



A Regulamentação Bancária na União Europeia

Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas

André Fernandes Augusto, Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti

E-mails: andrefaug@gmail.com, arrm2@uol.com.br

Pibic/CNPq

Palavras-Chave: Regulamentação – Bancos – Europa



Introdução

A crise financeira e econômica que se iniciou no ano de 2008 evidenciou a fragilidade do sistema financeiro internacional, deixando claro que a existência de um arcabouço regulatório capaz de gerenciar os riscos sistêmicos possui elevada importância dentro de um contexto em que o funcionamento dos mercados financeiros caracteriza-se por crescente complexidade e integração. A crise evidenciou a fragilidade do arcabouço institucional vigente até aquele momento, sendo de suma importância a análise das falhas, a fim de enfrentá-las.

Dentro desse contexto, saltou a relevância do caso europeu, não apenas pela importância econômica do bloco, mas também em função da especificidade do seu arcabouço regulatório, visto que todos os países pertencentes à União Europeia obedecem aos mesmos órgãos regulatórios. As fragilidades do sistema vigente até 2010 ficaram evidentes a partir de 2008, sendo que nesse mesmo ano iniciaram-se as discussões acerca das mudanças que deveriam ser realizadas com o objetivo de aprimorar a institucionalidade de regulação financeira e cuidar para um melhor gerenciamento dos riscos desse sistema. Em 2011 entrou em vigor uma nova institucionalidade, fruto das discussões realizadas no âmbito supranacional da UE e que buscou dar maior poder às instituições reguladoras.

Assim, o presente trabalho buscou compreender o funcionamento da institucionalidade regulatória vigente até o fim de 2010, bem como estudar as alterações discutidas pelas autoridades europeias e a nova institucionalidade cuja vigência iniciou-se no ano de 2011. Vale destacar, no entanto, que a real adequação das reformas realizadas será efetivamente testada ao longo dos próximos anos.

Metodologia

Ao longo do primeiro semestre de pesquisa, buscou-se conhecer, de forma mais aprofundada, o sistema e a institucionalidade referentes ao processo regulatório no âmbito da União Europeia vigente até o fim de 2010, de forma a compreender o papel das instituições supranacionais e as obrigações dos Estados-Membros dentro desse arcabouço regulatório europeu.

Já no segundo semestre, com a entrada em vigor da nova institucionalidade, iniciou-se a etapa referente à compreensão das mudanças realizadas. A busca voltou-se, portanto, para uma temática que ocorria quase que de forma concomitante à pesquisa, tornando necessário o acompanhamento das discussões ao longo de todo o período de pesquisa.

Utilizou-se como base os sites das instituições europeias envolvidas direta ou indiretamente no processo de regulamentação e supervisão dos bancos, além do site oficial da União Europeia, principalmente em função da inexistência de extensa bibliografia referente ao tema, já que este era por demais atual para que fosse possível a consulta de obras especializadas. Desses sites foram extraídas as informações consideradas relevantes que estavam disponíveis nas próprias páginas, além de documentos oficiais e notícias acerca das atividades dessas instituições.

Resultados da primeira etapa da pesquisa

A institucionalidade responsável pelos processos de supervisão e regulamentação do sistema financeiro europeu baseava-se, desde o início da década, em uma lógica de divisão de funções por Níveis, sendo que em cada nível atuava um órgão diferente para cada setor do sistema financeiro.

Tratando especificamente do setor bancário, o Nível 1 compreendia naquele cujas atribuições eram referentes aos processos de elaboração da legislação referente à regulamentação e à supervisão dos bancos. Essa atribuição fazia parte do escopo da Comissão Europeia. As atribuições de Nível 2 cabiam ao *European Banking Committee* (EBC), sendo essas as de aconselhar a Comissão Europeia, provendo embasamento técnico às resoluções (CEBS, *Electronic Guidebook*). No Nível 3 atuava o chamado *Committee of European Banking Supervisors* (CEBS), sendo de sua responsabilidade: aconselhar a Comissão, aconselhar os Países Membros da UE e as autoridades nacionais de supervisão quanto a transposição das leis criadas pela Comissão, aumentar a cooperação entre as nações com relação a supervisão bancária e contribuir para a convergência das políticas desses países em relação ao setor bancário (CEBS, *Electronic Guidebook*).

Estudou-se ainda o papel do Banco Central Europeu e dos Bancos Centrais Nacionais dentro desse sistema de regulação e supervisão dos bancos. No entanto, essas instituições não possuíam papel destacado dentro desse arcabouço, a não ser que o Banco Central Nacional fosse também a autoridade de regulação nacional, já que, neste caso, caberia a essa instituição a aplicação do que foi proposto pela Comissão Europeia no âmbito transnacional.

Foi possível observar que este modelo institucional que vigorou na União Europeia até dezembro de 2010, deixava um importante papel no âmbito das autoridades de supervisão nacionais, já que a elas cabia a transposição das diretivas elaboradas pela Comissão em conjunto com os comitês (EBC e CEBS), mas buscava coordenar e harmonizar as ações dessas instituições nacionais por meio da atuação do CEBS. Ou seja, era um modelo essencialmente descentralizado, mas que buscava uma homogeneidade e uma coordenação por meio de diretivas comuns elaboradas pela Comissão Europeia, as quais estabeleciam as metas e os prazos, e por meio da atuação do comitê de Nível 3, o CEBS, que buscava aconselhar as autoridades nacionais e cuidar para uma adoção mais completa e coordenada das diretivas por parte das autoridades nacionais. Vale ainda destacar que as autoridades nacionais tinham também importância significativa ao serem seus membros os componentes dos comitês, ou seja, a atuação dessas instituições não estava desvinculada dos interesses de cada Estado da UE. Portanto, apesar da descentralização, a coordenação deveria existir também nos momentos de tomadas de decisão e não apenas na transposição das diretivas em si.

