

Princípios Essenciais dos Sistemas de Seguro de Depósito

Associação Internacional de Seguradores de Depósitos (IADI)

(29 de fevereiro de 2008)

Introdução

1. Os formuladores de política têm algumas opções a respeito de como eles podem proteger os depositantes e contribuir para a estabilidade do sistema financeiro. O seguro de depósito explícito e de cobertura limitada (“um sistema de seguro de depósito”) tornou-se a opção preferida em comparação com outras alternativas, como, por exemplo, a dependência da proteção implícita. Um sistema de seguro de depósito esclarece as obrigações das autoridades em relação aos depositantes, limita o escopo das decisões discricionárias, pode promover a confiança pública, ajuda a conter os custos das decisões sobre a resolução de instituições falidas e pode oferecer ao país um processo efetivo para se lidar com a falência bancária.¹

2. A introdução ou reforma de um sistema de seguro de depósito pode ser mais bem-sucedida quando o sistema bancário de um país é sólido e o ambiente financeiro é seguro. Para ser confiável, um sistema de seguro de depósito deve fazer parte de um sistema de rede de segurança financeira bem construído, adequadamente elaborado e bem executado.² Ele deve ser apoiado por um sistema efetivo de supervisão e regulamentação, regimes contábeis e de informações eficazes, e pelo cumprimento rigoroso das leis existentes. Um sistema de seguro de depósito eficiente deve também ser apoiado por um alto nível de Conscientização pública a respeito de seu funcionamento, seus benefícios e suas limitações. Um sistema de seguro de depósito pode processar simultaneamente um número limitado de falências bancárias, todavia, a resolução de uma crise bancária sistêmica requer que todos os participantes da rede de segurança do sistema financeiro trabalhem juntos de forma efetiva.

Os Princípios Essenciais

3. A Associação Internacional dos Seguradores de Depósito (IADI) foi criada em 2002 com a missão de contribuir para o aumento da eficiência do seguro de depósito através da promoção da orientação e da cooperação internacional. Como parte de seu trabalho a IADI desenvolve pesquisas para formular orientação sobre questões de seguro de depósito na forma de Princípios Essenciais e práticas efetivas.

4. A IADI desenvolveu os Princípios Essenciais para o benefício dos países que estão considerando a adoção ou a reforma do sistema de seguro de depósito. Os Princípios Essenciais são elaborados para aumentar a eficiência dos sistemas de seguro de depósito e são baseados na pesquisa da IADI e nos documentos de orientação, assim como no endosso por parte a IADI da orientação desenvolvida por vários membros fundadores da IADI, além de outras organizações sob a liderança do Grupo de Trabalho do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF) sobre Seguro de depósito em 2001³, e do Diálogo de Políticas sobre Seguro de Depósito da Cooperação Econômica do Pacífico-Asiático (APEC) em 2005.⁴ Ao desenvolver os Princípios Essenciais a IADI baseou-se principalmente na experiência prática de seus membros de seus associados e de outros observadores. Dessa forma, os Princípios Essenciais foram elaborados para serem adaptados a uma larga gama de circunstâncias, cenários e estruturas que possam existir em diferentes países. Com o tempo a IADI pretende desenvolver e ampliar ainda mais os seus Princípios Essenciais.

¹ Neste documento o termo “banco” é usado para designar todas as instituições financeiras que aceitam depósitos do público em geral.

² Um sistema de rede de segurança financeira normalmente inclui a supervisão e regulação prudencial, um emprestador de última instância e o seguro de depósito. Em muitos países, uma agência do governo (geralmente o Ministério das Finanças ou o Tesouro Nacional) na rede de segurança financeira é responsável pelo setor de política financeira.

³ O Grupo de Trabalho do FSF serviu de precursor da IADI, que foi oficialmente criada em maio de 2002,

⁴ Vide as **Referências** sobre a fonte dos documentos.

