

EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO BANCÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE PÓS-KEYNESIANA

Joseli Fernanda Nappi¹

Simone Silva De Deos²

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça³

Olívia Maria Bullio Mattos⁴

RESUMO: O objetivo deste trabalho é investigar a estrutura regulatória do sistema bancário brasileiro no período que precede a adoção das normas internacionais propostas pelo Comitê de Basileia no país, em 1994. Para o seu desenvolvimento foi realizada, além de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental direta, através da análise de documentos oficiais do Banco Central do Brasil, Conselho Monetário Nacional e Comitê de Basileia. A partir da pesquisa pode-se concluir que no início da década de 1990 – isso é, antes da alteração do quadro regulatório – a rede de segurança do sistema bancário brasileiro contava com operação de redesconto e depósito compulsório, com seguro de depósito e regras rígidas para o saneamento das instituições do setor. Com relação às normas prudenciais, o licenciamento das instituições financeiras era feito a partir de critérios objetivos; o setor operava sob regras acerca do grau de alavancagem e um índice de imobilização do seu patrimônio líquido. Além disso, contava com um órgão normativo máximo e sua supervisão era realizada pelo Banco Central. Enfim, o sistema bancário brasileiro contava com um aparato complexo e institucionalmente adequado. Basileia foi introduzida no Brasil na esteira do movimento internacional e no momento de mudanças estruturais profundas na organização do sistema financeiro brasileiro, que visaram à redução da participação direta do Estado no setor, bem como a sua maior abertura externa.

Palavras-Chave: Sistema bancário brasileiro; Regulação de Liquidez; Acordos de Basileia; Redes de Segurança.

ABSTRACT: The aim of this paper is to investigate the Brazilian banking regulatory structure and supervision framework in the period that precedes the adoption of the international standards proposed by the Basel Committee. For this, besides a literature review, we performed a documentary research on the official documents of the Brazilian Central Bank, National Monetary

¹ Doutoranda em Economia no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP) e pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI) do IE-UNICAMP. Contato: fernandanappi1@gmail.com

² Docente do IE-UNICAMP e pesquisadora do CERI. Contato: simonededeos@gmail.com

³ Docente do IE-UNICAMP e pesquisadora do CERI. Contato: anarosa.r.mendonca@gmail.com

⁴ Professora Assistente, St. Francis College, Brooklyn, NY e pesquisadora do CERI. Contato: obulliomattos@sfc.edu

Commission and Basel Commission. From this research, we conclude that in the beginning of the 1990s, the country already had a comprehensive safety nets and prudential rules that sought to ensure the stability and solidity of the sector. The Brazilian banking system had discount window and required reserve deposit operations carried out by the BCB; deposit insurance and rigid rules for the sector's financial restructuring. With regard to prudential standards, the licensing of financial institutions was done on the basis of objective criteria; the sector had rules regarding the degree of leverage and an index of immobilization of its equity. In addition, it had a top regulatory body and the system was supervised by the BCB. In conclusion, the Brazilian banking system had already complex and institutionally suitable regulatory framework. The Basel Agreement was adopted following the international movement and at a time with profound structural changes in the Brazilian Financial System, which sought to reduce the participation of the State and increase the openness of the Brazilian economy.

Keywords: Brazilian banking system; Liquidity Regulation; Basel Accords; Safety Nets.

INTRODUÇÃO

Em âmbito internacional, a história da regulamentação e supervisão dos sistemas bancários pode ser pensada em duas fases. Estas seriam antes e após a formulação do primeiro Acordo de Basileia, em 1988, o qual visava, sobretudo, a um “nivelamento do campo de jogo” num período de liberalização das finanças (Kregel, 2012). De fato, a incorporação das regras de Basileia foi ampla e fortemente incentivada internacionalmente, e acabou penetrando nas estruturas de vários países, articulando-se ao conjunto de transformações pelas quais passavam suas economias.

No Brasil, as regras de Basileia passaram a ser incorporadas a partir de 1994, na esteira de grandes transformações econômicas internas, que culminaram com a alteração da estratégia de desenvolvimento nacional, a partir da qual se buscou reduzir a participação direta do Estado na economia – por exemplo, com a privatização de empresas e bancos estatais – e incentivar a abertura comercial e financeira. Nesse contexto, a própria abertura financeira colocou a necessidade de adequar o quadro regulatório e de supervisão bancária aos padrões internacionais⁵.

Recentemente, os impactos limitados da crise de 2008 no sistema bancário brasileiro, quando comparado às proporções que tomou em outras economias ao redor do mundo, fez com que o Banco Central do Brasil (BCB) atribuísse sua robustez a uma estratégia contínua e bem sucedida de adoção das regras de Basileia no país. Pronunciamento realizado pelo diretor de regulação do Banco em março de 2013, por ocasião da divulgação da implantação da mais nova versão internacional do

⁵ Por meio da Resolução nº 2.099, de 17 de agosto de 1994, o BCB iniciou a convergência às recomendações de Basileia I. Posteriormente, a esse quadro foram sendo incorporadas as alterações propostas pelo BCBS, e passou a englobar as diretrizes de Basileia II - a partir de 2004 - e, mais recentemente, de Basileia III, a partir de 2011.

Acordo (conhecido como Basileia III), deu grande ênfase à robustez do sistema financeiro nacional, e afirmou que sua adoção teria o sentido de reforçá-la. Basileia, enfim, teria se tornado sinônimo de qualidade e de modernidade do sistema bancário. O caminho, desse ponto de vista, só poderia ser o de seu aprofundamento.

Tendo em vista a importância do sistema bancário para o funcionamento da economia, o presente trabalho analisa a estrutura regulatória do sistema bancário no Brasil no período que precede a adoção das normas internacionais propostas pelo Comitê de Basileia (Basel Committee on Banking Supervision - BCBS), com vistas a jogar mais luzes nessa reflexão. A hipótese é que, antes de responder à fragilidades apresentadas pelo sistema bancário brasileiro e à ausência de marco regulatório, Basileia é implementada no país num contexto em que se buscava articular o sistema bancário nacional ao movimento de liberalização financeira em âmbito internacional.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira é dedicada ao resgate da discussão acerca do risco sistêmico associado à atividade bancária e da sua regulamentação e supervisão. A segunda seção apresenta a evolução do Sistema Bancário Nacional (SBN), com ênfase nas transformações do seu aparato regulatório. A periodização realizada tem como foco as principais alterações no seu marco-regulatório, e está dividida em três fases. A primeira fase compreende as medidas iniciais para composição da estrutura regulatória nacional do sistema bancário, e é concomitante à sua própria formação. O segundo período compreende as medidas de consolidação, e teve início com a aprovação da lei de reforma bancária em 1921. O terceiro período se inicia com a reforma financeira de 1964/65, que aperfeiçoou a estrutura regulatória interna e modernizou o SBN, e se encerra em meados da década de 1990, quando as normas internacionais do BCBS passaram a ser adotadas. Na última seção são feitas considerações finais.

2. ATIVIDADE BANCÁRIA: O RISCO SISTÊMICO E A REGULAÇÃO PRUDENCIAL

Partindo da concepção de que a economia capitalista é uma economia monetária, é indiscutível o papel crucial exercido pelo sistema bancário. Por um lado, ele aumenta a disponibilidade de recursos, possibilitando o financiamento das decisões de gasto e contribuindo para a formação de financiamento de longo prazo; por outro, eleva o potencial de especulação e abre espaço para efeitos contágio, contribuindo para o aumento da volatilidade das variáveis macroeconômicas (PAULA; 2013).

