transações de "compra e assumpção", nas quais todos os depósitos (segurados ou não) e outros créditos de uma instituição insolvente são transferidos para outras instituições (novas ou existentes),

procedimento esse que resulta na prática num sistema de garantia total aos depositantes. Essa maneira de lidar com instituições insolventes tem sofrido algumas críticas, pois no entender dos críticos retira a percepção de risco dos depositantes e outros credores.

Ainda no caso americano, a experiência demonstra que os grandes bancos têm tido atenção diferenciada por parte da F.D.I.C. na solução ou manejo de suas dificuldades, e que os casos de "quebras definitivas" tem ocorrido nas instituições menores com conotação regional. A experiência tem mostrado que quanto maior o valor dos ativos de um banco, menor o percentual de falências[1]. Daí a necessidade maior que os bancos menores tem do seguro de depósitos, pois este compensa a vulnerabilidade dos bancos pequenos aos choques locais facilitando a atração de depositantes e consequentemente aumentando a concorrência no setor. Ainda, o seguro de depósito atenua potenciais corridas sobre as instituições menores. Por isso os bancos menores são favoráveis à proteção total dos ativos enquanto que os grandes preferem limites menores para cobertura.

---

1. Ioshino, J., Artigo Citado pp. 16.

A competição entre os bancos maiores e menores pode em tese, ser direcionada em favor de um ou de outro grupo em função da amplitude da cobertura dos depósitos. A cobertura total é tida como garantidora da equidade entre os pequenos e grandes bancos sob o ponto de vista dos pequenos bancos e daqueles que defendem menor concentração no setor, enquanto que a cobertura parcial com limites baixos favorece os grandes bancos e a potencial maior concentração no setor. Os defensores da cobertura parcial utilizam adicionalmente o argumento da necessidade de "disciplina" do mercado,, propiciada pelos grandes depositantes. **A necessidade desses grandes depositantes em conhecer melhor a qualidade das instituições financeiras** tendo em vista a procura de proteção para o valor de seus depósitos excedentes aos limites de cobertura estabelecidos, gera, dentro dessa visão, uma disciplina sobre as instituições financeiras.

Outro ponto também muito ressaltado pelos analistas diz respeito ao risco moral (**moral hazard**). A posição de alguns analistas, é a de que a garantia de depósitos torna o comportamento de alguns bancos menos prudente quanto à suas operações, porque, é assumido, eles sabem que os depositantes não irão perder seu dinheiro. Este argumento é utilizado principalmente contra as pequenas instituições financeiras que com a existência de garantia de depósitos se utilizam, no entender desses analistas, de estratégias de concorrência mais arriscadas do que o fariam na

ausência de seguro de depósito. Entretanto, este mesmo argumento pode ser estendido às grandes instituições financeiras acrescentando-se ainda que no caso destas a prática tem demonstrado que as autoridades concluem por fornecer direta ou indiretamente a proteção total aos depositantes e demais credores.

Outro questionamento é quanto à fórmula de determinação dos prêmios de seguro a serem pagos pelas instituições financeiras. Tem sido levantado o argumento de que o atual sistema utilizado na maioria dos países para fixação do prêmio (aplicação de uma taxa sobre o total de depósitos segurados) leva a que as instituições de perfil mais arriscado sejam subsidiadas às expensas das instituições administradas de forma mais conservadora. Ou seja, o critério de fixação do prêmio de seguro a ser pago não leva em conta o nível de risco de cada instituição, gerando benefícios para as instituições de mais risco, e custo adicionais para aquelas mais conservadoras.

De toda essa discussão surgiram várias propostas ressaltando a necessidade de que o prêmio de seguro a ser cobrado seja estebelecido de acordo com o nível de risco de cada instituição

financeira[1]. O argumento principal é de que é economicamente mais eficiente permitir uma livre alocação de recursos com os reguladores estabelecendo prêmios baseados no risco de quebra de cada banco medido pelo grau de risco do seu portifólio, sua posição de liquidez e sua adequação de capital[2].

Antes de examinar as propostas formais existentes de reformas do atual mecanismo de garantia de depósitos é importante conhecer outras explicações para a elevação do grau de risco individual e agregado das instituições financeiras americanas nas últimas duas décadas.

## 2. Aumento do Risco das Instituições Americanas

Muitos são os fatores que ajudam a explicar o aumento do risco das instituições financeiras americanas.

A reforma bancária americana estabelecida pelo Glass-Steagal Act de 1933 criou a F.D.I.C. e definiu princípios de proteção aos

---

1. (a) Cooke, David C., "Risk Related Insurance Premiums." in Deposit Insurance in a Changing Environment. F.D.I.C. April 1983 pp. II-1-21. (b) Magliano, A., Obra Citada. pp. 63-73. (c) Isaac, Willian M., "International Deposit Insurance Systems." Issues in Banking Regulation. Summer 1984 pp. 76-80. (d) Revell, J., Obra Citada . pp. 1021-1024.

2. McCarthy, I. S., "Deposit Insurance: Theory and Practice" IMF Staff Papers September 1980, pp. 596.

bancos. O objetivo definido foi o de evitar uma competição predatoria no setor, optando-se pela estabilidade do sistema. A partir daquele ano a regulamentação que se seguiu até o final dos anos setenta teve como objetivo o aprimoramento daquela lei no sentido de proteger a estabilidade do sistema.

Foram estabelecidas entre outras medidas denominadas protetoras da indústria bancária, as seguntes:

- restrições para a abertura de agências em diferentes Estados;

- proibição para pagamento de juros sobre os depósitos à vista;

- limites sobre os juros pagos nos depósitos a prazo; e

- segmentação das instituições financeiras, com restrições à operação em vários setores, e definição de regras para a composição dos portifólios para cada tipo de instituição financeira.

Na década de 1980 as autoridades iniciaram um processo de desregulamentação e consequente liberalização da indústria bancária. A principal medida foi o estabelecimento de uma gradual

eliminação da regulamentação das taxas de juros, em especial a eliminação do limite de juros pagos sobre os depósitos a prazo e de poupança. Outra importante medida foi a permissão concedida às associações de poupança (Saving & Loans) de diversificar seus portifólios em operações de crédito ao consumidor, debêntures e "commercial papers". A liberalização foi colocada em prática como resposta à necessidade das instituições financeiras americanas de estarem mais preparadas para lidar com uma inflação volátil e um ambiente financeiro internacional crescentemente mais competitivo.

O resultado dessa legislação liberalizante foi o surgimento de um grande número de instrumentos financeiros que alteraram o perfil dos mercados de capitais e financeiro incentivando novas modalidades de operações de "engenharia financeira".

Entretanto toda essa criatividade trouxe riscos adicionais para as instituições financeiras. Segundo Ioshino[1] foram introduzidos riscos de descasamentos de juros e maturidades, e, de créditos dos portifólios dos bancos.

---

1. Ioshino, J., "Crise Bancária e Seguros de Depósito: A Experiência Internacional," Informações FIPE nº 128 (Março 1991) pp. 13-18.

Um aspecto remanescente da legislação original de 1933 acabou se revelando nesse período mais recente como um fator adicional para a elevação do risco dos bancos. A restrição regional de suas atividades conduziu a uma não diversificação de riscos, deixou vários bancos sujeitos a crises e peculiaridades locais que explicam algumas das quebras ocorridas recentemente.

Outro aspecto importante tem sido a tendência crescente de desintermediação financeira a partir de procura direta pelas empresas de recursos do público através de emissão de dívida na forma de debêntures, "commercial papers", e outros instrumentos financeiros. Esse aspecto pode ser observado pela queda verificada na demanda por empréstimos bancários por parte das empresas[1], obrigando os bancos a um reposicionamento de suas operações e de segmentos de negócios. Essas alterações envolveram riscos adicionais de mudança e de entrada em novas atividades.

Essa análise da mudança do ambiente regulatório e competitivo a partir de 1980 explica em parte a crise atual vivida pelas associações de poupança e empréstimo nos Estados Unidos. Com a liberação dos limites máximos das taxas de juros pagas na captação de depósitos de poupança, aquelas associações tiveram

---

1. "Recent Trends in Commercial Bank Profitability: A Staff Study." Federal Reserve Bank of New York. New York 1986.

explicitadas sua fragilidade de descasamento de prazos e de juros. A captação sendo realizada no curto prazo a taxas de mercado, e a aplicação sendo realizada em empréstimos de longo prazo a taxas pré-contratadas, explicitou naquelas associações um problema gigantesco, que de acordo com algumas estimativas podem chegar a 100 bilhões de dólares[1]. Entre 1980 e 1989 mais de um terço das mais de 4000 associações de poupança e empréstimo eram consideradas insolventes[2].

A verdade é que a desregulamentação foi durante a sua elaboração fortemente defendida pelas associações de poupança e empréstimo. Estas com o aumento das taxas de juros de mercado na segunda metade da década de setenta e com o limite para pagamento de juros sobre sua captação estavam perdendo massivos montantes de recursos para outros segmentos mais competitivos.

A liberação das taxas de juros foi então uma ação inevitável por parte do legislador. A não liberação teria implicado na necessidade de maiores subsídios para o setor, e isto estava limitado pelo desequilíbrio fiscal do governo federal.

---

1. Dornbusch, R., and Fischer, S., Macroeconomics. McGraw-Hill Pub. Co. New York, 1990 pp. 387-389.

2. Ibid.

Argumenta-se que paralelamente à liberalização do setor, o aperfeiçoamento da regulamentação prudencial poderia ter sido incentivado.

É portanto bastante discutível apresentar o seguro de depósitos como principal fator responsável pela elevação do nível de risco das instituições financeiras. A experiência espanhola mostra que após a introdução do mecanismo de garantia de depósitos (paralelamente à implantação da regulamentação prudencial) o sistema se tornou mais estável sem evidencias de que as instituições tenham se colocado em posições mais arriscadas como decorrência da existência do mecanismo[1]. De qualquer forma no sistema americano, especialistas de notoriedade tem atribuido uma parcela dos problemas enfocados, à forma atual de manejo de coberturas e de estabelecimento dos prêmios de seguro. Como decorrência muitas são as sujestões de reforma do sistema atual.

## 3. Propostas de Reformas

O aumento do risco das instituições financeiras americanas tem gerado uma série de propostas de reforma da regulamentação bancária naquele país. As propostas em geral propõem mudanças na

---

1. Prevencion Y Tratamiento De Las Crisis Bancarias: El Fondo De Garantia de Depositos En Establecimientos Bancarios: El Caso Español. I Encuentro Internacional de Fondos de Garantia de Depositos. Caracas, Noviembre 1989.

definição das coberturas do seguro de depósitos, e nos critérios para determinação dos prêmios de seguro a serem pagos pelas instituições seguradas. Propostas alternativas ou complementarres sugerem ainda o fortalecimento da regulamentação prudencial.

### 3.1. Mudanças na Cobertura

Como já visto neste trabalho, apesar da existência de limites de cobertura para o pagamento a depositantes de instituições insolventes, na prática, a ação das autoridades tem sido a de procurar fornecer a cobertura total dos créditos nos casos de falência. Nos Estado Unidos, a maioria das intervenções da F.D.I.C. era até recentemente, feita na modalidade de "compra e assumpção" que resultava no completo pagamento dos credores. A outra modalidade de intervenção (pay-off), qual seja a de pagar apenas os depósitos até o limite segurado, deixando os excessos de depósitos para serem reembolsados quando da conversão em caixa dos ativos do banco liquidado, era utilizada apenas em raríssimas situações, sempre envolvendo pequenas instituições regionais.

Essa ação da F.D.I.C. que leva à cobertura total dos credores, elimina a ação disciplinadora do mercado sobre as instituições, fazendo com que estas assumam posições mais arriscadas em seus portifólios.