5. Os Princípios Essenciais representam uma estrutura voluntária para práticas efetivas de seguro de depósito; as autoridades nacionais devem se sentir à vontade para porem em prática medidas suplementares que julgarem necessárias para um desempenho efetivo do seguro de depósito em suas jurisdições

6. Os 21 Princípios Essenciais são classificados em onze grupos: estabelecendo objetivos e o ambiente externo (princípios 1 a 2); mandatos e autoridade (princípios 3 a 4); governança (princípio 5); relacionamento com outros participantes da rede de segurança e questões internacionais (princípios 6 a 7); associação e cobertura (princípios 8 a 10); provisão de recursos (funding) (princípios 11 a 12); Conscientização pública (princípio 13); questões legais selecionadas (princípio 14 a 15); resolução de falência (princípios 16 a 18); reembolso aos depositantes, direitos reivindicatórios e recuperações (princípios 19 a 20); e risco moral (princípio 21). Os Princípios Essenciais, incluindo a referência das fontes são os seguintes:

Estabelecendo objetivos e o ambiente externo

- **Princípio 1 – Objetivos de política pública:** O primeiro passo ao se adotar um sistema de seguro de depósito ou ao se reformar um sistema existente, é especificar os objetivos de política desejados os quais devem ser muito bem compreendidos. Os objetivos principais dos sistemas de seguro de depósito são aqueles que possam contribuir para a estabilidade do sistema financeiro e os que possam proteger os depositantes financeiramente menos sofisticados. Deve existir um processo contínuo e aperfeiçoamento para se avaliar até que ponto o sistema de seguro de depósito está cumprindo com os objetivos de política pública e com o seu mandato **(FSF: página 11-12)**.
- **Princípio 2 – Análise situacional:** Ao se adotar ou reformar um sistema de seguro de depósito os formuladores de política devem fazer uma análise situacional para examinar condições e fatores tais como: o nível da atividade econômica; políticas monetárias e fiscais existentes; o estado e a estrutura do sistema bancário; atitudes e expectativas públicas; a estrutura legal, e os regimes da supervisão e regulação prudencial e os regimes contábeis e de divulgação de informações. Quando as condições e fatores existentes não forem ideais, torna-se importante identifica-los com precisão. Se forem necessárias medidas corretivas elas devem ser tomadas antes ou conjuntamente com a adoção ou reforma do sistema de seguro de depósito **(FSF: página 12)**.

Mandatos e autoridade

- **Princípio 3 – Mandato:** Não existe um único mandato ou conjunto de mandatos apropriado para todos os seguradores de depósito. Os atuais seguradores de depósito normalmente têm mandatos variando de restritos, também chamados de sistemas de caixa pagador, até aqueles sistemas com poderes e responsabilidades amplas, como aqueles sistemas de minimização de riscos ou perdas com uma variedade de combinações entre eles. Seja qual for o mandato selecionado, é importante que haja consistência entre os objetivos propostos e os poderes e responsabilidades delegados aos seguradores de depósito. A especificação formal do mandato do segurador de depósito esclarece o papel do seguro de depósito junto à rede de segurança do sistema financeiro. **(FSF: página 17)**.
- **Princípio 4 – Poderes:** Um segurador de depósitos deve ter todos os poderes necessários para cumprir seu mandato. Todos os seguradores de depósito devem ter a liberdade de executar contratos, definir requisitos apropriados, e ter acesso às informações precisas e tempestivas para assegurar que eles possam cumprir prontamente suas obrigações junto aos depositantes **(FSF: página 18)**.

Governança

- **Princípio 5 – Governança:** A governança eficiente das agências que compõem a rede de segurança do sistema financeiro fortalece a arquitetura do sistema financeiro e

contribui diretamente para a sua estabilidade.⁵ As organizações da rede de segurança operacionalmente independentes e responsáveis com mandatos claros e que se encontram isoladas das influências impróprias por parte do setor político e empresarial podem oferecer maior integridade, credibilidade e legitimidade do que aquelas que carecem dessa independência **(APEC: página 3)**.