Com relação ao sistema bancário, o efeito contágio está relacionado aos perigos que as dificuldades enfrentadas por um banco podem causar no restante desse sistema como, por exemplo, corridas bancárias em instituições solventes, podendo levar a sua quebra; e/ou o colapso do sistema de pagamentos, que também pode afetar a solvência de outras instituições financeiras. Ainda mais

importante é o chamado risco sistêmico, que se refere à possibilidade de um choque na esfera financeira repercutir por todo o sistema econômico, afetando seu “lado real” e levando ao colapso da economia.

Tal fenômeno, exclusivo da atividade financeira, em especial bancária, se deve ao papel central que a confiança exerce nesse mercado. Carvalho (2005, p. 123) destacou que, na economia contemporânea, as transações entre os agentes privados em grande medida “são liquidadas através da transferência de direitos sobre os depósitos à vista mantidos nos bancos comerciais”. De acordo com o autor:

“Um depósito à vista nada mais é do que a promessa feita por um agente privado, o banco, de entrega de um montante determinado de moeda legal a qualquer momento em que o detentor desta obrigação assim o deseje. A equivalência entre depósitos à vista e moeda legal, aos olhos do público, que os transforma em substitutos perfeitos (e os depósitos à vista em meios de pagamento), depende da confiança que o público tenha de que aquela promessa possa efetivamente ser honrada a qualquer momento por parte do banco que aceitou o depósito. A eventual perda, ou mesmo o abalo desta confiança, pode levar os depositantes a testarem a capacidade de um banco em resgatar os depósitos como prometido. Se isto ocorrer, nos encontraremos no limiar do que se chama de *corrida bancária*.” (CARVALHO; 2005, p. 124)

Por sua vez, a subjetividade com que a confiança dos agentes é determinada impossibilita a definição de uma estratégia regulatória exclusivamente voltada à eliminação dos canais de contágio. Alternativamente, as estratégias regulatórias desenvolvidas até hoje têm como foco as próprias instituições bancárias. Em outras palavras, já que não se conhece os determinantes do estado de confiança do público, tornando tarefa impossível eliminar o efeito contágio e o risco sistêmico, o regulador busca minimizar a ocorrência de situações onde o funcionamento normal do banco seja comprometido.

Nesse sentido, criou-se um aparato regulatório que pode ser analisado sob dois recortes. O primeiro constitui-se numa rede de segurança, que compreende instrumentos para suavizar choques já instalados e evitar movimentos de contágio. Destacam-se *i*) operações de redesconto; *ii*) seguros de depósito; e *iii*) medidas de saneamento (intervenção e liquidação). O segundo conforma-se em regras prudenciais para conduta das instituições bancárias e para sua supervisão, visando a garantir a menor exposição possível a riscos que possam comprometer a continuidade da sua existência, além de buscar elevar sua capacidade de absorção a choques. Entre esses, *i*) o licenciamento de instituições financeiras; e *ii*) regras de controle e administração de riscos (CARVALHO; 2005, LUNDBERG; 1999, MENDONÇA; 2006).

A crise financeira americana em 1929, caracterizada por corridas bancárias, deu origem a um quadro regulatório cujo objetivo principal era dar segurança aos depositantes, o que significou a

criação de seguro de depósitos e regras de prudência para os bancos comerciais. Neste enfoque, a atenção do regulador estava na manutenção da liquidez dos depósitos. Contudo, com vistas a proporcionar um sistema de pagamentos confiável, a principal característica do Glass Steagal Act nos Estados Unidos foi a segmentação das atividades bancárias, limitando as atividades dos bancos comerciais a empréstimos de curto prazo (KREGEL, 2012).

Segundo Carvalho (2005), a funcionalidade desse enfoque perdurou enquanto os bancos possuíam um perfil de atividades relativamente simples e os depósitos à vista eram sua principal fonte de captação de recursos. No entanto, essas instituições transformam suas atividades e adaptaram-se às novas condições. A própria regulação de liquidez foi responsável por gerar estímulos para que elas buscassem outras fontes de captação, sujeitas a um menor número de restrições, levando, por exemplo, ao surgimento dos certificados de depósito bancário e ao desenvolvimento do mercado interbancário de reservas, nos Estados Unidos, nos anos 1950.

Nesta década e na seguinte, como resultado do aumento da concorrência entre as instituições financeiras, os ajustamentos que já ocorriam pelo lado do ativo de seus balanços passaram também a ser realizados pelo lado do passivo. Ou seja, os bancos deixaram de decidir apenas quanto e como emprestar, e a atitude passiva destas instituições em relação ao “lado direito” do seu balanço foi substituída por outra, ativa, uma vez que passaram a realizar a administração de passivos na busca por reter e atrair recursos (CHICK 1986, 1993; PRATES; FARHI, 2011).

Nas décadas seguintes, as transformações foram ainda mais intensas. Os aumentos de preços das matérias-primas na década de 1970, especialmente o petróleo; o colapso do sistema de taxas de câmbio fixas de *Bretton Woods*; a adoção de políticas monetárias contracionistas pelas principais economias industrializadas; a desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais; e a liberalização dos fluxos financeiros internacionais resultou na explosão do volume e da mobilidade dos fluxos de capitais, gerando uma enorme volatilidade nas taxas de câmbio entre as principais moedas do mundo, bem como nas taxas de juros, que se tornaram o principal instrumento estabilizador dos fluxos financeiros.

A incerteza quanto a essas duas variáveis chaves na tomada de decisão fez com que a busca dos agentes por formas de minimizá-la se tornasse imperativa para a continuidade das suas operações. A partir de então, o surgimento de inovações financeiras intensificou-se (METRI, 2004). De acordo com Carvalho (2005), a incerteza foi sentida mais intensamente pelos bancos, pois sua atividade de intermediação de recursos é, por definição, internalizadora de riscos.

Como resposta à percepção de obsolescência da regulamentação vigente face às transformações em curso, em 1974 foi criado o BCBS, por iniciativa dos países membros do G10⁶.

⁶ Na sua formação inicial, o conselho do BCBS era constituído apenas por representantes dos bancos centrais de alguns países avançados, aqueles considerados os mais importantes. Dentre seus treze membros, estavam todos os integrantes

O BCBS acabou se constituindo na primeira instância de discussão entre os reguladores financeiros nacionais, que se reúnem regularmente a cada três ou quatro meses, com vistas a definir normas mínimas de regulamentação e supervisão prudencial dos bancos, compartilhar questões, abordagens e técnicas de supervisão, além de trocar informações sobre a evolução do setor bancário e dos mercados financeiros, com o objetivo último de contribuir para o fortalecimento da solidez dos sistemas bancários nacionais (BCBS, 2015)⁷.

O primeiro Acordo de Capitais emitido pelo BCBS, datado de 1988, inaugurou um novo quadro regulatório e de supervisão prudencial, baseado na exigência de manutenção de coeficientes mínimos de capital próprio ponderado pelo grau de risco dos ativos, acrescentando ao foco da liquidez o foco da solvência das instituições bancárias (ANBIMA, 2010; CARVALHO, 2005).

Assim, fica claro como o Primeiro Acordo de Basileia veio em meio a profundas transformações no sistema financeiro internacional e, especialmente, no norte-americano. No caso do Brasil, a adoção do Acordo respondeu ao momento de abertura financeira externa e de redução ao papel do Estado na economia.

3. SISTEMA BANCÁRIO NACIONAL: TRANSFORMAÇÕES EM PERSPECTIVA

3.1 Formação do sistema bancário nacional e os primeiros passos da sua estrutura regulatória

Durante o seu período colonial, em que prevaleceu a troca direta de mercadorias, o Brasil sofreu com a falta de moeda metálica. No século XVIII, com o ciclo do ouro no país, o comércio nacional passou a ser realizado com moeda metálica. A partir de então, o fisco recolhido pela coroa portuguesa e a moeda foram interiorizados. (COSTA e DEOS, 2002).