Em virtude disso tem sido crescente o apoio de especialistas, à pratica da modalidade de "modified pay-off', ou seja, a F.D.I.C. efetua os pagamentos dos depósitos até o limite segurado acrescido de um valor calculado com base em uma estimativa conservadora do valor dos ativos do banco insolvente[1]. Embora não cubra todos os créditos existentes, essa modalidade de cobertura parcial tem a vantagem de reduzir as perdas do F.D.I.C. e de permitir a disciplina de mercado a partir dos grandes depositantes. Existem dúvidas entretanto de que esta modalidade possa ser aplicada na eventual quebra de um grande banco, pois nesse caso, são as retiradas aceleradas dos grandes depositantes que normalmente provocam a insolvência.

Outra proposta de redução da cobertura visando a disciplina de mercado define a cobertura limitada apenas aos depósitos à vista ou a depósitos de até um ano de prazo de resgate. Dessa forma os detentores de depósitos a mais longo prazo exerceriam mais controle da posição de risco das instituições. Magliano[2] pondera entretanto, que esta proposta tende a induzir ao encurtamento geral dos prazos dos depósitos como forma dos depositantes obterem a proteção do seguro.

---

1. Bank Failure Procedure. BANKING LAW Rel.26.12.1989 Chapter 49 pp. 1-29.

2. Magliano, A., Obra Citada pp. 64.

Existe uma outra proposta para a redução da cobertura, que consiste em aplicar o limite de seguro de 100 mil dólares por pessoa e não mais por conta. Atualmente uma pessoa pode ter várias contas de depósitos em uma mesma instituição, o que na prática dá a ela um nível de cobertura muito superior ao que se acredita existir para cada segurado.

### 3.2. Mudança nos Critérios para Determinação do Prêmio de Seguro

Os defensores da mudança dos atuais critérios para a determinação de prêmio de seguro pago pelas instituições seguradas, se utilizam, como já visto neste trabalho, do argumento de que as instituições mais conservadores subsidiam as instituições com portifólio mais arriscados. Assim os prêmios cobrados de forma uniforme não refletem os riscos das instituições e não contribuem para um melhor disciplinamento do mercado.

Dessa forma a proposta tem sido no sentido de implantar um sistema de determinação de prêmios relacionado ao risco de quebra de cada instituição apurado com base na posição de liquidez dos seus ativos, na adequação de seu capital e no nível de risco do seu portifólio de empréstimos. Embora muito discutida, a proposta tem encontrado dificuldades técnicas e operacionais para ser

implementada. Dificuldades na avaliação correta do valor e risco de ativos, geradas pela ainda incipiente tecnologia disponível (embora alguns defendam que a teoria moderna de portifólios trouxe fundamentos perfeitamente aplicáveis neste caso)[1]; decorrente da necessidade de se utilizar bases contábeis históricas sabidamente imperfeitas. Outra dificuldade decorre, por exemplo, de questionamentos gerais de como serão resolvidos os problemas das dívidas externas dos países para com os bancos ou dos efeitos das crises agrícolas e de outros setores que impõem um alto grau de subjetividade na projeção das condições macroeconomicas futuras que influirão sobre o risco das instituições.

De qualquer modo, o estabelecimento de prêmios de seguro com base no risco das instituições tende a ser buscado pelas agências responsáveis pela gestão do seguro de depósitos.

### 3.3 Reforço da Regulamentação Prudencial

Como alternativa ou complemento às mudanças sugeridas no fundo de garantia de depósitos, tem sido elaborado propostas visando o

---

1. Keeps, Jr., C.H., and Wacht, R.F. Obra Citada pp. 613.

reforço da regulamentação prudencial. As propostas incluem a fixação de requisitos de capital em função do risco do portifólio dos bancos. Tais requisitos adicionais de capital resultam em queda da alavancagem das instituições. O objetivo entretanto, é fortalecer o sistema financeiro. Complementarmente têm sido sugeridas medidas visando a eliminação das barreiras para operação em diferentes Estados. O princípio do banco múltiplo tende a ser estabelecido.

A tendência portanto é reforçar a regulamentação prudencial, e ao mesmo tempo permitir aos bancos a possibilidade de operar de forma mais abrangente ampliando suas atividades para diferentes Estados e em diferentes linhas de produtos, diversificando seu risco, mas com a obrigatoriedade de manter capitalização adequada aos vários tipos de negócios praticados.

A própria **proposta BUSH**[1] prevê uma reforma do sistema financeiro americano contendo os seguintes elementos:

a. reforma do mecanismo de seguro de depósitos, abrangendo:

---

1. Em fevereiro de 1991 o presidente George Bush encaminhou ao Congresso Americano uma proposta de reforma do sistema financeiro com base na Lei sobre Reforma e Recuperação das Instituições Financeiras promulgada em 1989.

(1) a manutenção do limite máximo segurado de 100 mil dólares porém limitados a que um mesmo segurado só possa ter cobertos uma conta pessoal e uma conta de poupança por instituição, ao invés do sistema de várias contas por instituição hoje existentes;

(2) a obrigatoriedade da F.D.I.C. de adotar o sistema menos custoso para lidar com instituições insolventes.

(3) a utilização de prêmios diferenciados de acordo com critérios atuariais que tomariam como base do risco segurado, a relação entre o capital da instituição e os ativos ponderados por categoria de riscos;

(4) a simulação por um período de um ano de um sistema privado de resseguro, para testar a possibilidade de introduzir resseguradores privados no sistema de garantia de depósitos; e

(5) o fortalecimento do capital da F.D.I.C.

**b. reforma do aparato supervisor do sistema financeiro,** abrangendo:

(1) a reorganização das responsabilidades das agências supervisoras de instituições financeiras, reduzindo-se o número de agências e limitando a F.D.I.C. à administração do mecanismo de seguros de depósitos e dos bancos e associações de poupanças e empréstimo insolventes;

(2) a criação de um sistema de classificação de instituições financeiras em cinco categorias de risco de acordo com seus níveis de capitalização. Esse sistema de classificação seria complementado por um sistema de estímulos e punições aplicáveis de acordo com a categoria em que a instituição estiver classificada.

**c. reforma dos bancos comerciais,** abrangendo:

(1) a permissão para que os mesmos possam operar em diferentes Estados, ampliando seu raio de ação;

(2) a permissão para operar todos os produtos financeiros dependendo apenas do nível de capitalização do banco; e

(3) a permissão para que as empresas controladoras (holding companies) dos bancos possam também controlar outras instituições financeiras, da mesma forma que estas passariam a poder controlar o capital dos bancos. O critério geral para essa permissão seria o grau de capitalização das instituições.

## 4. Resumo e Conclusões

Em resumo, as tendências das reformas são (a) consolidar o modelo de bancos múltiplos, exigindo-se níveis adequados de capital para a operação de cada uma das carteiras de negócios, (b) reforçar a regulamentação prudencial, e (c) alterar o sistema de coberturas e de cálculo de prêmios de seguro de depósitos.

O reforço da regulamentação prudencial e da adequação de capital das instituições financeiras têm orientado também os esforços recentes das autoridades de muitos outros países, como Inglaterra, Itália, Chile, México, Venezuela e o próprio Brasil.

# CAPÍTULO VII

# SUGESTÕES PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM MECANISMO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS NO BRASIL

# CAPÍTULO VII - SUGESTÕES PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM MECANISMO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS NO BRASIL.

Desde meados de 1985 várias têm sido as tentativas de implantação de um mecanismo de garantia de depósitos no Brasil. A maioria dessas tentativas se utilizava das Reservas Monetárias como importante componente do financiamento dos mecanismos estudados.

A partir da promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, esses trabalhos tiveram que ser revistos para incorporar os princípios estabelecidos naquela Carta Magna.

Antes de encaminhar as sugestões para o estabelecimento de tal mecanismo no Brasil, este capítulo examinará os aspectos relevantes dos estudos anteriores realizados.

## 1. Tentativas Anteriores de Implantação de um Mecanismo de Garantia de Depósitos no Brasil.

### O Decreto nº 91.159 cria Comissão de Estudos

O principal estudo envolvendo a garantia de depósitos no Brasil foi realizado pela Comissão criada pelo Decreto nº 91.159 em 18

de março de 1985. Aquela comissão composta por destacados especialistas brasileiros[1] tinha a missão de elaborar anteprojeto de lei sobre as instituições financeiras e a responsabilidade dos agentes nos mercados monetário e de capitais. Em janeiro de 1986 aquela comissão apresentava a conclusão de seus trabalhos através do encaminhamento de um anteprojeto de lei ao Presidente da República. Contribuiram para a elaboração do trabalho dezenas de economistas, diretores, técnicos e ex-diretores do Banco Central, advogados, e técnicos do Escritório do Controlador do Meio Circulante americano.

Aquele anteprojeto de lei dedicava longa atenção à definição de "medidas para proteger a poupança popular e o funcionamento regular dos mercados em caso de quebra de instituição financeira". Em seu Capítulo VII o anteprojeto de lei tratava da instituição do seguro obrigatório de créditos contra instituições financeiras, em substituição ao sistema até então existente das "Reservas Monetárias" descrito anteriormente neste estudo.

O anteprojeto de lei tinha as seguintes características principais:

---

1. Compunham a comissão os especialistas José Luiz Bulhões Pedreira, Alfredo Lamy Filho, Fábio Konder Comparato, Jorge Hilário Gouvêa Vieira e César Vieira de Rezende.

- o seguro seria aplicado aos créditos das instituições financeiras privadas e públicas não federais, excluindo-se as cooperativas de crédito, os bancos de desenvolvimento e as caixas econômicas;

- o seguro cobriria todos os créditos originários de aplicações em dinheiro em instrumentos de captação de recursos emitidos por instituição financeira, excluindos os créditos decorrentes de garantias prestadas;

- o seguro cobriria 100% dos créditos de uma pessoa (física ou jurídica) contra a mesma instituição financeira até o limite de 3.500 obrigações reajustáveis do Tesouro Nacional e 80% do valor que excedesse aquele limite;

- o custeio do seguro seria feito através de contribuições das instituições financeiras e das Reservas Monetárias formadas com o produto da arrecadação do imposto sobre operações financeiras;

- a contribuição das instituições seguradas seria determinada pela aplicação de uma alicota sobre o total de créditos segurados;

- a criação de um Instituto Segurador de Créditos Contra Instituições Financeiras idealizado como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos para administrar o sistema de seguro de depósitos;

- o instituto teria poderes para atuar como liquidante de instituições financeiras, para efetuar os pagamentos do seguro obrigatório, e para fornecer assistência financeira preventiva a instituições financeiras;

- o capital inicial seria composto de 25% do Banco Central e 75% das instituições associadas;

- a contribuição inicial das instituições associadas seria de 0,10 por mil do montante de capital social de cada uma;

- a administração do Instituto seria exercida por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva. O Conselho seria composto por 11 membros, sendo 5 representantes de grupos financeiros, 3 ligados a outras instituições financeiras e 3 indicados pelo Banco Central. A diretoria executiva seria composta

por no mínimo 5 e no máximo 10 diretores;

- o Instituito poderia tomar recursos emprestados do Banco Central no caso de necessidade de pagamento de credores.

**O Voto DIBAN - 86/023 cria Comissão Mista de Estudos.**

Outro trabalho de importância foi elaborado pela Comissão criada pelo voto DIBAN - 86/009 de 15.01.86. O trabalho daquela Comissão originou o voto DIBAN - 86/023 de 26.02.86 que como voto BCB nº 098/86 foi encaminhado à apreciação do Conselho Monetário Nacional pelo Banco Central do Brasil. Esse conjunto de votos forneceu os subsídios técnicos necessários à elaboração da Resolução CMN nº 1099 que, com base nas Leis 4.595/64 e 5.143/66 e Decreto-Lei 1342/74 autorizou o Banco Central a praticar os atos necessários à instituição de garantia de créditos contra instituições financeiras.