O sistema de seguro de depósito deve ter um órgão governante e este órgão deve ser responsável perante a autoridade da qual o sistema de seguro de depósito recebe o seu mandato. O sistema de seguro de depósito deve ser estruturado de tal forma que o potencial de influências indevidas por parte do setor político e empresarial, assim como os conflitos de interesse por parte dos membros do órgão governante e de seus administradores possa ser minimizado ao máximo **(IADI: Documento de Discussão sobre Governança de Sistemas de Seguro de Depósito: páginas 3-4)**.

Relacionamento com outros participantes da rede de segurança e questões internacionais

- **Princípio 6 – Relacionamento com outros participantes da rede de segurança:** A gestão do inter-relacionamento do segurador de depósito deve variar de conformidade com o seu mandato e os seus poderes, mas a necessidade de uma estreita coordenação e compartilhamento de informações entre os participantes da rede de segurança do sistema financeiro é essencial em todos os casos. Essas informações devem ser tempestivas, precisas, e relevantes mantendo-se o devido cuidado para se preservar a confiança sempre que necessário. É altamente desejável formalizar os arranjos de compartilhamento de informações ou através de legislação, memorandos de entendimento, acordos legais ou uma combinação desses procedimentos. Esses arranjos podem também ser úteis para fornecer uma estrutura geral para os participantes da rede de segurança coordenar as suas respectivas atividades **(FSF: páginas 19-20)**.
- **Princípio 7 – Questões internacionais:** A estreita coordenação e compartilhamento de informações entre os seguradores de depósito e os outros participantes da rede de segurança do sistema financeiro são também muito significativos sob a perspectiva internacional. Contanto que a confiança seja assegurada, todas as informações relevantes devem ser permutadas entre os seguradores de depósito de diferentes jurisdições e possivelmente entre seguradores de depósito e outros participantes estrangeiros de redes de segurança sempre que for necessário.

Quando o sistema de um país anfitrião oferece cobertura suplementar para filiais de bancos estrangeiros, o reembolso múltiplo aos depositantes segurados deve ser evitado.⁶ O seguro de depósito que já é oferecido pelo sistema do país de origem deve ser reconhecido ao se fixar cobranças e prêmios **(FSF: página 30)**.

Associação e cobertura

- **Princípio 8 – Associação compulsória:** A associação deve ser compulsória para aqueles bancos que satisfazem os critérios de associação a fim de se evitar a seleção adversa. Os bancos que são incluídos em um sistema de seguro de depósito devem estar sujeitos a uma rigorosa supervisão e regulação prudencial **(FSF: páginas 20-21)**.
- **Princípio 9 – Cobertura:** Os formuladores de políticas devem definir claramente em lei ou através de contratos privados o que é um depósito segurável. O nível de cobertura pode ser estabelecido através do exame dos dados relevantes. Seja qual for a cobertura selecionada, ela deve ser confiável e internamente consistente com as características de outro sistema de seguro de depósito, e deve cobrir adequadamente a grande maioria dos depositantes a fim

⁵ Os quatro principais elementos que compõem uma governança efetiva são: independência, responsabilidade, transparência, divulgação de informações e integridade.

⁶ Os países que estiverem introduzindo cobertura suplementar devem ter em mente a utilização de acordos bilaterais ou multilaterais apropriados.

de atender os objetivos de política pública do sistema. Os limites de cobertura podem necessitar de ajustes periodicamente em virtude da inflação e outros fatores (FSF: páginas 23-25).

- **Princípio 10 – Transição de uma garantia geral para um sistema de seguro de depósito:** Caso um país decida fazer a transição de uma garantia geral para um sistema de seguro de depósito, essa transição deve ser a mais rápida possível permitida pelas circunstâncias do país.⁷ Os formuladores de políticas devem prestar muita atenção às atitudes e expectativas públicas durante o período de transição (FSF: páginas 14-15).