Com a chegada de D. João VI ao país, em 1808, foi criado o Banco do Brasil⁸, marco da formação do sistema financeiro nacional (SFN). No entanto, nos primeiros anos da sua formação as

do G10 à época, mais a Espanha e Luxemburgo. Com o desenrolar da última crise, em 2009 o BCBS dobrou seu número de membros através da incorporação de alguns países emergentes que faziam parte do G20. No total, quatorze novos países foram admitidos para o seu conselho, dentre eles todos os países dos BRICS, mais a Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong, Indonésia, México e Turquia. Finalmente, em 2014 a União Europeia foi incluída no conselho do BCBS, que atualmente conta com 28 membros (BCBS, 2015).

⁷ Conforme destacado no relatório do próprio BCBS (2015), suas decisões são meramente sugestivas. “Para que as sugestões do BCBS se transformem em regulação financeira efetiva é preciso que cada país se decida a adotá-las, mas tendo a liberdade não apenas de recusá-las, como também de adaptá-las da forma que cada regulador nacional julgar conveniente” (ANBIMA, 2010, p. 15-16). No entanto, desde o início, as suas publicações foram amplamente seguidas por países-membros e não membros, sendo a sua adoção fortemente incentivada pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, que a tornou um pré-requisito para o fornecimento de crédito.

⁸ É preciso ressaltar que este banco foi fechado em 1829, com a volta de D. João VI à Portugal. O Banco do Brasil atual foi originado em 1906, como resultado da fusão entre o Banco do Brasil, que por sua vez havia sido criado em 1853 e era a quarta versão daquele de 1808, com o Banco da República do Brasil. Para Camargo (2009), as diversas transformações sofridas por este banco ao longo dos anos fizeram com que seu formato atual não guarde semelhança com aquele banco criado em 1906. Um estudo detalhado acerca da evolução do Banco do Brasil pode ser encontrado em Costa Neto (2004).

mudanças ocorreram lentamente, e somente 28 anos após a criação – de caráter oficial⁹ – do Banco do Brasil que surgiu o primeiro banco comercial privado nacional, o Banco do Ceará, em 1836. Os primeiros bancos estrangeiros, o *London & Brazilian Bank* e o *The Brazilian and Portuguese Bank*, instalaram-se no país ambos em 1863.

Passados 80 anos do início da sua formação, ao final do império, em 1888, o país ainda estava longe de possuir uma atividade bancária consolidada, contando apenas com 68 agências bancárias, sendo 80% dos depósitos concentrados no Rio de Janeiro. Além disso, não se podia “constatar o pleno funcionamento de um sistema bancário no país”, uma vez que carecíamos de “uma câmara de compensação que permitisse o uso generalizado de cheques, uma carteira de redesconto para apoio às situações de crise de liquidez, uma rede de agências bancárias integrada” (COSTA; DEOS, 2002, p. 30; COSTA NETO, 2004).

Além de pequena, a atividade bancária existente também podia ser caracterizada pela escassez de numerário durante o período de safra, o que dificultava a expansão do crédito e a realização de negócios, e ocasionava a elevação da taxa de desconto bancária. Com relação à regulamentação, segundo Turczyn (2005), as duas constituições nacionais elaboradas nesse período, datadas de 1824 e 1891, tiveram como única preocupação a emissão monetária. Neste sentido, a constituição de 1824 conferiu ao poder legislativo o papel de determinar o peso, o valor, a inscrição, o tipo e a denominação das moedas, além do padrão dos pesos e medidas. A constituição de 1891, por sua vez, conferiu à união competência exclusiva para a instituição de bancos emissores.

Com o surgimento dos primeiros bancos privados no Brasil, abriu-se a discussão sobre a necessidade de autorização do poder público para que pudessem funcionar. Esta discussão deu origem ao decreto nº 575 no ano de 1849, que estabeleceu normas para constituição de empresas bancárias sob a forma de sociedades anônimas e tornou obrigatória autorização governamental para seu funcionamento.

Por seu turno, em 1860 foi promulgada a lei nº 1.083 que impôs aos bancos de emissão¹⁰ a redução de suas notas ou bilhetes em circulação, limitando as novas emissões à média do semestre anterior, enquanto não possuísse ouro para realizar o seu pagamento. De acordo com Favaretto (2005) essa lei também estabeleceu, pela primeira vez no país, a fiscalização bancária, com a finalidade de manter um controle das suas operações. Nesse mesmo ano, o decreto nº 2.711 estabeleceu que a criação, organização e incorporação de qualquer banco no País dependeria de

⁹ Apesar de se constituir em um banco privado, pois tinha como subscritores de suas ações os principais comerciantes da corte, o Banco do Brasil possuía caráter oficial, uma vez que seus controladores administrativos eram pessoas indicadas pelo Rei. Assim, era controlado pelo próprio Rei (COSTA NETO, 2004).

¹⁰ Bancos de emissão são aqueles com o privilégio de emitir títulos de crédito fiduciários, com promessa de pagar ao portador, à vista, em qualquer data, o valor declarado (DE SIQUEIRA, 2001).

autorização do poder público. Esta legislação, conforme destacou De Siqueira (2001), surgiu como resultado da primeira crise bancária enfrentada pelo Brasil, iniciada em 1858.

Na virada do século, a situação começou a se alterar. Com o início da Primeira Guerra Mundial, a fuga das reservas de ouro do Brasil, juntamente com mudanças econômicas internas, o sistema bancário do país iniciou uma nova fase, marcada por uma série de reformas institucionais que, ao seu final, resultaram na ampliação da rede bancária nacional, mas, principalmente, no seu pleno funcionamento no país (COSTA; DEOS, 2002).

3.2 Consolidação do sistema bancário nacional e da sua estrutura regulatória

Nos anos 1920, o Brasil assistiu ao auge da agricultura de exportação e à diversificação das suas atividades industriais, que gerou um crescimento do comércio interno sem precedentes. De uma economia até então precária, emergiu um mercado relativamente mais dinâmico e integrado. Somando-se a isso havia, também, uma grande preocupação dos sucessivos governos com a estabilidade monetária e cambial nacional. Segundo Chavantes (2004):

“O governo percebia, por um lado, que o desenvolvimento das operações bancárias iria influir diretamente no comportamento dos fluxos monetários e, por outro, que as arbitragens cambiais realizadas há anos pelos estabelecimentos bancários contribuíam para as enormes flutuações da taxa cambial. Diante desse quadro, as autoridades econômicas decidiram implementar uma série de medidas no sentido de equacionar os bancos com uma legislação moderna que lhes dessem condições de influenciar positivamente na trajetória da política monetária e cambial” (CHAVANTES, 2004, p. 53).

Neste sentido, foi iniciada uma reforma bancária com a aprovação do decreto nº 14.728 – Lei Bancária – de 1921, que significou um passo decisivo para a consolidação do SFN.

No que tange à configuração do setor, no início da reforma, segundo Costa e Deos (2002) havia uma importância expressiva dos bancos estrangeiros¹¹ na atividade financeira nacional, que eram responsáveis por aproximadamente 45% dos depósitos e empréstimos do sistema bancário, enquanto que os bancos nacionais se encontravam numa situação inferior. Neste sentido, visando fortalecer as instituições nacionais, a aprovação da Lei Bancária em 1921 limitou as atividades dos bancos estrangeiros no país, que viram sua participação cair, chegando em 1945 a uma participação

¹¹ Os bancos estrangeiros eram voltados principalmente para os empréstimos comerciais e para as operações cambiais, enquanto os bancos nacionais, públicos e privados, eram voltados para o mercado interno ou para a agricultura (COSTA; DEOS, 2002).

de apenas 7% dos depósitos do SBN. Essa limitação se constituiu na exigência de um capital mínimo que era muito superior àquele estabelecido para as instituições nacionais¹².