Resultados e conclusões da segunda etapa da pesquisa

As autoridades europeias iniciaram a revisão de sua institucionalidade e de sua legislação de supervisão e regulação financeira já no ano de 2008 com a ascensão da crise financeira internacional. Após cerca de três anos de estudos, discussões e consultas públicas as alterações passaram a entrar em vigor e em 2011, alterando o quadro que vigorava até então.

No âmbito legislativo observou-se uma rápida reação com a elaboração das CRD II e III, tentando suprir as necessidades que já haviam sido encontradas. Além disso, destaca-se a busca que objetiva harmonizar as leis europeias com os Acordos de Basileia III, por meio da CRD IV, já que a estabilidade mundial depende da estabilidade de cada nação e de cada bloco econômico e, uma vez que as novidades propostas pelo novo Acordo se mostram, aparentemente, mais eficientes no combate aos riscos sistêmicos, deve ser buscada a transposição dessa legislação para o âmbito doméstico.

Já o sistema institucional de supervisão e regulação foi simplificado por meio da nova visão baseada na lógica da divisão entre supervisão macro e micro prudencial. Dessa forma, criou-se, para o âmbito macro, o *European Systemic Risk Board* (ESRB), cujas funções consistem, principalmente, em: identificar riscos no sistema, avaliar a gravidade desse risco, emitir avisos acerca dos riscos identificados, emitir recomendações de políticas, supervisionar o cumprimento dessas políticas, além de coordenar sua atuação com os organismos internacionais como o FMI (Council of the European Union, 2010). Já no âmbito micro a atuação cabe agora, no que diz respeito especificamente ao setor bancário, à *European Banking Authority* (EBA), sendo que esta nova instituição herdou as funções antes sob responsabilidade do CEBS, além de receber atribuições novas cujo objetivo é o de tornar mais eficaz o controle das instituições bancárias (a EBA possui maior autoridade no que se refere à supervisão e regulação dos bancos, diferentemente do CEBS que era apenas um comitê de aconselhamento).

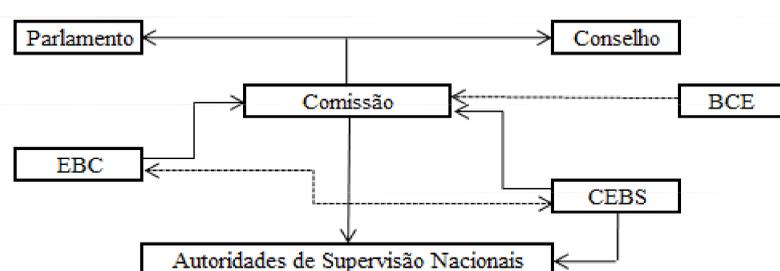
Assim como no modelo anterior fica destacada a importância da cooperação entre as instituições regulatórias para o funcionamento eficaz deste novo quadro. Em especial a necessidade de cooperação entre ESRB e EBA por meio da troca de informações necessárias ao funcionamento de ambos e por meio da ação conjunta que objetiva o cumprimento das recomendações do primeiro. A cooperação também se mostra necessária entre a EBA e as autoridades de supervisão nacionais, visto que em cada país deve haver um comprometimento não apenas com sua estabilidade própria, mas também com a estabilidade de toda a União Europeia, de forma que as autoridades nacionais devem buscar seguir o proposto pelas autoridades supranacionais.

Dessa forma, as ações tomadas pelas autoridades europeias aparentam ser positivas, já que buscam, efetivamente, aprimorar os padrões de regulamentação e supervisão, não apenas dos bancos, mas de todo o setor financeiro e estabelecem uma nova rede institucional, regida por uma nova lógica e que terá sua eficiência comprovada ou não nos próximos anos. O ponto a ser destacado é a busca pela identificação e correção dos erros, ou seja, as mudanças foram baseadas em estudos que realmente apontaram as principais falhas do sistema antigo que contribuíram para a ineficiência no combate à crise, guiando as decisões de mudanças e indicado o que deveria ser aprimorado.

Referência bibliográficas

- CEBS, “**Electronic Guidebook**”.
- CEBS, “**Role, Programme and Challenges**”. June 2005.
- Comissão Europeia, “**Comissão quer bancos mais fortes e mais responsáveis na Europa**”. Comunicado de imprensa, 20 de julho de 2011.
- Council of the European Union, “**Financial Supervision: Council adopts legal texts establishing the European Systemic Risk Board and three new supervisory authorities**”, Brussels, 17 November 2010.
- DARDAC, Nicolae, GEORGESCU, Elena. “**The Future of the Banking Supervision in Europe**”. The Bucharest Academy of Economics Studies, 2009.
- High Level Expert Group on Financial Supervision, “**The de Larosière Group Report**”. Brussels, 25 February 2009.
- <http://www.ebc.int>
- <http://www.ec.europa.eu/>

Quadro 1 - Relações entre instituições de regulação e supervisão da UE até o fim de 2010



Fonte: CEBS *Electronic Guidebook* / Elaboração Própria