Provisão de recursos (Funding)

- **Princípio 11 – Provisão de recursos (Funding):** Medidas efetivas de provisão de recursos são críticas para a eficácia do sistema de seguro de depósito. Um sistema de seguro de depósito deve ter disponíveis todos os mecanismos necessários para garantir o pronto reembolso das reivindicações dos depositantes. A provisão de recursos ex-ante requer a acumulação e manutenção de um fundo para cobrir as reivindicações do seguro de depósito e as demais despesas relacionadas antes da falência de um banco associado. Em um sistema de provisão de recursos ex-post os recursos são obtidos somente após a falência de um banco; somente depois da falência é que os bancos são taxados e as contribuições recolhidas. Os bancos associados devem pagar o custo do seguro de depósito desde que eles e os seus clientes se beneficiam diretamente da existência de um efetivo sistema de seguro de depósito. Pesquisas recentes da IADI indicam que a provisão de recursos ex-ante tem muito mais vantagens do que desvantagens, especialmente porque garantem o pronto reembolso dos depositantes segurados, a manutenção da confiança pública e evitam os efeitos cíclicos decorrentes da cobrança das contribuições do seguro de depósito.⁸ (FSF: página 2, IADI – Minuta de Documento sobre Provisão de Recursos de Sistemas de Seguros de Depósitos, páginas 3, 7).
- **Princípio 12 – Prêmios diferenciados:** Para os sistemas de seguro de depósito que se utilizam da provisão de recursos ex-ante, os formuladores de políticas têm a opção entre o sistema de prêmios de taxa única ou um sistema de prêmios diferenciados com base no perfil de riscos dos bancos. As bases e os critérios utilizados num sistema de prêmios diferenciados de acordo com o risco devem ser transparentes para todos os participantes. Da mesma forma, os formuladores de políticas que adotarem o sistema de prêmios diferenciados de acordo com o risco devem garantir que os recursos necessários estejam disponíveis a fim de administrar o sistema adequadamente (FSF: página 28, IADI – Orientação Geral para o Desenvolvimento de Sistemas de Prêmios Diferenciados, páginas 3-5).

Conscientização pública

- **Princípio 13 – Conscientização Pública:** Para que um sistema de seguro de depósito seja eficaz torna-se essencial que o público seja informado a respeito dos benefícios e limitações do sistema de seguro de depósito. As características de um sistema de seguro de depósito devem ser divulgadas regularmente a fim de se manter e fortalecer a confiança do público (FSF: página 29).

Todos os seguradores de depósito devem promover a conscientização pública a respeito do sistema de seguro de depósito de uma forma permanente. Os objetivos principais de um programa de conscientização pública são aqueles que se referem ao cumprimento por parte do segurador de depósito de seus objetivos de política pública, e do aumento da eficácia do sistema de seguro de depósito através da educação do público, a fim de se promover a estabilidade do sistema financeiro. Os objetivos do programa de conscientização pública devem ser definidos claramente e devem ser consistentes com os objetivos de política pública e o mandato do

⁷ Uma garantia geral é definida como uma declaração do governo dizendo que além da proteção dada pelo seguro de depósito ou outros arranjos, todos os demais depósitos e talvez outros instrumentos financeiros estarão também protegidos.

⁸ Para os países que se utilizam de uma meta ou de uma faixa ex-ante de proporção do fundo, o método escolhido deverá ser suficiente para reduzir a probabilidade de insolvência do fundo a um nível mínimo aceitável (FSF: página 27).

segurador de depósito (**IADI – Documento de Discussão sobre Conscientização Pública dos Sistemas de Seguro de Depósito, página 3**).