A Lei Bancária também contribuiu para a melhoria do SBN, por meio da instituição da Câmara de Compensação de cheques no Banco do Brasil, que levou à disseminação do uso desse instrumento, dando maior velocidade às transações de débito e crédito.

No âmbito da fiscalização, foi feito um grande avanço através da criação da Inspeção Geral dos Bancos, primeiro órgão responsável pela fiscalização bancária nacional, e que trouxe em seu regulamento o reconhecimento da diferenciação da atividade bancária – específicas de bancos e casas bancárias¹³ – em relação às demais atividades econômicas. Além disso, este órgão incorporou definitivamente o princípio segundo o qual as empresas bancárias, nacionais ou estrangeiras, só podiam funcionar no país mediante prévia autorização do poder público. A partir dele, o funcionamento dos bancos de circulação e de crédito passou a ser autorizado apenas por decreto do Ministério da Fazenda; já o funcionamento dos demais bancos e casas bancárias nacionais passou a ser autorizado por carta patente emitida por tal Ministério.

Em relação à segurança do sistema, o decreto nº 14.635 de 1921 regulamentou a Carteira de Redesconto, com o objetivo de prestar assistência de liquidez aos bancos através do desconto de títulos comerciais como as letras de câmbio e as notas promissórias, expedidas originalmente por agricultores, comerciantes ou industriais (COSTA NETO, 2004).

Costa Neto (2004) apontou a busca pelo fortalecimento da competitividade dos bancos nacionais frente aos estrangeiros como uma das motivações para a criação da CARED. Até antes da sua criação, havia a percepção que os bancos estrangeiros, por contarem com recursos das suas matrizes no exterior, eram mais sólidos para o enfrentamento de crises monetárias e, por isso, eram preferidos pelo público brasileiro. A ausência de redesconto era apontada como causa da vulnerabilidade dos bancos nacionais às crises monetárias e, portanto, da preferência do público por bancos estrangeiros. Desta forma, sua criação serviria ao fortalecimento dos bancos nacionais, haja vista seu efeito de elevar a confiança do público no sistema bancário.

Na sequência dos avanços, por meio do decreto nº 21.499 de 1932, foi criada a Caixa de mobilização bancária (CAMOB), cujo objetivo era socorrer os bancos em crise de liquidez em virtude de saques anormais de seus depositantes, tornando obrigatório, pela primeira vez no país, que as instituições bancárias mantivessem um nível mínimo de encaixes em relação aos seus

¹² Para que pudessem operar no Brasil, os bancos estrangeiros deveriam possuir um capital mínimo de 9.000 contos de réis, enquanto que para os bancos nacionais essa quantia era de 500 contos de réis (COSTA NETO, 2004).

¹³ De acordo com o Art. 3º do decreto nº 14.728, eram considerados bancos os estabelecimentos financeiros com capital social superior a 500 contos de réis, e casas bancárias eram considerados aqueles estabelecimentos financeiros com capital igual ou inferior a este.

depósitos. Segundo Costa Neto (2004), todo valor excedente a 20% dos depósitos das instituições deveria ser depositado em moeda manual junto ao Banco do Brasil a título de reservas.

O fundo financeiro formado por esses recursos “compulsórios” era acrescido por repasses do Tesouro e servia ao financiamento da assistência financeira de última instância “a bancos que operavam em circunstâncias nas quais prevalecessem encaixes bancários abaixo do limite mínimo regulamentado, mas dispusessem de uma carteira de ativos seguros ainda que com perfil do tipo “baixo grau de liquidez”” (SILVA, 2007, p. 7).

De acordo com Silva (2007), estas mudanças institucionais podem ser consideradas uma resposta à vulnerabilidade do sistema bancário, evidenciada pela crise desencadeada em 1929, no sistema bancário norte-americano. Além disso, também argumentou que foram desenvolvidas em um contexto de pressão do empresariado nacional, que reclamava por melhores condições de acesso ao crédito de longo prazo.

Cabe destacar que, de acordo com a retrospectiva realizada por Turczyn (2005), é também neste período que a atividade financeira passou a ganhar tratamento constitucional, passando, desde então, a estar presente na lei maior. A constituição de 1934 estabeleceu que a promoção do desenvolvimento do crédito e a nacionalização dos bancos de depósitos e das empresas de seguros deveria se dar por iniciativa de leis. Na constituição de 1937, foi conferido à união o poder legislativo sobre as finanças federais e sobre questões da moeda, de crédito, de bolsa e de banco. Além disso, determinou que bancos de depósito e empresas de seguro só poderiam funcionar no país quando seus acionistas fossem brasileiros. Àqueles já em funcionamento, foi dado prazo para se adaptarem à lei¹⁴.

Em meados da década de 1940 foi dado mais um importante passo para a configuração do SFN com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)¹⁵, que se tornou a responsável pela supervisão bancária nacional até a criação do Banco Central do Brasil. A superintendência tinha como objetivo controlar o mercado monetário, executar a política monetária, autorizar e fiscalizar o funcionamento de instituições de crédito, além de preparar a organização de um banco central no país¹⁶. Apesar das transformações institucionais ocorridas no SFN, até meados da década de 1960 os bancos privados no Brasil estavam voltados ao curto prazo e às atividades típicas de bancos comerciais. O crédito de longo prazo era, assim, quase inexistente.

A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico em 1952, com a finalidade de financiar investimentos em infraestrutura, principalmente transportes e energia elétrica, indicou a vontade e o grande esforço político em aprofundar o processo de industrialização. Os recursos

¹⁴ Na prática, estas regras passaram por diversas exceções e prorrogações, não chegando a serem executadas integralmente (COSTA NETO, 2004).

¹⁵ Por meio do decreto-lei nº 7.293 de 02 de fevereiro de 1945.

¹⁶ A SUMOC é considerada precursora do BCB.

deste banco, no entanto, não eram suficientes para dar conta de toda a necessidade de recursos de longo prazo requeridos pelo processo. A estrutura de financiamento do país havia se tornado um obstáculo à continuidade do desenvolvimento econômico nacional. Buscando solucionar esta questão, a partir da década de 1960 o país assistiu a uma nova rodada de mudanças estruturais no SFN (TAVARES; ASSIS, 1985; TURCZYN, 2005).

3.3 A modernização autoritária de 1964/65

A situação econômica do Brasil no início dos anos 1960 era de baixo crescimento, inflação elevada e estrangulamento externo. Em meio à crise, o país foi tomado pelo regime militar em 1964 e, logo no início do novo governo, foi colocado em prática o Plano de Ação Econômica do Governo. No âmbito do Plano, a questão do financiamento público e privado ganhou papel central - o setor financeiro era visto como atrasado e sua modernização era necessária para superar a escassez de financiamento de longo prazo (TAVARES; ASSIS, 1985).

Três leis aprovadas no primeiro biênio do governo Castello Branco constituíram a base da reforma financeira. Em ordem cronológica, elas foram a lei nº 4.380 de agosto de 1964, que criou o Sistema Financeiro de Habitação¹⁷; a lei nº 4.595 de dezembro do mesmo ano, conhecida como a Lei da Reforma Bancária, e a lei nº 4.728 de julho de 1965, conhecida como Lei do Mercado de Capitais, responsável pela sua reestruturação. Subjacente a essas medidas e de grande relevância para os acontecimentos econômicos posteriores, foi introduzida a correção monetária através da criação da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional – ORTN¹⁸.