As caracterísitcas principais do mecanismo idealizado eram:

- a criação de um Instituto Garantidor de Créditos como pessoa jurídica sem fins lucrativos para administrar o seguro de depósitos;

- o seguro cobriria os depósitos a prazo, certificados de depósito bancário, letras de câmbio, debêntures emitidas por empresas de arrendamento mercantil; não estariam cobertas por este sistema as cadernetas de poupança que continuariam sendo cobertas por fundo específico;

- o seguro cobriria 100% dos créditos de uma mesma pessoa física ou jurídica contra a mesma instituição financeira, até o limite de 3.500 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, e 80% do excedente daquele limite até o teto de 40.000 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional;

- o seguro seria obrigatório a todas as instituições financeiras e empresas de arrendamento mercantil, nacionais ou estrangeiras em funcionamento no país;

- o financiamento do mecanismo seria feito a partir de contribuições trimestrais das instituições seguradas, contribuições estas, calculadas pela aplicação de uma porcentagem definida pelo Banco Central sobre os depósitos e créditos segurados;

- o Banco Central, mediante autorização do Conselho Monetário Nacional, poderia adiantar recursos originários das Reservas Monetárias para o pagamento de segurados nas hipóteses de intervenção ou liquidação extra judicial de instituições financeiras, caso os recursos do Instituto fossem insuficientes;

- O Banco Central poderia ainda adiantar recursos do seu orçamento para a mesma finalidade acima, se as Reservas Monetárias não tivessem recursos suficientes;

- os depósitos à vista continuariam a ser cobertos exclusivamente por Recursos das Reservas Monetárias no caso de intervenção ou liquidação extra-judicial de instituições financeiras.

**O Decreto-Lei nº 2.395 Autoriza o Poder Executivo a Instituir Mecanismo de Garantia de Depósitos.**

Outra tentativa de estabelecimento de garantia de depósitos no Brasil foi a edição do Decreto-lei nº 2.395 em 21 de dezembro de 1987. Aquele Decreto-lei autorizou o Conselho Monetário Nacional a instituir um mecanismo para a garantia de depósitos e aplicações, no caso de intervenção, liquidação, administração

especial temporária (Decreto-lei nº 2.321/87) ou falência de instituição financeira.

Estabelecia o Decreto-lei nº 2.395 que a regulamentação a ser criada deveria dispor sobre:

- as instituições cujas obrigações seriam garantidas;

- os depósitos e créditos objetos da garantia;

- os limites de cobertura;

- o tratamento às obrigações em moeda estrangeira;

- a determinação das contribuições ao mecanismo;

- a definição de quem deveria contribuir e forma de pagamento;

- a administração de recursos arrecadados; e

- a sistemática de pagamento dos segurados.

Estabelecia ainda, que uma vez implantado o mecanismo de garantia de depósitos, as operações de crédito passariam a ser isentas da incidência do Imposto Sobre Operações Financeiras.

**O Fundo de Garantia de Liquidez das Letras de Câmbio Sugerido pela ACREFI - Associação das Empresas de Crédito, Financiamento e Investimento.**

Em maio de 1988 a ACREFI apresentou ao Banco Central um elenco de sugestões visando o aprimoramento do funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. Uma das sugestões, era a criação de um Fundo de Garantia de Liquidez das Letras de Câmbio. Tal Fundo cujas características vinham sendo debatidas desde 1984 com técnicos do Banco Central, seria implantado exclusivamente para as operações passivas das empresas de crédito, financiamento e investimento, podendo posteriormente ser incorporado ao eventual Fundo geral que viesse a ser criado para as demais instituições financeiras.

As características principais daquela proposta eram:

- o Fundo garantiria aos credores o pagamento de letras de câmbio e outras formas de captação das empresas de crédito, financiamento e investimento liquidadas ou insolventes;

- o Fundo seria constituido com recursos aportados pelas empresas de crédito, financiamento e investimento;

- a contribuição de cada instituição seria proporcional ao valor de suas letras de câmbio em circulação;

- as importâncias aportadas ao Fundo seriam consideradas como despesas nas declarações de Imposto de Renda;

- a adesão ao Fundo seria compulsória;

- seria criada uma sociedade privada para administrar o Fundo;

- os recursos do Fundo seriam preferencialmente dirigidos a aquisições de Letras de Câmbio;

- o Fundo poderia intervir nas Empresas de Crédito, Financiamento e Investimento para recuperação de importâncias dispendidas; e

- o Fundo seria designado como liquidante, caso o Banco Central viesse a decretar a liquidação de alguma associada.

**A Comissão DIBAN/DEJUR**

No período de janeiro a outubro de 1988 várias reuniões foram realizadas por uma Comissão de técnicos do Banco Central das áras de normas e jurídica, com representantes dos vários segmentos componentes do sistema financeiro brasileiro.

O objetivo dessas reuniões era encontrar um denominador comum para a criação efetiva de um mecanismo de garantia de depósitos que viesse a contribuir para a estabilidade do sistema financeiro nacional.

Foram elaboradas diversas versões para a criação de tal mecanismo. Ás vesperas da promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988 a Comissão DEJUR/DIBAN tinha chegado a uma proposta[1] com as seguintes características:

- criação do Instituto Garantidor de Créditos com personalidade jurídica de direito privado, com a finalidade de garantir os créditos contra as instituições suas associadas em razão da decretação da intervenção, da liquidação extrajudicial ou falência

---

1. A proposta representava a 4ª versão dos estudos realizados até 06 de setembro de 1988, pela Comissão de técnicos Dejur/Diban.

da instituição insolvente;

- garantia dos créditos contra os bancos comerciais privados nacionais ou estrangeiros, dos bancos comerciais públicos federais e não federais, dos bancos de investimento, dos bancos de desenvolvimento, das empresas de crédito, financiamento e investimento e das caixas econômicas;

- cobertura dos depósitos à vista e à prazo, dos depósitos judiciais, dos certificados de depósitos bancários e das letras de câmbio;

- a cobertura a cada pessoa física ou jurídica seria de 100% até o limite de 3.500 Obrigações do Tesouro Nacional e de 80% para os valores que excedessem aquele limite;

- não cobertura das obrigações contraídas em moeda estrangeira, nem dos depósitos interfinanceiros. Os depósitos em caderneta de poupança continuariam a ser cobertos por Fundo específico;

- o patrimônio do Instituto seria constituido principalmente por subscrições iniciais a título de capital, e contribuições posteriores periódicas a título de prêmio de seguro, feitas pelas instituições associadas ao Instituto;

- a administração seria exercida por um Conselho de Administração composto de seis membros, sendo dois membros indicados pelo Banco Central do Brasil e os demais eleitos entre associados;

- seria permitida a concessão de adiantamentos de recursos das Reservas Monetárias ao Instituto em caso de insuficiência de reservas do Fundo;

- seria permitida a concessão de adiantamento de recursos do Banco Central ao Instituto no caso de insuficiência de recursos do Instituto e das Reservas Monetárias;

- o estatuto do Instituto seria aprovado primeiramente pelo Banco Central. Modificações posteriores no estatuto somente poderiam ser feitas com a aprovação daquele banco;

- a garantia aos depositantes seria prestada através de contrato a ser firmado entre o Banco Central e o Instituto;

- os prêmios de seguro seriam determinados através de critérios estabelecidos em regulamento pelo Instituto e aprovado pelo Banco Central.

| | DECRETO Nº 91.159 | O VOTO DIBAN 86/023 | DECRETO - LEI Nº 2.395 | FUNDO GAR. LETS.CÂMB. ACREFI | DIBAN/DEJUR |
|---|---|---|---|---|---|
| OBJETO DO SEGURO | | | | | |
| a-INSTITUIÇÕES | INSTS.FINS.PRIVADAS PÚBLICAS NÃO FEDERAIS | | A DEFINIR | | BANCOS COMERCIAIS, DE INVEST., DESENV. EMPRS.CRÉD.FINANC.E INVEST., CAIXAS ECONÔMICAS |
| b-INSTS.NÃO COBS. | COOPS.CRÉD.,BCOS. DESENV. E CXS.ECONS. | | | | |
| c-CRÉDITOS COBERTOS | CRÉD.DE APLIC. EM DINH.EM INSTRUM.DE CAPTAÇÃO EMIT.P/INSTIT.FIN. | DEP.À PRAZO, CERTIF. DE DEP.BANCÁRIO, LETRAS DE CÂMBIO, DEBÊNTURES DE "LEASING" | A DEFINIR | SÓ PARA LETRAS DE CÂMBIO | DEPS.À VISTA E À PRAZO, DEPS.JUDS., CERTS.DEP.BANCS., LET CÂMB. |
| d-CRÉD.NÃO COBERTOS | CRÉDS.DECORRENTES GARANTIAS PRESTADAS | CADERNETAS DE POUP. C/ FUNDO ESPEFÍCICO DEPS.À VISTA COBTS. P/RES.MONETS. NAS LIQS.E INTERVS. | | | OBRS.MOEDA ESTRANG., E DEPS.INTERBS. CADERNETAS DE POUP. C/ F.ESPECÍFICO |
| TRATAMENTO OBRIGS. MOEDA ESTRANGEIRA | | | A DEFINIR | | SEM COBERTURA |
| QUEM SERIA COBERTO | P.FÍSICA E P.JURÍD. | | A DEFINIR | | |
| COBERTURA | 100% ATÉ 3500 ORTN 80% ACIMA DE 3500 ORTN, POR INSTITS. | 100% CRÉD.DE P.FIS. OU JUR.ATÉ 3500 ORTN, 80% DE 3500 ATÉ 40.000 ORTN | A DEFINIR | | 100% ATÉ 3500 ORTN, 80% ACIMA DE 3500 ORTN |
| CUSTEIO | CONTRIB.DAS INST.FIN E P/ IOF | | A DEFINIR | | |
| BASE DA CONTRIB. | ALÍQUOTA S/TOTAL DOS CRÉDS. SEGURADOS | | A DEFINIR | | |
| ADMININISTRADOR DO SISTEMA | INST. DE CRÉD.CONTRA INSTITS. FINS. | INST.GARANTIDOR DE CRÉDITOS | A DEFINIR | | INST.GARANTIDOR DE CRÉDITO |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| FORMA JURÍDICA | P.JURÍD.DE DIR.PRIV. S/ FINS LUCRATIVOS | P.JURÍD.DE DIR.PRIV. S/ FINS LUCRATIVOS | | | P.JURÍD.DE DIR.PRIV. S/ FINS LUCRATIVOS |
| ATRIBUIÇÕES DO ADMINISTRADOR | LIQUIDANTE DE INSTS. FINS.,PAGAR SEG. OBRIG.ASSIST.FINANC. PREVENTIVA | | | | |
| CAPITAL INICIAL | | | A DEFINIR | | A DEFINIR |
| a-BC | 25% | | | | |
| b-INSTS.ASSOCS. | 75% | | | | |
| CONTRIBUIÇÃO INICIAL | 0,1 POR MIL DO CAP. SOCIAL DAS INSTS. | | A DEFINIR | | |
| CONTRIB.MANUTENÇÃO DO FUNDO | | CONTR.TRIM.DAS INST. SEGURADAS, C/ % DEFIN.PELO BC S/DEPS E CRÉDS. SEGURADOS | A DEFINIR | | PRÊMIOS DE SEGURO P/INSTS.ASSOCS. A SER FIXADO P/INST. C/APROV. DO BC. |
| ADMINISTRAÇÃO | | | | | |
| a-CONSELHO ADMIN. | 11 MEMBROS, 5 DE GRUPOS FINANCEIROS, 3 OUTRAS INST.FINS. E 3 DO BC | | | | 6 MEMBROS= 2 BC 4 ELEITOS P/ASSOCS. |
| b-DIR.EXECUTIVA | 5 A 10 MEMBROS | | | | |
| RECURSOS ADICIONAIS | EMPREST. BC | ADIANTS. BC | | | ADIANTS. BC. |
| COMPULSORIEDADE | | INST.FIN., EMP.DE ARRENDAM. MERCATIL, NAC. OU ESTRANG. | | | |
| RECURSOS ORIG. DAS RESERVAS MONET. | | PGTO.DE SEGURADOS NAS HIPÓT.DE INTERV. OU LIQUID.EXTRA JU- DICIAL DE INST.FIN.. | | | PERMITIDO ADIANTS. |
| ESTATUTO P/FUNCION. | | | | | APROVADO P/BC. |
| GARANTIA AO DEPÓSIT. | | | | | PELO BC ATRAVÉS CON- TRATO BC/INSTITUTO. |
| PAGTO AO SEGURADO | | | A DEFINIR | | |

## 2. Estágio Atual dos Debates no Brasil

Com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988 os estudos até então desenvolvidos tiveram que incorporar o estabelecido naquela Carta Magna, especialmente quanto à não utilização de recursos da União no financiamento do mecanismo de garantia de depósitos.