Questões legais selecionadas

- **Princípio 14 – Proteção legal:** Indivíduos que trabalham para seguradores de depósito e participantes da rede de segurança do sistema financeiro devem ser protegidos contra demanda judicial em decorrência de suas ações e decisões tomadas em boa fé no desempenho de seus mandatos. Todavia, a proteção legal deve coexistir em um ambiente onde há responsabilidade clara. Isto significa que embora os indivíduos devam ser legalmente protegidos, eles devem ser obrigados a seguir um juramento funcional formal apropriado, regras de conflito de interesse e códigos de conduta, para garantir que eles permaneçam responsáveis. A proteção legal deve ser incluída em legislação e em procedimentos administrativos, e sob circunstâncias especiais cobrir os custos legais dos indivíduos envolvidos em ações judiciais. (**APEC: páginas 2-3**).
- **Princípio 15 – Tratando com as partes fraudulentas em uma falência bancária:** Um segurador de depósito, ou outro participante relevante da rede de segurança, deve receber poderes para investigar e se necessário litigar contra aquelas partes fraudulentas em um processo de falência bancária. O poder de investigação dos funcionários, diretores, gerentes, auditores e outras partes relacionadas ao banco falido ou em processo de falência pode ajudar a melhorar as recuperações por parte do segurador de depósito e pode mitigar os problemas de risco moral oferecendo fortes incentivos contra delitos (**IADI – Orientação sobre a Resolução de Falências Bancárias, página 45**).

Resolução de falência

- **Princípio 16 – Mecanismos automáticos para medidas corretivas imediatas:** Os participantes da rede de segurança do sistema financeiro devem certificar-se de que existe uma estrutura para a identificação e resolução imediata de bancos em dificuldades. A determinação e o reconhecimento de quando um banco está ou espera-se que esteja em sérias dificuldades financeiras, deve ser tomada sem perda de tempo com base em mecanismos automáticos bem definidos e transparentes pelos participantes da rede de segurança, com independência operacional e autoridade legal para agir. Estas medidas devem ser apoiadas por uma supervisão e regulação eficaz, e por regimes contábeis e de divulgação efetivos, além de um regime legal ágil e efetivo (**APEC: página 4**).
- **Princípio 17 – Processo efetivo de resolução de falência:** Existem três opções básicas de resolução: liquidação e reembolso das reivindicações dos depositantes, transações de compra-e-assunção (vendas), e assistência financeira aberta ao banco. A falência/insolvência e outras leis podem influenciar sobremodo a escolha dos métodos de resolução considerando que essas leis variam consideravelmente entre os países e, em alguns casos, podem tornar um método de resolução específico em um procedimento muito difícil de implementar. Em virtude da importância especial dos bancos e das falências bancárias, os formuladores de política podem achar conveniente fazer uma revisão para verificar se de fato as leis de falência/insolvência facilitam a extinção adequada dos bancos falimentares. Neste caso, a criação de um regime especial de resolução para os bancos deve ser levada em consideração (**FSF: página 31**).

Os processos efetivos de resolução/falência devem atender às obrigações do segurador de depósito, garantir que os depositantes sejam reembolsados de forma correta e imediata, minimizar os custos da resolução e da ruptura dos mercados, maximizar as recuperações dos ativos, programar as reivindicações *bona fide* de forma justa e tempestiva, e reforçar a disciplina através de ações legais nos casos de negligência ou outros delitos.

- **Princípio 18 – Autoridade do banco-ponte:** O segurador de depósito ou outro participante relevante da rede de segurança deve ter a autoridade de estabelecer um banco-ponte (ou outro tipo de mecanismo de resolução apropriado) com a finalidade de ajudar a preservar as funções críticas do banco, adquirindo os ativos e assumindo o passivo do banco falimentar até que a resolução final seja

implementada (FSF: página 32 e IADI – Orientação Geral para a Resolução de Falências Bancárias, página 22).

Reembolso dos depositantes; reivindicações e recuperações

- **Princípio 19 – Reembolso dos depositantes:** O segurador de depósito deve ser notificado ou informado com bastante antecedência a respeito do fechamento de um banco a fim de que ele possa preparar o pagamento dos depósitos segurados de forma tempestiva. Devem-se desenvolver sistemas e processos com a finalidade de conduzir revisões preparatórias do passivo dos depósitos de responsabilidade dos bancos falimentares (FSF: página 34).

A decisão sobre quem deve ser reembolsado e a garantia de que os limites do seguro do depósito serão respeitados são etapas importantes no processo de reembolso. Os depositantes precisam saber quando e que sob circunstâncias o segurador de depósito deverá iniciar o processo de reembolso, assim como os limites de cobertura aplicáveis. Os depositantes devem ser informados sobre o cronograma dos desembolsos e se serão feitos adiantamentos ou pagamentos provisórios. Acesso aos dados relativos aos depósitos antes de o banco ser fechado diminui o risco da manipulação dos registros, abrevia o tempo para se completar o processo de reembolso e ajuda a preservar a confiança pública (FSF: página 35).