No geral, a reforma teve como inspiração o sistema financeiro das economias capitalistas avançadas e se baseou no princípio de “segmentação do mercado financeiro, [...] através da especialização das funções das instituições financeiras, e da vinculação da captação com a aplicação dos recursos” (PAULA, 1998, p. 89). Assim sendo, as instituições financeiras foram divididas em quatro tipos – os bancos comerciais; os bancos de investimento e desenvolvimento; as financeiras; e as instituições do SFH – responsáveis cada uma por um segmento diferente do mercado. De acordo com Puga (1999):

“bancos comerciais somente poderiam realizar operações de crédito de curto prazo, captando depósitos à vista. Os bancos de investimento e

¹⁷ Juntamente com o surgimento do SFH foi criado o Banco Nacional de Habitação – BNH, e em 1966 foi instituído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, garantindo uma base sólida de recursos para suprir as necessidades de financiamento habitacional. Em 1986 o BNH foi incorporado pela Caixa Econômica Federal – CEF, que passou a administrar o FGTS, enquanto que a função normativa do SFH foi assumida pelo CMN (CAMARGO, 2009; TAVARES; ASSIS, 1985).

¹⁸ A ORTN foi introduzida através da lei nº 6.423/1977. De acordo com Tavares e Assis (1985), essa inovação teve o modesto propósito inicial de manter o valor real dos atrasados, protegendo-os da corrosão inflacionária, mas revelou-se da mais profunda consequência para o funcionamento da economia.

desenvolvimento, por sua vez, seriam responsáveis pelos empréstimos de longo prazo, a partir da captação de depósitos a prazo e de recursos no exterior. As sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras) deveriam operar no crédito ao consumidor e em empréstimos pessoais, captando letras de câmbio. Finalmente, as instituições do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) responderiam pelo financiamento habitacional, com base nos recursos obtidos através de depósitos de poupança e de letras imobiliárias” (PUGA, 1999, p. 9).

No entanto, conforme ressaltou Paula (1998), a segmentação obtida foi inferior àquela pretendida originalmente. Isso porque, ao longo do tempo, conglomerados financeiros foram constituídos. Por meio de administração de tesouraria, esses se tornaram, de fato, uma única empresa, apesar das restrições legais existentes. No que tange à introdução de mudanças na regulamentação e supervisão do SBN, apresentadas na sequência, a Lei da Reforma Bancária pode ser considerada a mais importante dentre as três leis que compuseram a reforma. A partir dela foi criado o CMN, com o objetivo de determinar as diretrizes do governo federal no que tange às políticas monetária e de crédito. Ele é, até o presente, o órgão normativo máximo do SFN, e possui como seu principal braço operacional o BCB¹⁹, criado pela mesma lei (CAMARGO, 2009; TURCZYN, 2005).

Além de executor das normas expedidas pelo CMN, foi atribuído ao BCB o poder para autorizar o funcionamento de instituições financeiras, realizar sua fiscalização e aplicar penalidades. Ainda no que concerne às atribuições do Banco Central, em seu Art. 10, a LRB autorizou a realização de operações de compra e venda de títulos públicos federais como instrumento de política monetária. No Art. 49 da mesma lei, o BCB também ficou autorizado, desde que com permissão do CMN, a realizar compras diretas de Letras do Tesouro Nacional – LTN²⁰ – através da emissão de papel moeda.

No âmbito da regulamentação e supervisão prudencial do sistema bancário, Barbosa (1995) também destacou a permissão concedida ao BCB para a criação de recolhimentos compulsórios sobre os depósitos das instituições financeiras, que poderiam ser utilizados tanto como instrumento de política monetária, como para outras finalidades.

Em relação ao seu conjunto, as medidas para a reforma do SFN foram decisivas para transformar um sistema pouco diferenciado num mais complexo, que se propunha a modernizar o financiamento das empresas e das famílias (SOCHACZEWSKI, 1980 *apud* CRUZ, 1994). No

¹⁹ Na prática, o BCB veio a ser o substituto da SUMOC.

²⁰ As LTN's foram introduzidas na década de 1970 com o objetivo de ser um instrumento de política monetária do BCB. Através da compra e venda desses títulos, conhecida como operação de “mercado aberto” ou “*open market*”, o governo administra diariamente a oferta monetária e a taxa de juros.

entanto, elas pouco contribuíram para a estruturação de instituições e de instrumentos privados de financiamento de longo prazo no país, permanecendo este como a grande lacuna²¹.

Além disso, o mecanismo de indexação criado pela reforma, a ORTN, associado ao processo inflacionário, surtiu três efeitos sobre o sistema bancário, segundo Turczyn (2005). Primeiramente, facilitou a obtenção de receita pelos bancos e permitiu que o pagamento de juros reais sobre o excesso de captações acima dos limites de reserva fosse quase nulo ou negativo; além disso, levou à redução do risco de insolvência como consequência da queda do valor real dos passivos bancários; por fim, aumentou a liquidez do sistema ao facilitar o pagamento das dívidas por parte dos tomadores de empréstimos.

Não obstante, nas três décadas que se seguiram à LRB, o governo deu continuidade ao processo de aperfeiçoamento do quadro regulatório e de supervisão prudencial do SBN, introduzindo novas medidas. Em 1974, por meio da lei nº 6.024, o governo tratou da intervenção e liquidação extrajudicial das instituições financeiras²², visando manter a credibilidade e a confiança no sistema financeiro nacional num contexto de profundas alterações na configuração do sistema monetário internacional, destacadas na seção anterior. Para isso, buscou retirar “do meio financeiro aquelas instituições sem condições de operar no mercado, por provada má administração ou por reiteradas infrações e desrespeito a dispositivos da legislação bancária” (FAVARETTO, 2005:147), atribuindo responsabilidade solidária aos administradores das instituições pelas obrigações assumidas durante sua gestão. Além disso, também tratou “da responsabilidade dos administradores e membros do conselho fiscal das instituições financeiras atingidas, estabelecendo, em primeiro lugar, a indisponibilidade de seus bens” (FAVARETTO, 2005, p. 147-148)²³.

Em 1986, o governo aprovou a lei nº 7.492, que definiu os crimes contra o sistema financeiro nacional e suas punições, buscando coibir a prática de abusos. Até então, a penalidade definida era de ordem administrativa/civil. A partir dela, foi adicionada a ordem penal para crimes contra o sistema financeiro nacional, com punição de multa e prisão.

Em 1987, por meio do decreto-lei nº 2.321, o governo estabeleceu o regime de administração especial temporária – RAET, que conferiu autoridade ao BCB para intervir na gestão das

²¹ Neste mesmo sentido, Corrêa (1996) procurou mostrar que a reforma financeira introduzida nos anos 1960 pelo regime militar não contemplou adequadamente as necessidades de financiamento de longo prazo da economia. Tavares e Assis (1985), por sua vez, atribuem a neutralização parcial dos efeitos que se esperavam da modernização do sistema de intermediação financeira e de financiamento da economia brasileira à instituição da correção monetária que, associada à política monetária e de crédito restritivas do período, fez com que as instituições assumissem definitivamente a forma de atuação que havia sido imaginada como provisória.

²² Na prática, significou que a liquidação dessas instituições passou a poder ser decidida e administrada pelo BCB.