Em março de 1989 foi realizado em São Paulo o 1º Simpósio Internacional sobre Garantia de Créditos, Aplicações e Depósitos. Aquele simpósio reuniu técnicos, autoridades e empresários financeiros de vários países como os Estados Unidos da América do Norte, o Canadá, a Suiça, a Alemanha, a Inglaterra, o Japão e o Brasil.

Além das exposições dos representantes dos países convidados sobre os mecanismos de garantia de depósitos vigentes em seus países, foi apresentado pelas autoridades brasileiras, o estado dos estudos e debates visando suportar o Congresso Brasileiro na elaboração de lei complementar para a implantação de um mecanismo similar no Brasil.

Naquele simpósio o autor deste trabalho (na qualidade de diretor da Área Bancária do Banco Central e de coordenador do grupo de

trabalho encarregado de elaborar as propostas ao Congresso) teve a oportunidade de expor as idéias, conflitos e tendências até então dominantes[1]. Os debates se centraram nos seguintes pontos estratégicos:

- qual a forma jurídico-administrativa adequada para o mecanismo de garantia de depósitos;

- como o mecanismo deveria ser financiado;

- qual deveria ser a abrangência da cobertura; e

- como seria definida a relação entre supervisão e regulamentação bancária e o mecanismo de garantia de depósitos.

Quanto à forma jurídica administrativa de mecanismo predominava a idéia de criação de um Fundo de Garantia aos Depositantes e Investidores de caráter associativo por parte das instituições financeiras e com personalidade jurídica de direito privado. O centro da discussão neste ponto era sobre se o mecanismo de garantia deveria ser totalmente independente, ou se dependente,

---

1. Bucchi, Wadico W. "Reflexões Sobre Seguro de Créditos e Depósitos" 1º Simpósio Internacional Sobre Seguro de Crédito, Aplicações e Depósitos. São Paulo. Maio de 1989.

qual deveria ser o grau dessa dependência.

O principal argumento em favor da total independência era a clássica afirmação de que as instituições financeiras são as maiores interessadas no sucesso do mecanismo, e que instabilidades são contrárias aos interesses de todos os membros do sistema.

Por outro lado, contrapostas à idéia de total independência, eram listadas as necessidades de resolver problemas de informação e duplicação da ação fiscalizadora sobre as instituições financeiras, além dos aspectos de vantagens comparativas dos bancos que tivessem representantes na direção do fundo frente aos demais bancos.

Para equacionar a questão da direção do Fundo, a tendência da autoridade era recomendar a criação de um Conselho de Administração composto por representantes das áreas de fiscalização e de normas do Banco Central. Tal composição visava adequar os requisitos de gestão do Fundo com os de fiscalização e supervisão do sistema financeiro.

O financiamento do mecanismo seria feito à partir de uma subscrição de capital, e de contribuições periódicas e/ou extraordinárias por parte das instituições associadas. A

associação ao mecanismmo seria voluntária por parte das instituições financeiras. A idéia da não compulsoriedade de adesão, entretanto, caiu por terra com a edição ao final de 1988 da Resolução nº 1.524 que criou os bancos múltiplos. Como o interesse das instituições existentes foi muito grande (80% dos bancos existentes se transformaram em banco múltiplos ao término do primeiro ano de vigência da mencionada resolução), e, como um dos pré-requisitos para a transformação em banco múltiplo era a associação ao mecanismo de garantia de depósitos que viesse a ser criado, na prática, o mecanismo se tornou compulsório.

A questão do financiamento suscitava, entretanto, grande debate entre os representantes dos vários segmentos do sistema financeiro. Representantes de alguns bancos argumentavam que não queriam "pagar a conta" do risco potencial de bancos com portifólios não tão conservadores. Outros argumentavam, na mesma linha, que o novo sistema mais liberal de entrada no setor (originário da Constituição e dos próprios normativos do Banco Central) trazia riscos adicionais, e também não queriam "pagar a conta" extra originária desses riscos. As empresas de crédito, financiamento e investimento, por seu lado, continuavam insistindo na idéia da criação de um mecanismo próprio de garantia de créditos para o setor.

O ponto estratégio das coberturas também enfrentava debates conceituais importantes. Havia defensores de um processo gradual de cobertura, definindo porcentagens e patamares por cliente e por instituição financeira. Outros defendiam o processo gradual de cobertura, porém com as porcentagens e patamares definidos por clientes no sistema e não por instituição. Outros ainda, entendiam que deveria ser estabelecido um limite pré-fixado de cobertura, além do qual o credor teria como recurso complementar a habilitação junto à massa da instituição falida ou liquidada.

O debate quanto à abrangência das coberturas ia ainda mais longe ao se discutir se estas deveriam incluir somente os títulos nominativos ou se também os títulos ao portador (que vieram a desaparecer com a edição do Plano Collor em março de 1990). Alguns ainda, entendiam que deveria haver participação por parte do potencial beneficiário no custeio do mecanismo através do pagamento de um prêmio adicional de seguro ao Fundo.

A relação estratégica entre a regulamentação e a supervisão bancária e o mecanismo de garantia de depósitos seria facilitada pela participação dos representantes do Banco Central no Conselho de Administração do Fundo.

Paralelamente à criação do mecanismo de garantia de depósitos, e com o mesmo objetivo de fortalecimento do sistema financeiro, as

tendências de normatização e fiscalização das instituições financeiras por parte da autoridade monetária eram:

- introduzir requerimentos de capital associados aos riscos de portifólios (concentração de riscos, de papéis, geográfica, industrial, qualidade das garantias, etc.);

- desregulamentar em termos de produtos e serviços a alocação de recursos das instituições financeiras;

- aperfeiçoar os instrumentos de monitoramento à distância das instituições financeiras, visando o estabelecimento de ações preventivas quando necessário.

Até meados de 1991 os aspectos assinalados no mencionado simpósio de março de 1989 permaneciam sendo a base dos debates entre técnicos do governo, especialistas e empresários financeiros. Nenhuma idéia de relevância tinha sido acrescida aos debates visando a implantação de mecanismo de garantia de depósitos no Brasil. Nesse contexto é que o autor deste trabalho se propõe a apresentar as sugestões que se seguem.

## 3. Sugestões

Até este ponto do trabalho, foram analisados os mecanismos de garantia de depósitos existentes em varios países, o desempenho das Reservas Monetárias no saneamento do mercado financeiro brasileiro, os projetos de lei complementar em exame em meados de 1991 pelo Congresso Brasileiro, a revisão da teoria e dos aspectos técnicos dos seguros de depósitos, o estado atual dos debates e sugestões de reformas em vários países, as tentativas de implantação de tal mecanismo no Brasil, e o estado dos debates sobre o assunto no país.

O embasamento decorrente dessas análises encaminha os fundamentos para as sugestões que se seguem visando a implantação de um mecanismo de garantia de depósitos no Brasil. O mecanismo a ser criado deve obedecer os princípios de proteção à economia popular e de vedação da participação de recursos da União estabelecidos na Constituição Brasileira.

Como visto ao longo deste trabalho, há um grande número de orientações estratégicas que precisam ser definidas para a implantação de um mecanismo de garantia de depósitos em um país. Como já mencionado, na quase totalidade dos países, tal mecanismo foi introduzido após esses países terem enfrentado fortes crises bancárias com reflexos perversos sobre o funcionamento das suas

economias. A proteção aos depositantes foi então implantada como resposta dos políticos desses países à queda de confiança do público no conjunto das instituições financeiras. Poucos foram os países que não se encaixaram nesse padrão de comportamento. Foi visto também que, a excessão dos casos dos Estados Unidos e da Checoslovaquia, os demais países estabeleceram seus sistemas de garantia de depósitos apenas nos últimos trinta anos.

Apesar do aperfeiçoamento experimentado por esses mecanismos nos últimos dez anos, persiste ainda um conjunto de questionamentos examinados no Capítulo VI deste trabalho que, têm tomado a atenção de especialistas e autoridades dos vários países.

Os questionamentos principais dizem respeito à maneira mais adequada de definir tanto a amplitude das coberturas dos depositantes como o valor das contribuições das instituições financeiras, visando conciliar os objetivos de estabilidade do sistema e de proteção aos depositantes, com a necessidade de preservar a competição e a disciplina de mercado.

Como já visto neste trabalho, a cobertura total incentiva tanto a tomada adicional de riscos por parte de algumas instituições financeiras, como uma menor vigilância dos depositantes com relação ao nível de risco dessas instituições ou, em outras

palavras, a garantia total tira a percepção de risco dos depositantes, eliminando o controle (disciplina) que estas tenderiam a exercer sobre as instituições financeiras.

Por outro lado, um sistema de contribuição uniforme tende a favorecer instituições mais agressivas em detrimento daquelas mais conservadoras. Nesse sistema as instituições mais conservadoras acabam subsidiando as instituições de perfil mais arriscado.

**A questão central, portanto, no estabelecimento de um mecanismo de garantia de depósitos, é como conciliar os objetivos de estabilidade e de proteção aos depositantes, sem eliminar a percepção de risco e, manter certa disciplina de mercado para atingir uma competição mais eficiente.** Os conflitos são muitos e remontam ao dilema básico de uma decisão: conciliar risco, liquidez e rentabilidade. Este trabalho, encaminha algumas sugestões para compatibilizar esses conflitos.

### 3.1 Criação de Um Fundo de Garantia de Depósitos

Como foi visto no Capítulo II, em muitos países o Banco Central é o administrador do seguro de depósitos, como na Argentina, no Chile, na Holanda e na Turquia. Em outros países, o Banco Central

exerce a supervisão sobre os fundos independentes existentes, como no México, na Espanha, na Inglaterra e no Japão. Uns poucos países criaram organismos independentes da autoridade monetária, como o Canadá, a Venezuela e os Estados Unidos da América do Norte.

Em todos os países, à excessão da Alemanha e da França o sistema de garantia de depósitos tem origem e é controlado pelo Estado.

No Brasil como visto no Capítulo III, o Banco Central é quem vinha exercendo essa função através da administração dos recursos das Reservas Monetárias.

Embora alguns defendam a criação de um organismo privado independente para a gestão do mecanismo de garantia de depósitos sob a alegação de que as instituições financeiras são as maiores interessadas na estabilidade monetária, o fato é que os argumentos quanto aos conflitos de interesse das instituições com relação aos objetivos do fundo, e com relação ao nível de credibilidade necessário junto ao público, indicam que **a melhor solução para o caso brasileiro,** a exemplo da quase totalidade dos países, **é estabelecer um Fundo de controle estatal.**

A forma organizacional que deve tomar o Fundo é, entretanto, dependente de quais funções serão a ele atribuidas.

Será o Fundo apenas um pagador dos depósitos de instituições insolventes, ou terá ele funções de fiscalização bancária? Poderá o Fundo utilizar recursos para reabilitar instituições financeiras? Poderá o Fundo intervir e trocar administradores de instituições financeiras ou apenas atuar como liquidante nomeado ou síndico de bancos falidos?

Todas essas funções vêm sendo exercidas há mais de um quarto de século pelo Banco Central do Brasil. É preciso portanto, nesse contexto rever também o papel do Banco Central. Continuará aquele órgão regulando a moeda e o câmbio, e exercendo também a regulamentação, a fiscalização, o saneamento, a intervenção e a liquidação de instituições financeiras?