- **Princípio 20 – Reivindicações e recuperações:** A distribuição e gestão dos ativos, e as estratégias de reivindicações devem ser ditadas por considerações comerciais e pelos méritos econômicos, pela qualidade dos ativos, pela extensão e condição dos mercados, pela disponibilidade dos conhecimentos sobre a distribuição e gestão dos ativos, pelos requisitos legais relativos à distribuição dos ativos, e pelos objetivos de política pública. (FSF: páginas 34 a 36).

Risco moral

- **Princípio 21 – Reduzindo o risco moral:** Uma rede de segurança do sistema financeiro bem elaborada contribui para a estabilidade do sistema financeiro, todavia, se for inadequadamente elaborada, pode aumentar os riscos, especialmente o risco moral. Uma efetiva governança empresarial e a gestão de risco eficiente por parte dos bancos individualmente, a efetiva disciplina do mercado, e uma estrutura legal de supervisão e regulação prudencial, podem reduzir o risco moral. Esses elementos serão muito mais efetivos quando utilizados de forma conjunta.

Garantir que um sistema de seguro de depósito inclui certas características de elaboração pode também reduzir o risco moral. Essas características podem incluir a colocação de limites nos valores segurados; excluindo do seguro certas categorias de depositantes; podem incluir sistemas de prêmios diferenciados ou ajustados pelo risco; podem minimizar o risco de perda através do fechamento antecipado dos bancos falimentares; e podem demonstrar a determinação de se implementar medidas legais, quando necessário, contra diretores e outros agentes em decorrência de atos delituosos (FSF: páginas 8-9).

7. Os Princípios Essenciais são neutros com respeito às diferentes abordagens do seguro de depósito, desde que os objetivos fundamentais sejam atingidos. Os Princípios Essenciais não são elaborados para cobrir as necessidades e circunstâncias de cada sistema bancário. Em lugar disso, as circunstâncias específicas de cada país devem ser mais adequadamente consideradas dentro do contexto dos poderes e das leis a fim de se alcançar os objetivos de política pública e do mandato do sistema de seguro de depósito.

8. Um alto grau de aceitação dos Princípios Essenciais deve contribuir para a estabilidade do sistema financeiro e aumentar a proteção do segurador de depósito.

9. Recomenda-se que o Fórum de Estabilidade Financeira (FSF) e outras autoridades financeiras internacionais, levem em consideração os Princípios Essenciais em seus trabalhos, com

a finalidade de fortalecer as estruturas de regulação e aumentar a proteção dos depositantes e a estabilidade do sistema financeiro.

Referências:

Financial Stability Forum (FSF) Working Group on Deposit Insurance, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems: Final Report of the Working Group on Deposit Insurance, Basel, 2001. http://www.iadi.org/docs/FSF_Final_Report.pdf

International Association of Deposit Insurers (IADI), General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Basel, 2005a. http://www.iadi.org/docs/IADI_Diff_prem_paper_Feb2005.pdf

Key Conclusions of the APEC Policy Dialogue on Deposit Insurance and IADI Guidance Points, Basel, 2005b. http://www.iadi.org/docs/IADI_APEC_Guidance.pdf

Guidance on Interrelationship Among Safety-Net Participants, Basel, 2006a. http://www.iadi.org/docs/Guidance_Interrelationship.pdf

Guidance on the Resolution of Failed Banks, Basel, 2006b. http://www.iadi.org/docs/Guidance_Bank_Resol.pdf

IADI Draft Discussion Paper on Funding of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007a. http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Funding%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007b.pdf

IADI Discussion Paper on the Governance of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007b. http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20the%20Governance%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007c.pdf

IADI Discussion Paper on Public Awareness of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007c. http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Public%20Awareness%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007d.pdf