²³ Tal mudança estava inserida no debate acadêmico através da “teoria da agência”. De acordo com os economistas, a estratégia de regulação financeira vigente, baseada nas redes de segurança e na regulação prudencial, era geradora de risco moral, pois “o agente (banco) não gozava de incentivos para se precaver adequadamente em relação aos riscos envolvidos na concessão de empréstimos e nem o principal (depositante) era incentivado a tomar precauções na escolha do banco onde fazer seus depósitos” (ROMANTINI, 2012, p. 121).

instituições financeiras com o objetivo de evitar sua liquidação indesejada. A intervenção pode se dar em diversas situações nas quais se verifique, por exemplo, *i*) prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal; *ii*) existência de passivo a descoberto; *iii*) descumprimento das normas referentes à conta de Reservas Bancárias mantida no BCB; *iv*) gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores; *v*) prejuízos decorrentes da má administração, que sujeite a riscos os seus credores; *vi*) repetidas infrações a dispositivos da legislação bancária não regularizadas após as determinações do BCB; *vii*) não pagamento de obrigações no vencimento. Apesar da intervenção na sua gestão, o referido decreto prevê a manutenção da normalidade e a continuidade das atividades e operações das instituições financeiras.

A aprovação da constituição federal, em 1988 (CF/1988), trouxe mudanças para o tratamento da atividade financeira nacional. Pela primeira vez na história constitucional do país, a ordem econômica e financeira ganhou um título próprio (Título VII – Da ordem econômica e financeira), desvinculando-se da ordem social. Além disso, em seu capítulo IV, dedicado ao tratamento do SFN, o Art. 192 definiu que o SFN deveria “ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade” e, quanto à sua regulamentação, definiu que ela seria feita mediante leis complementares (TURCZYN, 2005, p. 113).

No que tange à estrutura do setor financeiro, o Art. 52 da CF/1988 impedia a entrada de novos bancos estrangeiros no país, ou que o capital estrangeiro ampliasse sua participação em instituições bancárias já presentes, salvo aqueles casos em que houvesse interesse do governo e/ou nos casos de acordos internacionais²⁴ (CAMARGO, 2009; CORAZZA, 2001).

Neste mesmo ano, através da resolução nº 1.524 do CMN, foram realizadas novas mudanças no SBN, com o objetivo de “racionalizar o sistema financeiro e reduzir os seus custos operacionais e gerar um *funding* mais estável para os bancos” (PAULA, 1998, p. 91). Dentre elas têm destaque a criação dos bancos múltiplos^{25,26}. Além disso, colocou fim à exigência de carta patente para a criação de novos bancos no país. Como resultado, houve um expressivo aumento do número de

²⁴ Conforme destacado por Camargo (2009) a CF/1988 não proíbe a expansão operacional do capital estrangeiro, o que levou, apesar das outras proibições neste assunto, 26 instituições não bancárias estrangeiras a tornarem-se bancos múltiplos com carteira comercial. Na mesma direção, Corazza (2001) afirma que o governo brasileiro se valeu da sua prerrogativa de poder aprovar a entrada de instituições estrangeiras em caso de interesse nacional para promover uma ampla abertura do SFN.

²⁵ A esse respeito, havia cinco opções de carteiras aos bancos múltiplos, a comercial; a de investimento e/ou de desenvolvimento (exclusiva para os bancos estaduais); a de crédito imobiliário; a de crédito, financiamento e investimento; e a de arrendamento mercantil (responsável pelas operações de leasing). Para que eles pudessem ser criados deveriam possuir no mínimo duas carteiras dentre elas, e destas duas, uma delas, obrigatoriamente, deveria ser comercial ou de investimento (PAULA, 1998).

²⁶ A primeira medida, segundo Paula (1998), apenas adaptou o marco legal do país à realidade institucional vigente, pois na prática os grandes conglomerados financeiros já atuavam como instituições múltiplas, ainda que mantivessem personalidade jurídica própria para cada tipo de carteira. Com esta medida chegou ao fim a especialização legal até então existente, substituindo-se “o modelo segmentado de mercado, inspirado no sistema financeiro anglo-saxão, pelo modelo de banco universal, de inspiração alemã” (PAULA, 1998, p. 91).

instituições financeiras, pois, apesar dos antigos conglomerados terem se transformado em uma única instituição múltipla, surgiram inúmeros bancos de pequeno e médio porte (PAULA, 1998).

Em relação à extinção da obrigatoriedade da carta patente para a constituição de novos bancos, a autorização de funcionamento ficou condicionada a requisitos de capital mínimo, pela exigência de grau de alavancagem e, também, por critérios de idoneidade e competência dos seus administradores. Desta forma, a autorização de funcionamento das instituições, que até então podia ser negociada no mercado através da carta patente, passou a ser inegociável e intransferível (BARBOSA, 1995).

De acordo com essa resolução, as instituições financeiras deveriam manter um nível mínimo de capital realizado e patrimônio líquido, em Obrigações do Tesouro Nacional, para cada carteira operada.²⁷ No que tange ao grau de alavancagem, a resolução estabeleceu que o total das responsabilidades da instituição por recursos de terceiros e de operações de câmbio não poderia ser superior a quinze vezes o seu patrimônio líquido.

Além disso, em seu art. 12º, a resolução nº 1.524 definiu um índice de imobilização para as instituições, de no máximo 90% (noventa por cento) do seu patrimônio líquido. Esse pode ser considerado um indicador de liquidez, pois informa qual parcela do patrimônio deve estar disponível para fazer frente a compromissos de curto prazo. Quanto maior o índice de imobilização, menor a liquidez e, portanto, maior a dependência de capitais de terceiros para fazer frente ao ativo de curto prazo.

Assim, no início dos anos 1990, o sistema bancário nacional (SBN) era composto por poucos bancos estrangeiros, ao passo que possuía forte presença de bancos públicos estaduais e federais, podendo ser caracterizado pela limitada concorrência, pela importância do crédito direcionado e pela dependência das receitas inflacionárias para os lucros (ULTREMARE, 2017).

A convergência às diretrizes internacionais de Basileia pelo BCB²⁸ ocorreu num contexto de importantes transformações econômicas internas, com o processo de abertura comercial e financeira nacional e o fim do período de alta inflação posterior ao Plano Real²⁹, que desencadeou um processo de importantes mudanças na estrutura e nos padrões de concorrência do SFN ao longo dos anos seguintes, tornando-o distinto do vigente anteriormente.

²⁷ Para autorização de funcionamento, a instituição deveria ter integralizado 50% do nível mínimo de capital previsto, e o restante, na forma e prazo estabelecidos pelo BCB. Para as instituições já em operação, foi estabelecido o prazo de 5 anos para regularização do nível mínimo de capital realizado e patrimônio líquido correspondentes as carteiras que lhe deram origem.

²⁸ Em 1994, por meio da resolução nº 2.099, o BCB introduziu novas regras ao quadro regulatório e de supervisão bancária interno, em consonância com as diretrizes internacionais contidas no Acordo de Basileia I.

²⁹ Cabe destacar que, no final desta década, foi rompida a âncora cambial. Nesse momento, o país adotou, formalmente, um regime macroeconômico baseado no tripé de câmbio flutuante, metas de inflação e superávit fiscal. Mais do que algumas mudanças, elas representaram a alteração da própria estratégia de desenvolvimento nacional, a partir da qual se buscou reduzir o papel do Estado na economia.