As respostas a todas essas questões estão fora do escopo deste trabalho, porém é importante ressaltar que a revisão dessas funções será fatalmente realizada no bojo da elaboração da lei complementar do sistema financeiro nacional conforme preceitua a Constituição.

O importante é que sejam bem definidas as funções exercidas pelo organismo gerenciador do Fundo de Garantia de Depósitos, daquelas exercidas por outros organismos federais como o Banco Central, a Secretaria do Tesouro e a Comissão de Valores Mobiliários.

O Fundo idealmente deve ser um organismo independente desempenhando as funções de segurador de depósitos e de reabilitador, interventor e liquidante de instituições financeiras. Para atingir esse estágio entretanto, é necessário a definição de um cronograma de implantação com duração de um ou dois anos, tendo em vista que o conhecimento acumulado até aqui é detido pelo Banco Central, e que o processamento das liquidações extra judiciais de instituições financeiras deverá ser também gradualmente transferido para o poder judiciário.

É portanto recomendável para que a implantação do mecanismo de garantia de Depósitos não demore muito mais tempo, que o mesmo seja criado inicialmente como um fundo dentro do próprio Banco Central (que definirá seu regulamento), mas que ao mesmo tempo seja estabelecido um cronograma para torná-lo independente. Essa fórmula capta a credibilidade do público no mecanismo a ser criado.

**A adesão ao Fundo deve ser compulsória,** e incluir todas as instituições captadoras de recursos junto ao público, de tal

sorte que a distribuição de recursos entre os vários mecanismos de captação seja ditada pela preferência e necessidades dos aplicadores e não pela percepção decorrente do seguro associado a cada instrumento de captação. O argumento fundamental para suportar esta posição é o de que a prestação de serviços financeiros é um bem público cuja garantia deve ser obrigatória a todas as instituições financeiras. O objetivo de estabilidade da oferta monetária é melhor atendido quando todas as instituições estão cobertas. A proteção dos depósitos de instituições financeiras não bancárias (porém captadoras de depósitos do público), é importante para eliminar vantagens comparativas que os bancos comerciais segurados teriam sobre as demais instituições no caso de ausência de seguro para os depósitos destas últimas.

### 3.2 Financiamento do Fundo

Como foi visto no Capítulo II, é muito difícil estabelecer um nível apropriado para um fundo de garantia de depósitos. Os vários países têm, por isso mesmo, definido o nível de reservas de seus Fundos como um porcentual do total dos depósitos segurados. Esse porcentual tem variado de país para país. Nos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, existe um teto

de 1,5% e um piso de 1,25% previamente definidos para essa relação.

No Brasil uma proposta recente foi a de Ioshino[1] que sugeriu como requisito mínimo de capitalização do fundo a relação, fundo de seguro/depósitos segurados de 1,2%.

Uma relação simplificada pode ser tomada tendo como base o volume de utilização das Reservas Monetárias em 1987 como decorrência da crise dos bancos estaduais em 1986. Naquele ano foi atingido o nível máximo de utilização de recursos federais no saneamento do mercado financeiro das três últimas décadas. Foram dispendidos 3,4 bilhões de dólares[2] no saneamento daqueles bancos através do regime de administração especial temporária criado pelo Decreto-Lei nº 2.321. Se aquele montante for considerado, para fins ilustrativos, como o nível máximo de sinistro potencial em um exercício, pode se estabelecer uma relação dele com o total de recursos comprados do sistema (inclui bancos comerciais, múltiplos, de investimento, de desenvolvimento, sociedades financeiras, sociedades de crédito imobiliário e empresas de

---

1. Ioshino, J., "Um Novo Desenho do Sistema Financeiro Nacional:" Diagnósticos e Sugestões Alternativas Oara Reformas. FIP-USP - Versão Preliminar, Release nº 2, Março de 1991 pp. 156.

2. Vide tabela II na página 99 deste trabalho.

arredamento mercantil) da ordem de 192 bilhões de dólares[1], para se estimar, ainda que de forma rudimentar, o nível de reservas do Fundo. A relação sinistro/recursos comprados encontrada é de 1,77%.

Examinando a experiência de certos países e a do nosso próprio país nas últimas três décadas, poderia ser estimado um nível de reservas para o Fundo da ordem de 1,5% do volume de depósitos seguráveis. É evidente que uma série de fatores conjunturais e sazonais podem influir no potencial futuro de utilização de recursos do Fundo, porém como será visto nas sugestões mais adiante, será necessário desenvolver uma regulamentação prudencial e manter uma certa disciplina de mercado para minimizar essa potencial utilização de recursos.

Estabelecido o valor do Fundo é necessário então definir qual a forma de capitalizá-lo. Deve ser definido o capital inicial, quem vai aportá-lo e de que forma, bem como o sistema de contribuições ao Fundo.

De uma forma geral em outros países o capital inicial tem sido subscrito ou financiado pelo Governo Federal (Banco Central ou Tesouro) como nos casos do Canadá e dos Estados Unidos da América

---

1. Dados Consolidados da Austin Assis para aproximadamente 95% do sistema financeiro.

do Norte (que foram reembolsados após vários anos) ou por uma combinação de recursos das instituições financeiras e do governo, como nos casos do Japão, da Espanha e da Venezuela. Na Turquia e na Holanda por seu lado, no caso de quebra de uma instituição financeira, o governo paga os depositantes e depois é reembolsado pelos bancos, não existindo um Fundo prévio de sustentação.

No Brasil, entretanto, a exemplo da Inglaterra está vedada a participação de recursos da União no financiamento do Fundo. Além disso, como foi visto no Capítulo III o Imposto Sobre Operações Financeiras que desde a sua instituição servia como fonte de custeio para o saneamento do mercado financeiro, deixou de ter sua eficácia com a promulgação da Constituição em 1988.

Assim o capital do Fundo deverá ser constituido majoritariamente de recursos advindos das instituições financeiras associadas. Esses recursos podem ser aportados estabelecendo-se um cronograma para os três primeiros anos de existência do Fundo.

Algumas sugestões podem entretanto ser examinadas para auxiliar a formação das reservas do Fundo de Garantia de Depósitos a ser criado.

A primeira sugestão diz respeito aos recursos do Fundo para a Promoção do Uso Adequado do Cheque - FUNCHEQUE. Aquele Fundo criado em 1980 é constituido principalmente pela taxa de serviço cobrada sobre os cheques devolvidos, e embora administrado pelo Banco Central, é de propriedade das instituições financeiras. O uso de seus recursos regulado pela Circular nº 1.590 do Banco Central, está destinado a patrocinar a divulgação do uso correto do cheque. Os recursos desse Fundo poderiam mediante negociação entre o Banco Central e seus proprietários, auxiliar na composição do capital inicial do Fundo de Garantia de Depósitos. Em 31 de maio de 1991 o saldo do FUNCHEQUE era de Cr$ 31 bilhões, cerca de 110 milhões de dólares.

Para dar uma idéia de grandeza, a F.D.I.C. iniciou suas atividades em plena crise dos anos trinta com um capital inicial de 289 milhões de dólares, sendo 150 milhões de dólares de recursos emprestados do Tesouro americano e 139 milhões de dólares do "Federal Reserve".

A segunda sugestão diz respeito à utilização dos retornos de recursos proporcionados para as Reservas Monetárias originários de acordos do Banco Central com os controladores ou compradores de instituições insolventes ou submetidas ao regime de administração especial temporária. A previsão de recuperação do desembolso (DL 1342) é da ordem de 593 milhões de dólares até o

ano de 1998 conforme estudo do DEPAD/COTEC do Banco Central do Brasil[1]. Para a utilização desses recursos potenciais é necessário haver uma provisão na lei complementar a ser elaborada.

A terceira sugestão diz respeito ao estabelecimento de uma linha de crédito "stand by" do Banco Central ou do Tesouro Nacional para uso do Fundo em caso de insuficiência de seus recursos. Como visto nos Capítulos II e V quase todos os países possuem uma linha de crédito em aberto do governo, utilizável pelos mecanismos de garantia de depósitos em caso de necessidade. São os casos da Argentina, Chile, México, Venezuela, Espanha, Canadá, Holanda, Bélgica e Estados Unidos da América do Norte, Essas linhas de crédito do governo reforçam a credibilidade do público nos mecanismos de garantia de depósitos.

No Brasil por causa da proibição Constitucional de utilização de recursos da União, essa linha de crédito deve ser definida em lei complementar e caracterizada como um empréstimo reembolsável. Essa linha de crédito constitui importante aspecto para a formação da percepção dos depositantes quanto à segurança do mecanismo de garantia de depósitos, e deve ser entendida como um

---

1. I.O.F. - Evolução Anual das Reservas Monetárias e sua Aplicação no Saneamento dos Mercados Financeiros e de Capitais. BANCO CENTRAL DO BRASIL. DEPAD/COTEC 2º Semestre de 1989.

instrumento auxiliar necessário à manutenção da estabilidade monetária. Essa linha de crédito substitui, no caso brasileiro, a figura dos empréstimos iniciais concedidos pelos Bancos Centrais e Tesouros de outros países a seus mecanismos de garantia de depósitos. É portanto, mantida a credibilidade sem a necessidade de aportar previamente recursos para o Fundo.

A decisão seguinte a ser tomada é quanto ao estabelecimento das contribuições a serem pagas pelas instituições associadas ao Fundo de Garantia de Depósitos. Como visto no Capítulo V há quatro tipos de contribuições a serem fixadas. A contribuição inicial das instituições existentes à época da constituição do fundo, a contribuição de admissão ao fundo para novos entrantes no mercado, as contribuições periódicas, e as contribuições especiais.

A contribuição inicial deve ser uma função do valor atribuido ao fundo, dos eventuais aportes sugeridos anteriormente, e do cronograma estabelecido para a capitalização do fundo. Uma sugestão de contribuição inicial da ordem de 0,01% do capital de cada instituição está contido no trabalho da Comissão criada pelo Decreto nº 91.159, e mencionada anteriormente neste Capítulo.

As contribuições especiais devem ocorrer, a exemplo dos demais países, no caso de ocorrência de algum sinistro (quebra de instituição) que comprometa o nível mínimo de reservas do Fundo. Essas contribuições especiais podem ser precedidas de um adiantamento de reservas ao Fundo por parte do Banco Central ou do Tesouro Nacional nos casos considerados prioritários à preservação da confiança e estabilidade monetária.

A contribuição de admissão pode ser estabelecida como uma relação porcentual do capital autorizado da nova instituição multiplicado pela alavancagem estimada por esta instituição ao fim do primeiro ano de atividades. Sobre essa base estimada aplicar-se-ia o percentual de contribuição utilizado para as instituições em funcionamento.

Os prêmios periódicos têm sido em quase todos os países calculados como uma relação porcentual do total de depósitos e créditos segurados. Em alguns casos tem sido estabelecidos também limites mínimos de contribuição para cada instituição. A tabela a seguir mostra os percentuais de contribuição estabelecidos em alguns países sobre os depósitos e créditos segurados.

| | | |
|---|---|---|
| Alemanha | - | 0,03% |
| Argentina | - | 0,03% |
| Canadá | - | 0,033% |
| Chile | - | 0,0625% |
| Estados Unidos | - | 0,15% |
| Inglaterra | - | 0,3% |
| Japão | - | 0,012% |
| México | - | 0,02% |
| Turquia | - | 0,05% |
| Venezuela | - | 0,05% |

Essa fórmula uniforme de calcular o valor das contribuições tem recebido crescentes críticas (vide Capítulo VI) de especialistas, sob o argumento principal de que ela leva a que as instituições de perfil mais arriscado sejam subsidiadas às expensas das instituições administradas de forma mais conservadora. Portanto, essa fórmula de determinação das contribuições não leva em conta o risco de cada instituição. Todas as propostas recentes encaminham sugestões de que na determinação das contribuições, seja incorporada o risco de cada instituição, levando portanto a um sistema de contribuições diferenciadas de acordo com o risco do portifólio de cada instituição. Todos admitem a existência de dificuldades técnicas para a adequada aferição dos riscos de uma instituição financeira, porém insistem em que os mecanismos de

aferição de riscos hoje existentes devem ser aperfeiçoados para auxiliar na determinação das contribuições aos Fundos de Garantia de Depósitos. (Vide discussão no ítem 3.2 do Capítulo VI).