Com a estabilização monetária, os bancos sofreram uma aguda queda da sua receita inflacionária³⁰. Em termos de proporção do PIB, ela caiu de 4,3%, em 1993, para 0,1% em 1995 (CORAZZA, 2001). Para compensar sua fragilização, passaram a adotar estratégias de diversificação de receitas, como a elevação da oferta de crédito e a cobrança de maiores tarifas sobre os serviços bancários³¹. Não obstante, tal processo resultou no aumento dos créditos de liquidação duvidosa e, como decorrência, numa elevação da vulnerabilidade do sistema financeiro, fazendo com que o aumento da taxa de juros após a crise mexicana – em 1994 – elevasse a taxa de inadimplência e desacelerasse o crescimento do crédito. A intervenção do BCB para liquidação dos bancos Econômico e Nacional, em 1995, foi um alerta sobre a possibilidade de uma crise sistêmica se instaurar por todo o SFN (CORAZZA, 2001; PAULA; MARQUES, 2006). A isso, somou-se o diagnóstico de que o sistema bancário nacional era ineficiente, composto por uma quantidade excessiva de instituições e agências, e que seus custos eram elevados³². Neste contexto, o governo federal deu início ao processo de reestruturação do setor.

Por meio do PROER³³ e do PROES³⁴, lançados pelo governo entre 1995 e 1996, respectivamente, o governo reestruturou o setor. Desde o PROES, houve acentuada redução do número de bancos oficiais, estaduais e federais. De acordo com Camargo (2009), das 35 instituições bancárias estaduais existentes na época, apenas 3 não aderiram ao programa, sendo todas as restantes extintas, ou privatizadas, ou federalizadas.

Em 1995, a Exposição de Motivos nº 311 de 1995 estabeleceu o interesse do país na entrada ou no aumento da participação de instituições estrangeiras no SFN, destacando “a escassez de capitais nacionais; a eficiência operacional e a capacidade financeira superior dos bancos estrangeiros [...]; e a introdução de novas tecnologias”. Na mesma linha, a Resolução 2.212

³⁰ Era obtida por meio da realização pelos bancos de arbitragem com o dinheiro, eles mantinham em seus passivos saldos não remunerados que eram aplicados em títulos públicos indexados e, por isso, obtinham um rendimento em torno da correção monetária.

³¹ De maneira que a rentabilidade do setor foi mantida. De acordo com Corazza (2001), a rentabilidade média dos bancos brasileiros, que era de 14,9% em 1993, subiu para 16,8% em 1994. E mesmo com o processo de reestruturação posterior ao Plano Real, o setor conseguiu manter a sua rentabilidade histórica, que se manteve em torno de 13% entre 1995 e 1998, e atingiu 23% em 1999.

³² Neste sentido, Carvalho, Studart e Alves (2002, p. 64) destacaram que a expectativa de muitos analistas, inclusive do governo, era que a vinda de bancos estrangeiros ao país contestaria o oligopólio formado pelos bancos nacionais, aumentando a concorrência no setor e, também, que propiciaria aumento da sua eficiência através da introdução de inovações.

³³ Através do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional do programa, o governo federal criou uma linha especial de assistência financeira “[...] destinada a financiar reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras que resultem na transferência de controle ou na modificação de objeto social para finalidades não-privativas de instituições financeiras” (PUGA, 1999, p. 12). Além de oferecer tratamento tributário especial às instituições incorporadoras.

³⁴ Através do Programa de Incentivos à Redução do Papel do Estado na Atividade Bancária, o governo federal comprometeu-se com o fornecimento de 100% dos recursos para que os bancos públicos estaduais fossem privatizados, ou transformados em agência de fomento, ou liquidados. Além disso, exigiu uma gestão mais eficiente dos recursos por eles administrados.

eliminou a exigência de “que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro daquele exigido de um banco nacional” (PUGA, 1999, p. 18).

Outra importante medida foi a instituição do Fundo Garantidor de Crédito - FGC por meio da resolução nº 2.211³⁵. O objetivo do fundo foi dar garantia sobre depósitos e aplicações de pessoas físicas e jurídicas em caso de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial, falência ou reconhecimento de insolvência de uma instituição financeira.

De acordo com Corazza (2001), desde a implementação do Plano Real, em 1994, a quantidade de instituições que sofreram algum tipo de ajuste patrimonial foi crescente, refletindo-se na queda do número de instituições, acompanhada do aumento da concentração do setor. Com relação ao número de bancos, houve redução tanto dos públicos quanto dos privados nacionais, e um aumento dos privados estrangeiros³⁶. Corazza (2001) também apontou para a internacionalização do setor. Entre 1994 e 1998, a relação entre o total de bancos estrangeiros e o total dos bancos nacionais saltou de 0,25 para 0,32, parte como resultado da própria concentração do setor, mas, principalmente, devido ao aumento do número de bancos sob controle estrangeiro. O argumento de que aumentou a internacionalização do setor é reforçado pelo aumento da participação dos bancos com controle estrangeiro no patrimônio do sistema, que sai de 7,28% em 1993, para 25,91% em 1999.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi o de investigar a estrutura regulatória do sistema bancário brasileiro no período que precedeu a adoção das normas internacionais recomendadas pelo BCBS. Neste sentido, a criação do Banco do Brasil, em 1808, constitui o marco inicial para o seu tratamento. Com a sua criação, iniciou-se um lento processo de expansão da atividade bancária nacional. Não obstante, durante este período já se pôde verificar a preocupação governamental com a regulamentação e fiscalização das instituições bancárias autorizadas a funcionar no país. Neste sentido, aplicou-se aos bancos o mesmo tratamento dado às companhias de Sociedades Anônimas (S.A.), diferenciando-os no que diz respeito à falência, haja vista o reconhecimento da influência que poderia exercer sobre o crédito e a ordem pública. Da mesma forma, instituiu a obrigatoriedade

³⁵ Antes dele, o governo havia criado o Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI), por meio da resolução nº 3 do Conselho de Administração do BNH, regulamentado pela resolução nº 1.861 de 1991. Sua finalidade era garantir os depósitos de poupança e letras imobiliárias, por meio de recursos de contribuições das instituições financeiras, calculado em 0,07% ao mês, incidente sobre os saldos em cruzeiros das contas de poupança e das letras imobiliárias existentes no último dia do mês anterior. Este fundo foi revogado em 31/08/1995 por meio da resolução nº 2.197.

³⁶ Pouco antes do Plano Real, em 1993, os bancos oficiais eram 30 e, em 1997, caíram para 27. Da mesma forma, os bancos privados nacionais, que eram 178, passaram a ser 148. No caso dos estrangeiros, eram 27 em 1993, e foram para 45 em 1997. No geral, houve uma queda do número total de instituições.

da fiscalização governamental das suas operações, bem como a necessidade de autorização do poder público para a criação, organização e incorporação de qualquer banco no País.

Dessa forma, se pôde constatar que já no início da formação do SBN, o governo brasileiro esforçou-se para criar as primeiras regras prudenciais para conduta dos bancos, para sua fiscalização e saneamento.

Foi necessário mais de um século para a consolidação da atividade bancária nacional. Para tanto, contribuiu a criação de uma Câmara de Compensação junto ao Banco do Brasil e a criação da CARED, no âmbito das reformas iniciadas na década de 1920. Enquanto a primeira disseminou o uso de cheques, agilizando as transações de débito e crédito, a segunda, ao prestar assistência de liquidez, conferiu competitividade aos bancos nacionais e estabilidade ao SBN. Além disso, a Lei Bancária de 1921 reforçou a frágil fiscalização bancária vigente através da sua centralização em um único órgão, a Inspeção Geral dos Bancos, criada pela mesma lei.

Em resposta à crise bancária americana de 1929, o governo criou a CAMOB, que exerceu o papel de prestador de última instância aos bancos solventes, mas em crise de liquidez, exigindo que mantivessem um nível mínimo de encaixes em relação aos seus depósitos, além de contar com repasses do Tesouro. Dessa maneira, além de consolidar a atividade bancária nacional, a reforma iniciada na década de 1920 também foi responsável por incorporar novos instrumentos à rede de segurança interna, e por fortalecer a fiscalização das operações bancárias.