Nos Estados Unidos as propostas de reformas prevêem a utilização de mecanismos de análise da saúde econômico-financeira das instituições, já conhecidos como o "CAMEL" - Capital, Assets, Management, Earnings and Liquidaty."

No Brasil uma fórmula para caminhar nesse sentido pode ser a utilização do INDCON, mecanismo recentemente concebido à semelhança do "CAMEL" para aferir a saúde econômico - financeira das instituições financeiras. O INDCON pode ser um instrumento para auxiliar na determinação de taxas deferenciadas de seguros de depósitos, uma vez que com base em técnica estatística sofisticada, pondera diversos indicadores econômico-financeiros previamente definidos, estabelece um "ranking" por segmento de atuação da instituição, classificando-os em cada segmento, segundo sua eficiência econômico-financeira. É evidente que a técnica utilizada embora sofisticada, sofre do problema da qualidade dos dados de que se utiliza. Bases históricas contábeis são sabidamente imperfeitas e muito deve ainda ser investido no seu aperfeiçoamento. De qualquer forma essa é a tendência universal, e no Brasil o INDCON pode, dentro das limitações expostas, desempenhar o papel de aferidor de riscos das

instituições num sistema de definição de contribuições de seguro de depósitos.

A determinação das contribuições ao Fundo de Garantia de Depósitos deve, portanto, ser obtida pela combinação de uma taxa constante aplicada sobre uma base correspondente ao total dos depósitos e créditos segurados de todas as instituições financeiras, com uma taxa de prêmio por risco de cada instituição apurada com base em metodologia gerada a partir do INDCON. É importante também a autoridade investir no aperfeiçoamento do INDCON e de outros instrumentos de monitoramento da performance econômico-financeira-operacional das instituições financeiras visando o melhor dimensionamento do risco destas instituições:

### 3.3 Cobertura de Riscos

Ao se considerar a estabilidade da oferta monetária como objetivo macroeconômico relevante a sugestão é que o Fundo de Garantia deve cobrir também todas as instituições financeiras não bancárias captadoras de recursos do público, bem como todas as modalidades de instrumento de captação, visando estabelecer equidade eliminando eventuais vantagens comparativas de umas instituições sobre outras, ou de uns instrumentos sobre outros. A

exclusão de qualquer tipo de depósito torna o mecanismo vulnerável a uma corrida sobre os depósitos não cobertos pelo seguro enfraquecendo o mecanismo de garantia de depósito frente ao seu objetivo de auxiliar a estabilidade monetária. A abrangência da cobertura entretanto deve ser melhor examinada.

A maioria dos países tem adotado formalmente um sistema parcial de cobertura de depósitos, embora na prática, a ação das autoridades implique na concessão de uma garantia de 100%, especialmente nos problemas envolvendo grandes bancos (vide ítem 2.2 do Capítulo IV). Essas ações têm sido criticadas de forma crescente e têm inspirado as recentes propostas de alteração do sistema de coberturas, especialmente no caso americano, como pode ser observado na mencionada proposta BUSH de reforma do sistema financeiro daquele país.

Como já visto no Capítulo VI a cobertura total incentiva tanto a tomada adicional de riscos por parte das instituições financeiras, como uma menor atenção dos depositantes com relação ao risco dessas instituições. A garantia total, portanto, retira a percepção de risco dos depositantes, eliminando o controle (disciplina) que estes normalmente exerceriam sobre as instituições financeiras.

A cobertura parcial "efetiva" tende por seu lado, a propiciar a disciplina de mercado, pelo poder que depositantes (especialmente os grandes depositantes) têm de retirar seus depósitos das instituições que forem percebidas como mais arriscadas. Esse poder dos depositantes gera uma disciplina de comportamento por parte dos administradores das instituições financeiras, evitando a ocorrência do risco moral ("moral hazard") discutido no Capítulo VI.

Uma sugestão para lidar com esse problema na criação do Fundo de Garantia de Depósitos no Brasil, é criar um sistema de coberturas com as seguintes características:

- estabelecer um limite máximo absoluto para a cobertura integral de forma a proteger os pequenos depositantes;

- estabelecer um sistema parcial de reembolso para os valores que excederem o limite máximo para a cobertura integral;

- estabelecer um limite máximo para cobertura por pessoa (física ou jurídica) e não por conta bancária (esta é também uma das propostas do projeto BUSH para o caso americano). Deve ser estabelecida apenas com

limitação por instituição financeira ao invés da proposta americana de limitação para depósitos de uma mesma pessoa em todo o sistema financeiro;

- estabelecer uma modalidade de tratamento de depósitos de instituições insolventes similar ao "pagamento modificado" introduzido recentemente pelo F.D.I.C., o qual limita a ação do Fundo ao valor estimado de garantias e patrimônio da instituição liquidada. Essa modalidade precisa entretanto, ser aperfeiçoada para lidar com eventuais quebras de grandes bancos e de bancos estaduais.

Essa sugestão objetiva conciliar os aspectos de confiabilidade no sistema, de garantia a pequenos depositantes e de manter uma certa disciplina de mercado pelos grandes depositantes.

### 3.4 Inter-relação entre o Mecanismo de Garantia de Depósitos e a Fiscalização Bancária

Um mecanismo de garantia de depósitos para ser eficiente necessita ter poderes para acompanhar e influir nas administrações das instituições financeiras. Se esses poderes não puderem ser atribuídos de imediato ao organismo gestor do Fundo

de Garantia, então deve ser estabelecida uma relação formal com as autoridades competentes (no caso o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários) visando a padronização de critérios de aferição da saúde econômico-financeira e do desempenho das instituições financeiras.

Nos vários países, esses poderes são exercidos de forma variada. Nos Estados Unidos e Canadá, os Fundos dispõem de amplos poderes para supervisionar, intervir e administrar liquidações de instituições financeiras, enquanto que em outros países esses poderes são exercidos pelo Banco Central ou pelo Controlador de Bancos como nos casos da Argentina, México, Chile, Venezuela, Inglaterra, Bélgica, Holanda e Japão.

Na sugestão feita para a organização do mecanismo no Brasil essa relação é de princípio facilitada pelo fato de que seria o próprio Banco Central o gestor inicial do Fundo. Quando entretanto, o Fundo se tornasse um organismo independente do Banco Central haveria a necessidade de definição do seu papel quanto à fiscalização de instituições financeiras. Caso o fundo não venha a obsorver às funções de fiscalização de instituições financeiras, seria aconselhável que no seu corpo de administradores estivessem presentes representantes das áreas de normas e fiscalização do Banco Central para permitir a integração

necessária e evitar superposições de funções e de custos.

### 3.5 Regulamentação Prudencial

A experiência internacional tem mostrado que nos últimos anos as autoridades regulamentadoras tem colocado crescente ênfase no reforço do capital das instituições financeiras ao invés de enfatizar o controle das atividades daquelas instituições. O controle de atividades e a baixa capitalização têm sido em muitos casos os responsáveis pela quebra dessas instituições. Esse foi o caso ocorrido nos Estados Unidos onde hoje predomina um consenso de que a regulamentação do capital distorce muito menos e tem um custo de eficiência mais baixo do que as restrições de atividades[1].

A maior liberdade de atividades das instituições financeiras na presença do seguro de depósitos requer entretanto, um reforço da regulamentação prudencial. Este reforço tem sido a preocupação das autoridades de vários países como a Inglaterra, o Chile, o México, a Venezuela e os Estados Unidos da América do Norte.

---

1. HARAF, Willian. Seguro de Depósitos: A Experiência Norte-Americana. 1º Simpósio Internacional de Seguros de Créditos, Depósitos e Aplicações. São Paulo. Março de 1989.

No Brasil essa tem sido também uma das preocupações das autoridades brasileiras nos últimos anos. Foram introduzidas entre outros, novos critérios para a concentração de riscos de crédito com relação ao patrimônio líquido e total de créditos, para o provisionamento de créditos duvidosos e, para o destaque de capital por segmento de negócios.

A sugestão é para que esses princípios sejam reforçados nas futuras regulamentações, e que se invista no aperfeiçoamento de técnicas de avaliação do desempenho econômico-financeiro-operacional das instituições financeiras. Resistências poderão existir quanto ao aprofundamento da regulamentação prudencial, mas sem dúvida esta é preferível à regulamentação de controle de atividades que inibe a competição e não favorece os consumidores.

# CAPÍTULO VIII

# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

# CAPÍTULO VIII - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo deste trabalho é contribuir para o desenvolvimento e a análise de mecanismos de garantia de depósitos e, em especial encaminhar sugestões para atender o disposto no Capítulo VI do Artigo 192 da Constituição Brasileira quanto ao estabelecimento de um fundo ou seguro de depósitos no Brasil.

## Conclusões

Como foi visto, há pelo menos quatro argumentos fundamentais que justificam a existência de um mecanismo de garantia de depósitos em instituições financeiras.

O primeiro argumento é que dentro de um enfoque macroeconômico a existência de um mecanismo de garantia de depósitos evita, ou pelo menos reduz, fortes alterações na base monetária advindas de quebras de instituições financeiras ou dos reflexos negativos gerados por uma corrida bancária generalizada. A garantia de depósitos ao distinguir entre o destino de instituições financeiras problemáticas e a segurança dos depositantes, evita que estes provoquem, através dos efeitos contaminação e propagação de pânico bancário, o fechamento de outras instituições.

O segundo argumento é que a existência de tal mecanismo cria condições adicionais para a preservação da competição entre as instituições financeiras.

O terceiro argumento, proteger os depositantes, tem sido o objetivo explícito para a criação de mecanismos de garantia de depósitos, apesar de, sob o ponto de vista maroeconômico, não ser o de maior relevância quando comparado ao objetivo de estabilidade monetária. Ainda assim tem sido o argumento político preferido nos vários países para fundamentar a criação de tais mecanismos.

O quarto argumento é a necessidade de proteger a poupança agregada pois a confiança do público é um elemento básico para a formação de poupanças, e para o desenvolvimento de um sistema financeiro estável e consolidado.

A maioria dos mecanismos criados é estatal, como nos casos da Argentina, Chile, México, Venezuela, Espanha, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos e Turquia. Há um equilíbrio entre os casos de adesão voluntária e de adesão compulsória ao mecanismo. México, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, Japão e Turquia têm sistemas compulsórios de adesão, enquanto que a Argentina, Chile, Venezuela, Alemanha, França, Holanda e Bélgica têm sistemas

voluntários de adesão. O mecanismo espanhol embora apresentado como voluntário recebeu adesão total porque as instituições não filiadas perdem o direito ao uso do redesconto no Banco Central.

A quase totalidade dos países estabeleceu o mecanismo através da criação de um fundo, com excessão da Bélgica, Holanda e da França. Na maioria dos casos os mecanismos foram implantados após terem experimentado fortes crises bancárias como nos casos do Chile, Venezuela, Espanha, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos e Turquia. Em todos os casos foi utilizado o argumento da necessidade de proteger os depositantes para evitar uma quebra total de confiança no sistema bancário, e portanto, prevenir um descontrole monetário.

Alguns aspectos dos mecanismos existentes têm sido questionados por especialistas, especialmente quanto à definição da amplitude das coberturas e do valor das contribuições das instituições financeiras.

No Brasil o mecanismo das Reservas Monetárias utilizado pelo Banco Central no saneamento do mercado financeiro até 1988, propiciou recursos e margem de segurança adequados para atender os propósitos para os quais o mecanismo foi idealizado, ressaltando da análise realizada no Capítulo II que, as reservas acumuladas superaram os desembolsos efetuados e que as

recuperações de aplicações também apresentaram bom desempenho.