Não obstante, face às exigências de crédito de longo prazo para aprofundar o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, mais uma rodada de reformas foi iniciada nos anos 1960. Nesse sentido, o governo buscou segmentar o SFN de acordo com a especialização das funções das instituições financeiras e a vinculação da captação com a aplicação dos recursos, processo que foi revertido no final dos anos 1980, com a criação dos bancos múltiplos. A LRB, desse mesmo período, foi responsável pela criação do CMN e do BCB, que até hoje representam, respectivamente, o órgão normativo máximo do SFN e a autoridade monetária. Além disso, autorizou o BCB a realizar operações de *open market* através da compra e venda de títulos públicos.

Nas duas décadas seguintes, o governo reforçou a rede de segurança bancária interna. Tratou das intervenções e liquidações extrajudiciais, estabelecendo penalidade administrativa para administradores e membros do conselho fiscal das instituições financeiras mal administradas. Em seguida, definiu e criou regras para crimes contra o SFN, estabelecendo também ordem penal para quem os cometer. Por fim, ao final dos anos 1980, estabeleceu o RAET.

Na década de 1980, alterou a regra de acesso ao SBN, condicionando a autorização de funcionamento a requisitos de capital mínimo, exigência de grau de alavancagem, e por critérios de idoneidade e competência dos seus administradores. Além disso, o governo definiu um indicador de liquidez para os bancos, que foi estabelecido em 90% do seu patrimônio líquido. No início dos anos

1990, regulamentou FGDLI, que funcionou como um garantidor dos depósitos de poupança e letras imobiliárias.

Portanto, pôde-se verificar que no início da década de 1990, a rede de segurança do sistema bancário brasileiro contava com operação de redesconto e depósito compulsório, realizados pelo BCB; seguro depósito e regras rígidas para o saneamento do setor. Com relação às normas prudenciais, o licenciamento das instituições financeiras era feito a partir de critérios objetivos; o setor possuía regras para grau de alavancagem e um índice de imobilização do seu patrimônio líquido. Além disso, contava com um órgão normativo máximo e sua supervisão era realizada pelo BCB. Enfim, as medidas eram voltadas tanto para o lado do passivo (liquidez) quanto para o lado do ativo (solvência) dos bancos. A hipótese defendida por este trabalho, assim, é que a adoção de Basileia no país responde a um movimento internacional que buscava homogeneizar as regras, num momento de aprofundamento da abertura externa.

REFERÊNCIAS

ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. *Basileia III: Novos desafios para a adequação da regulação bancária*. Rio de Janeiro, 2010.

BARBOSA, F.H. O Sistema Financeiro Brasileiro. *Mimeo* EPGE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

BCBS; *A brief history of the Basel Committee*. 2015.

CAMARGO, P.O. *A evolução recente do setor bancário no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

CARVALHO, C. E.; STUDART, R.; ALVES, A. J. Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente. *IPEA: texto para discussão*. Brasília, 2002.

CARVALHO, F. J. C. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos acordos da Basileia. In: SOBREIRA, Rogério (org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

CHAVANTES, A. P. Consolidação do setor bancário em São Paulo na década de 1920. Campinas, IE/UNICAMP: *Dissertação de Mestrado*. 2004.

CHICK, V. The Evolution of the Banking System and the Theory of Saving, Investment and Interest. In: Arestis P. and Dow, S.C. (eds), *On Money, Method and Keynes: Selected Essays by Victoria Chick*. Macmillan/ St Martin's Press, 1992. Escrito originalmente em 1986.

_____ The Evolution of the Banking System and the Theory of Monetary Policy. In: Frowen, S.F. (org.), *Monetary Theory and Monetary Policy: New Tracks for the 1990s*, London: Macmillan, p.79-92, 1993.

CORAZZA, G. Crise e Reestruturação Bancária no Brasil. *Revista Análise Econômica*. Porto Alegre: v. 12, n. 2, p.21-42, 2001.

CORRÊA, V. P. A estrutura de financiamento brasileira e a oferta de financiamento de longo prazo ao investimento. Campinas, IE/UNICAMP: *Tese de Doutorado*.1996.

COSTA NETO, Y. C.; Bancos oficiais no Brasil: Origens e Aspectos do seu desenvolvimento. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. *Banco Central do Brasil*. Brasília, 2004.

COSTA, F. N.; DEOS, S. S. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. *Revista Análise Econômica*. Porto Alegre: ano 20, n. 38, março, 2002.

CRUZ, P. R. D. C. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra. *Economia e Sociedade*. Campinas: v. 3, n. 3, p. 65-81, 1994.

DE SIQUEIRA, F. J. Instituições financeiras: regimes especiais no Direito brasileiro. 8º Encontro de Juristas Bancários de Expressão Oficial Portuguesa. *Banco Central do Brasil*. 2001.

FAVARETTO, I. Releitura do Intervencionismo Estatal no Sistema Financeiro Nacional. *Revista Direito & Justiça*. Rio Grande do Sul: ano XXVII , v. 31, n.2, p. 109-153, 2005.

KREGEL, J. United States Financial Regulation: The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act in Current and Historical Perspective. In: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (Orgs.) *As Transformações no Sistema Financeiro Internacional [The Transformations of the International Financial System]*. Brasília, IPEA, 2012.

LUNDBERG, E. L. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. In: SADDI, J. (Org.). *Intervenção e Liquidação extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional*. 25 anos da Lei 6.024/74. São Paulo: Textonovo, 1999.

MENDONÇA, A. R. R. Regulação prudencial e redes de proteção: Transformações recentes no Brasil. In: MENDONÇA, A. R. R.; ANDRADE, R. P. (org.). *Regulação Bancária e Dinâmica Financeira*. Campinas, IE/UNICAMP, 2006.

METRI, M. *O Poder Financeiro dos Estados Unidos no Padrão Monetário Dólar-Flexível*. Rio de Janeiro, UFRJ, 2004.

PAULA, L. F. Financiamento, Crescimento Econômico e Funcionalidade do Sistema Financeiro: Uma Abordagem Pós-Keynesiana. *Revista Estudos Econômicos*. São Paulo: vol. 43, n.2, p. 363-396, abr.-jun., 2013.

_____. Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil. *Nova Economia*, v. 8, n. 1, p. 87-116, jul./dez., 1998.

_____.; MARQUES, M. B. L. Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Brasil. *Revista Análise Econômica*. Porto Alegre: ano 24 n. 45, 2006.

PRATES, D.; FARHI, M. O sétimo estágio de desenvolvimento do sistema bancário. *Anais do IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB)*, Rio de Janeiro, 2011.

PUGA, F. P. Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. *BNDES: texto para discussão*. Rio de Janeiro, 1999.

ROMANTINI, G. Acordos de Basileia e Bancos no Brasil. Campinas, IE/UNICAMP: *Tese de Doutorado*. 2012.

SILVA, M. S.; Política de mobilização de capitais para investimento privado: regulação bancária, e funding, operacionalização e desempenho da CREA (1932-1945). *Revista da Economia*. Selecta, v. 8, n. 4, p. 123-148, 2007.

TAVARES, M. C., ASSIS, J. C.; *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

TURCZYN, S. *O sistema financeiro nacional e a regulação bancária*. Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ULTREMARE, F. O. The endogeneity of money supply in Brazil: credit money creation after the adoption of the inflation targeting regime. Campinas, IE/UNICAMP: *Tese de Doutorado*. 2017.