Com o advento da Constituição o mecanismos das reservas monetárias foi extinto e desde então vários projetos têm sido elaborados sugerindo a criação de um mecanismo de garantia de depósitos. A tendência do legislador verificada a partir dos projetos de lei complementar existentes em meados de 1991 no Congresso Nacional era a de remeter a definição técnica do assunto para a elaboração de um regulamento supervisionado pelo Banco Central.

Após analisar algumas propostas anteriores o autor apresenta no Capítulo VII sugestões para o estabelecimento de um mecanismo de garantia de depósitos no Brasil, que são em síntese:

- estabelecer um Fundo de Garantia de Depósitos de controle estatal;

- distinguir em legislação, claramente, as funções exercidas pelo organismo gerenciador do Fundo de Garantia de Depósito daqueles exercidos por outros organismos federais como o Banco Central, a Secretaria do Tesouro e a Comissão de Valores Mobiliários;

- idealmente o Fundo deve ser um organismo independente desempenhando as funções de segurador de depósitos e de reabilitador, interventor e liquidante de instituições financeiras. Inicialmente entretanto, é conveniente que o Fundo seja administrado pelo Banco Central que é quem detem o conhecimento acumulado;

- a adesão ao Fundo deve ser compulsória e incluir todas as instituições financeiras captadoras de recursos junto ao Fundo;

- o Fundo deve ser estabelecido no nível de 1,5% do volume de depósitos seguráveis;

- o capital do Fundo deve ser constituído: (a) pelas contribuições das instituições associadas, (b) pela incorporação dos recursos do FUNCHEQUE, mediante negociação do Banco Central com as instituições financeiras e (c) pela absorção dos retornos de recursos para as Reservas Monetárias previstos até 1998;

- definir em legislação uma linha de crédito "stand by" do Banco Central ou do Tesouro Nacional ao Fundo a ser

utilizada em casos de necessidade. Essa linha de crédito facilita a credibilidade do público no mecanismo de garantia.

- estabelecer um sistema misto de contribuições, através da combinação de uma taxa fixa aplicada sobre o total de depósitos segurados, com uma taxa de prêmio de risco apurada com base na metodologia do INDCON (ou outra técnica confiável de aferição de risco de instituições financeiras)

- estabelecer um limite máximo absoluto para cobertura integral de forma a proteger os pequenos depositantes;

- estabelecer um sistema de reembolso parcial para os valores que excederem o limite máximo para cobertura integral;

- estabelecer um limite máximo para cobertura por pessoa (física ou jurídica) e não por conta bancária, considerar o limite por instituição financeira;

- estabelecer modalidade de tratamento de depósitos de instituições insolventes similar ao "pagamento modificado" introduzido recentemente nos Estados

Unidos da América do Norte.

Essas sugestões objetivam conciliar os aspectos de confiabilidade no sistema, de garantia a pequenos depositantes e de manter uma certa disciplina de mercado pelos grandes depositantes.

Além dessas sugestões é importante ainda reforçar a regulamentação prudencial tendo em vista a tendência de maior liberdade de atividades por parte das instituições financeiras. A sugestão é reforçar os princípios de regulamentação prudencial desenvolvidas nos últimos anos no Brasil, bem como insistir no aperfeiçoamento de técnicas de avaliação do desempenho econômico-financeiro - operacional das instituições financeiras. Resistências existirão quanto ao aprofundamento da regulamentação prudencial e de reforço da capitalização, porém é preferível esta à regulamentação de controle de atividades que inibe a competição e não favorece os usuários do sistema.

**Recomendações para Futuros Estudos**

Este é um dos primeiros estudos sobre garantia de depósitos realizado no Brasil a nível acadêmico. Evidentemente o estudo não tem a pretensão de esgotar o assunto. Na realidade há vários aspectos por ele não abordados e que requerem maior investigação.

Pesquisa adicional por exemplo, é necessária para:

- definir o nível ideal de um Fundo de Garantia de Depósitos;

- aperfeiçoar os métodos de aferição do risco de uma instituição financeira para fins de determinação das contribuições diferenciadas ao Fundo de Garantia de Depósitos;

- definir uma adequada política de fechamento de instituições financeiras insolventes; e

- definir critérios de como lidar com a falência de um grande banco ou de bancos estaduais.

Por último, considerando-se que este trabalho foi apoiado fortemente na teoria e prática dos mecanismos de garantia de depósitos existentes em uma amostra de países, e, na experiência própria do autor durante o período em que exerceu o cargo de diretor do Banco Central, é possível que nas sugestões oferecidas para o caso brasileiro tenham ocorrido imperfeições originárias da visão pessoal do autor. O presente trabalho, portanto, deve ser entendido como uma contribuição inicial ao desenvolvimento de um mecanismo de garantia de depósitos no Brasil.

**BIBLIOGRAFIA**

**LIVROS, TESES DE DOUTORAMENTO E DISSERTAÇÕES DE MESTRADO**

001. ALHADEFF, D.A., Competition and Controls in Banking: A Study of the Regulation of Banking Competition in Italy, France and England (Los Angeles: University of California Press, 1968).

002. ARÉVALO, H. e Magliano, A., La garantia de los depósitos, la experiencia internacional y el caso argentino, Ed Camarfi, Buenos Aires, 1981.

003. AUERBACH, Robert D., Money, Banking and Financial Markets. New York: MacMillan Publishing Co., Inc., 1982.

004. BAEYENS, Herman, "Banking Supervision on a Consolidated Basis," in Internacional Conference of Banking Supervisors: Record of the Proceedings. London, July 5 - 6, 1979, pp. 44-46.

005. BAYER, James C., International Bank Regulation. ( New York: Praeger Publishers, 1978).

006. BANK OF ENGLAND, Handbook of Banking Supervision, 1979.

007. BUCCHI, Wadico W., Economies of Scale In Financial Institutions. Master Thesis, University of California, 1984.

008. BUCHHOLZ, Rogene A., Business Environment and Public Policy: Implications for Management. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc. 1982.

009. CAMPBELL, Tim S., Financial Institutions, Markets and Economic Activity. New York: McGraw-Hill Inc., 1982.

010. CATES, D.C., "Management Discipline: The True Bulwark Against Banking Crisis," Issues in Bank Regulation, Vol. 8, No. 3 (Winter 1985), pp. 4-11.

011. COOKE, David C., "Risk Related Insurance Premiums." In Deposit Insurance in a Changing Environment. FDIC, April 1983, pp. II-1-21.

012. COOPER, J. The Management and Regulation of Banks. (London: MacMillan, 1984).

013. DALE, R., Bank Supervision Around the World. New York: (Group of Thirty 1982).

014. "Deposit Insurance," Prudential Regulation of Banks in the EEC, IBRO (London, 1975).

015. DORNBUSCH, R., and Fischer, S., Macroeconomics. New York. McGraw-Hill Pub. Co., 1990.

016. EDWARDS, F.R. and J. H. Scott, "Regulating the Solvency of Financial Institutions: A Perspective for Deregulation," in Issues in Financial Regulation, F.R. Edwards, e. (New York: McGraw-Hill Publishing Col, 1979), pp. 65-105.

017. FAMÁ, Rubens."Análise do Desempenho Operacional das Empresas com a UtilizaCão de Números Índices: Um Estudo num Conglomerado Empresarial." Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1986.

018. FREEDMAN, D., Pisani, R., Purves, R., Statistics. New York: W.W. Norton & Co., 1978.

019. FRIEDMAN, M. and Schwartz, A.J., A Monetary History of the United States. 1867-1960. NBER, Princeton University Press (Princeton, 1963); pp. 434-442.

020. FRITSCHLER, A.L. and Ross, B.H., Business Regulation and Government Decision-Making. Washington D.: Winthrop, Inc., 1979.

021. GOLEMBE, Carter H. and Holland, David S., Federal Regulation of Banking. Washington D.C.: Golembe Associates, Inc., 1981.

022. GOVERNMENT OF CANADA, An Act to Establish the Canada Deposit Insurance Corporation. 1966-67 and Amendment Act. June 29, 1977.

023. HALEY, Charles W. and Schall, Lawrence D., The Theory of Financial Decisions. New York: McGraw-Hill, Inc., 1979.

024. HANKE, John E. and Reitsch, Arthur G., Business Forecasting. Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1981.

025. KAUFMAN, G.G., "Implications of Large Bank Problems and Insolvencies for the Banking Industry and Economic Policy," Issues in Bank Regulation, Vol. 8, No. 3 (Winter 1985), pp. 35-42.

026. KENNEDY, S.E., The Banking Crisis of 1933, University Press of Kentucky (Lexington, Ky, 1973); pp. 214-223.

027. MACAVOY, Paul W., Federal State Regulation of the Pricing and Marketing of Insurance. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.

028. MAGLIANO, Augusto C., La Protecion Al Depositante, Série Ensayos 1988 FIBAFIN, Buenos Aires; Talleres Graficos Citygraf S.A. - 1988.

029. MARKLE, John L., "An Application of Portfolio Theory to the NonLife Insurance Industry." Ph.D. dissertation, The University of California at Los Angeles, 1973.

030. MAYER, T., "Preventing the Failures of Large Banks," in Current Perspective in Banking (Arlington Heights, Illinois: A.H.M. Publishing Co., 1976).

031. NEUFELD, E.P., The Financial System of Canada, McMillan of Canada (Toronto, 1972). pp. 439-441.

032. ROSE, P. and Frazer, D., Financial Institutions. Dallas, Texas: Business Publications Inc., 1980.

033. SAVAGE, J.H., Bank Audits and Examinations (Boston, Mass: Bankers Publishing Co., 1980).

034. SAYAD, João, "Regulation of Brazilian Commercial Banks." Ph.D. dissertation. Yale University, 1976.

035. SILVERBERG, S.C. and Flechsig, T.G., "The Case for 100% Insurance of Demand Deposits," Issues in Bank Regulation, FDIC (Qinter 1978).

036. SILVERBERG, S.C., "Resolving Large Bank Problems and Failures," Issues in Bank Regulation, Vol. 8, No. 3 (Winter 1985), pp. 12-15.

037. SINKEY, J. Jr., "The Characteristics of Large Problem and Failed Banks," Issues in Bank Regulation, Vol. 8, No. 3 (Winter 1985), pp. 43-53.

038. WATSON, Willian R. and Others, Mandat for Change: Reestructuring the Banking Industry: Federal Deposit Insurance Corporation. Washington, 1987.

039. WILSON, Kevin W., British Financial Institutions. London: Pitman Books Limited, 1983.

040. WOLKOWITZ, B., "Bank Capital: The Regulator versus the Market," in The Deregulation of the Banking and Securities Industries (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979.

**ARTIGOS E RELATÓRIOS TÉCNICOS**

001. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatórios Anuais de 1974 a 1989.

002. BANK OF ENGLAND, "Banking Supervision and The Banking Act," Bank of England Quarterly Bulletin, Vol. 20, No. 2 (June 1980), pp. 205-209

003. BANK OF ENGLAND, "Banking Supervision: Statutory Control of Self-Regulation." Bank of England Quarterly Bulletin, Vol. 15, No. 4 (December, 1975), pp. 367-369.

004. BANK OF ENGLAND, "The Capital and Liquidity Ratios," Bank of England Quarterly Bulletin, Vol. 15, No.3 (September 1975), pp. 239-243.

005. BANK OF ENGLAND, "International Cooperation in Banking Supervison," Bank of England Quarterly Bulletin. Vol. 17, No. 3 (September 1977), pp. 325-329.

006. BANK OF ENGLAND, "The Measurement of Capital," Bank of England Press Notice. (September 1980).

007. BANK OF ENGLAND, "The Secondary Banking Crisis and The Bank of England's Support Operations," Quarterly Review. Vol. 18, No. 2 (June 1978), pp. 230-239.

008. BANKER, "The Banks and the Banking Bill", Banker (October 1978), pp. 19-27.

009. BARNETT, Robert E., (Chairman, FDIC), "The FDIC: Deposit Insurance," FDIC News Release,, (September 13, 1976).

010. BARNETT, Robert E., "FDIC: Six Alternatives to the Present Deposit Insurance System," FDIC News Release. PR-82-76 (September 24, 1976).

011. BENSTON, G., "Economies of Scale of Financial Institutions." Journal of Money, Credit and Banking, 4 (2): pp. 312-41.

012. BINHAMMER, A., "Canadian Banking Legislation," National Banking Review, Vol. 4 (June 1967), pp. 499-500.

013. BOVENZI, J. and L. Nejezchleb, "Bank Failures: Why Are There So Many?" Issues in Bank Regulation, Vol. 8, No. 3 (Winter 1985), pp. 54-68.

014. BRANSILVER, Eduard, "Failing Banks: FDIC's Options and Constraints," Administrative Law Review, Vol. 27, No. 4 (Fall 1975), pp. 327-341.

015. BUCCHI, Wadico W., "Reflexões sobre Sistemas de Seguros de Depósitos." International Seminar on Deposit Insurance Schemes. São Paulo. Março de 1989.

016. BUCCHI, Wadico W., e Moura J.T.C. "Projeto para Ajustamento do Setor Financeiro." Banco Central do Brasil. Projeto apresentado ao Banco Mundial - LA10R em 16.06.88.

017. BUCCHI, Wadico W., "Reforma do Sistema Financeiro Brasileiro." X ELAEDB - FELABAN, Caracas, Junho de 1991.

018. BURGEE, Michael B., "Purchase and Assumption Transactions Under the Federal Deposit Insurance Act," The Forum, Vol. 14, No. 5 (Summer of 1979), pp. 1146-1160.

019. BURICK, Paul, The Design of Deposit Insurance Contracts: Lessons from Product Liability Theory, Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, Illinois, May 1-2, 1980, pp. 194-204.

020. Canada Deposit Insurance Corporation, Annual Reports, 1976 and 1977.

021. CARRILLO, E., A., "Tendencias Principales en Los Actuales Procesos de Reforma Fiñanciera en Diferentes Areas del Mundo." X ELAEDB - FELABAN, Caracas, Junio de 1991.

022. CHASE, S.B. Jr., "Financial Structure and Regulation: Some Knotty Problems," Journal of Finance (May 1971), pp. 585-597.

023. COOKE, W.P., "Developments in Cooperation Among Banking Supervisory Authorities," Bank of England Quarterly Bulletin, Vol. 21, No. 2 (June 1981), pp. 238-244.

024. DAHL, F.R., "Bank Capital--Once Again" in Banc d'Italia International Conference of Banking Supervisors, Rome, September 1984.

025. DUVAUX, P., "Main Features of Bank Supervision in a Selected Number of Countries," lecture given at the Second Central Banking Seminar, IMF, Washington, D.C., 1983.

026. EISENBEIS, R.A. and G.G. Gilbert, "Market Discipline and the Prevention of Bank Problems and Failures," Issues in Bank Regulation, Vol. 8, No. 3 (Winter 1985), pp. 16-23.

027. EINZENGA, W. and Ian H. Giddy, Bank Solvency Regulation and Deposit Insurance in the U.S. and the Netherlands. SUERF, Series No. 27a (Tilburg, Netherlands, 1979).

028. FLANNERY, M.J., "Deposit Insurance Creates a Need For Bank Regulation," Federal Reserve Bank of Philadelphia, Business Review (Jan./Feb. 1982), pp. 17-24.

029. GARDENER, P.M., "Capital Adequacy and Banking Supervision," Bangor Occasional Papers in Economics (Bangor: University of Wales Press, 1981).

030. GARDNER, E.P.M., "Capital Adequacy and Bank Protection Regulation," Journal of Bank Research (Autumn 1978).

031. GIDDY, I.H. and D.L. Allen, "International Competition in Bank Regulation," Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review. Vol. 32, No. 130 (1979), pp. 311-326.

032. HINDLE, T., "Britains's Banking Bill-Umbrella or Safety Net," Banker (August 1978), pp. 23-27.

033. HORWITZ, Paul M., "Failure of Large Bank's: Implications for Banking Supervision and Deposit Insurance," Journal of Financial and Quantitative Analysis, Vol. 10, No. 4 (November 1975), pp. 589-601.

034. HORWITZ, Paul M., "A Reconsideration of the Role of Bank Examination," Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 12, No. 4, Part 1 (November 1980), pp. 654-659.

035. HORWITZ, Paul M., "Reorganization of the Financial Regulatory Agencies," Journal of Bank Research, Vol. 13, No. 4, (Winter 1983), pp. 245-263.

036. HUMPHREY, D.B., "100% Deposit Insurance: What Would It Cost," Journal of Bank Research (Autumn 1976).

037. HUMPHREY, Thomas M., "The Classical Concept of the Lender of Last Resort," Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Review, Vol. 61, No. 1, (January/February 1975), pp. 2-9.

038. Interbank Research Organization (IBRO), "Deposit Insurance," Prudential Regulation of Banks in the EEC (London, U.K.,1975).

039. Interbank Research Organization, The Regulation of Banks in the Member States of the EEC (Alphen an den Rijn, Netherlands: Sijthoff and Noordhoff, 1978).

040. IOSHINO, J., "Crise Bancária e Seguro de Depósito: A Experiência Internacional", Informações FIPE nº 128 (Março 1991) pp. 13-18.

041. IOSHINO, J., "Um Novo Desenho do Sistema Financeiro Nacional: Diagnóstico e Sugestões Alternativas para Reformas", FIPE-USP, Versão Preliminar nº 2 (Março 1991) pp. 154-168.

042. ISAAC, William M.,"International Deposit Insurance Systems." Issues in Bank Regulation, Summer 1984, pp. 76-80.

043. JOHNSON, G.G. and Richard K. Abrams, "Aspects of International Banking Safety Net." IMF, Occasional Paper No. 17, 1983.

044. KAHANE, Y., "Capital Adequacy and the Regulation of Financial Intermediaries," Journal of Banking and Finance," Vol. 1, No. 2 (October 1977), pp. 207-218.

045. KREPS, C.H. Jr., and Wacht, R.F., "A More Constructive Role for Deposit Insurance," Journal of Finance (May 1971), pp. 605-613.

046. LEFF, G., "Should Federal Deposit Insurance Be 100%," Bankers Magazine (U.S., Summer 1976), pp. 23=30.

047. MAGUIRE, Margaret. "Outline of Deposit Insurance Issues." Washington D.C.. Memorando ao Banco Central do Brasil. December 24, 1987.

048. MARLIN, J.A., "Bank Deposit Insurance--I: Its Development in the USA," Bankers Magazine (U.K.) (September 1969), pp. 115-120.

049. MARLIN, J.A., "Bank Deposit Insurance-II: Its Growth Outside the U.S.," The Bankers Magazine (U.K., October 1969), pp. 175-182.

050. MAS, I., e TALLEY, S.H.. "Seguro de Depósito em Países em Desenvolvimento". Finanças e Desenvolvimento. Dezembro de 1990. pp. 43-45.

051. MAYER, T., "A Graduated Deposit Insurance Plan," Review of Economics and Statistics (February 1965).

052. MAYER, T., "Should Large Banks Be Alowed to Fail?" Journal of Financial and Quantitative Analysis (November 1975).

053. MARSHALL, J.M., "Insurance Theory: Reserves Versus Mutuality." Economic Inquiry, Vol. XII, No. 4, December 1974, pp. 476-492.

054. MERTON, R.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, Vol. I, (June 1977), pp. 3-11.

055. McCARTHY, Ian S., "Deposit Insurance: Theory and Practice," IMF, Staff Papers, Vol. 27, No. 3 (September 1980), pp. 578-600.

056. McCARTHY, Ian S., "Deposit Insurance: A Survey" Central Banking Service, IMF, April 1979.

057. MINGO, J.J., "Regulatory Influence on Bank Capital Investment," Journal of Finance (September 1975), pp. 111-1121.

058. MOSSE, R., Garcia, V., Talley, S., Minneman, J., and Coutinho R., "Brazil: Financial Reform Loan" International Bank for Reconstraction and Development. Report N. P-5029-BR. (April 1989).

059. MUCKENFUSS, C.F., "Handling Distressed Banks in the United States," paper presented at the International Conference of Banking Supervisors, Washington, D.C., September 1981.

060. MURPHY, N.B., "Disclosure of the Problem Bank Lists: A Test of The Impact," Journal of Bank Research, Vol. 10, No. 2 (Summer 1979), pp. 88-96.

061. MILNER, R., "Reform Bill Puts All Banks in the Governor's Court," Sunday Times (February 5, 1978).

062. ORGLER, Y.E., "Capital Adequacy and Recoveries from Failed Banks," Journal of Finance, December 1975, pp. 1366-1375.

063. PEDREIRA, J.L.B., COMPARATO, F.K., LAMY Filho, A., VIEIRA, J.H.G. e REZENDE, C.V., "Medidas para Proteger a Poupança Popular e o Funcionamento Regular dos Mercados em Caso de Quebra de Instituição Financeira," Anteprojeto de Lei elaborado pela Comissão criada pelo Decreto-Lei nº 91.159 de 18.03.85. Capítulo V da Exposição Justificativa. (Janeiro 1986). pp. 26-41.

064. PELTZMAN, S., "Capital Investment in Commercial Banking and Its Relationship to Portfolio Regulation," Journal of Political Economy (January-February 1970), pp. 1-26.

065. PETTWAY, R.H., "The Effects of Large Bank Failures upon Investors' Risk Cognizance in the Commercial Banking Industry," Journal of Financial and Quantitative Analysis (September 1976).

066. PRINGLE, R., "Changes in Bank Supervision," Banker (February 1977).

067. RANDALL, K.A., "The FDIC, Regulatory Functions and Philosophy," Law and Contemporary Problems, Duke University School of Law (Durham, N.C., Autumn 1966), pp. 696-712.

068. REID, M., "The Secondary Banking Crisis Five Years On," Banker (December 1978), pp. 21-30.

069. REVELL, J., Reforming U.K. Bank Supervision," Banker (September 1976).

070. SANTOMERO, A.M., and Vinso, J.D., "Estimating the Probability of Failure for Commercial Banks and the Banking System," Journal of Banking and Finance, Vol. I, No. 2 (October 1977), pp. 185-206.

071. SCOTT, K.W., and Mayer, T., "Risk and Regulation in Banking: Some Proposals for Deposit Insurance," Stanford Law Review, May 1971, pp. 862-866.

072. SILVERBERG Stanley C., Implications of Changes in the Effective Level of Deposit Insurance Coverage, Conference on Bank Structure and Competition Federal Reserve Bank of Chicago, May 1-2, 1980, pp. 209-218.

073. SINKEY, J.P., Jr., "Identifying Problem Banks: How Do the Banking Authorities Measure a Bank's Risk Exposure," Journal of Money, Credit and Banking. Vol. 10, No. 2 (May 1978), pp. 184-193.

074. TAGGART, R.A. Jr. and Greenbaum, S.I., "Bank Capital and Public Regulation," Journal of Money, Credit and Banking, Vol. X, No. 2, (May 1978), pp. 158-169.

075. TROENDLE, G.E., "A Survey of Deposit Insurance Schemes in Foreign Countries," FDIC Executive Summary, No. 77-2 (1977).

076. VILAR, L.S.. Fundo de Assistência de Liquidez das Letras de Câmbio. Proposta da ACREFI ao Banco Central do Brasil. Maio de 1988.

**FONTES ADICIONAIS DE DADOS**

001. Banco Central do Brasil. Diversas Resoluções do Conselho Monetário Nacional e Circulares do Banco Central de 1974 a 1990.

002. Constituição Federal de 1967.

003. Constituição Federal de 1988.

004. Leis 4.595/64 e 5.143/66.

005. Decreto-Lei nº 1.342/74.

006. Decreto-Lei nº 2.321/87.

007. Decreto-Lei nº 2.327/87.

008. Decreto-Lei nº 2.395/87.

009. Vários Projetos de Lei Complementar sobre Seguros de Depósitos em discussão no Congresso Nacional no primeiro semestre de 1991.