

Influência do Sarbanes-Oxley Act of 2002 - SOX sobre o Gerenciamento do Risco Operacional em Instituições Financeiras Brasileiras

Autoria: Magali Aparecida Camazano, Carlos Hideo Arima

RESUMO

Face à importância do gerenciamento do risco operacional para a solvência do mercado financeiro e à estreita relação existente entre tal risco e as exigências do SOX, este trabalho teve por objetivo estudar a influência desta Lei sobre o gerenciamento do risco operacional das instituições financeiras brasileiras sujeitas à sua observância: Bradesco, Itaú e Unibanco. Para tanto foi adotado o método de procedimento comparativo, tendo sido realizado cotejo entre o marco regulatório do Comitê da Basileia para o gerenciamento do risco operacional e exigências do SOX, sendo realizadas análises críticas e interpretações sobre o conteúdo e a essência dos temas sob estudo, visando identificar semelhanças, alinhamentos e complementaridades de abordagem. Os resultados revelaram a existência de convergência entre os referenciais do Comitê da Basileia e SOX, pois possuem a mesma base conceitual de propósitos, qual seja, controlar os fatores de consubstanciação do risco operacional. O SOX proporciona o aperfeiçoamento dos controles internos contábeis e das práticas de governança corporativa, caracterizando-se como um instrumento adicional ao gerenciamento do risco operacional, contribuindo e complementando o marco regulatório do Comitê da Basileia. Outrossim, o SOX propicia a redução de alocação de capital para risco operacional.

1 INTRODUÇÃO

A natureza e a complexidade das operações realizadas pelos bancos os expõem a riscos diversos, motivo pelo qual a indústria financeira mostra-se fortemente regulamentada se comparada a outros segmentos da economia.

Conforme mencionado por Duarte Jr. e Lélis (2002, p.2), “Durante o período que se estende do início dos anos 40 até meados da década de 70 os bancos internacionalmente ativos puderam operar em um ambiente de grande estabilidade e de competição quase inexistente.” Contudo, as instabilidades vivenciadas pelo mercado financeiro após a década de 70, notadamente a alta volatilidade das taxas de juros e de câmbio, trouxeram reflexos negativos aos bancos.

Tal situação provocou significativos prejuízos e a erosão do capital de parte considerável dos bancos, preocupando sobremaneira as autoridades bancárias de diversos países, diante da possibilidade de um caos no sistema financeiro internacional.

Após a falência do banco alemão Bankhaus Herstatt, em 1974, autoridades de supervisão bancária, representadas pelos presidentes dos bancos centrais dos países do chamado Grupo dos Dez (G-10) formaram, em fins de 1974, o Comitê da Basileia para Supervisão Bancária (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 2004), sediado no Bank for International Settlements - BIS (Banco de Compensações Internacionais), em Basileia, na Suíça, onde se localiza sua Secretaria permanente.

Em 1988, o Comitê publicou o primeiro Acordo de Capital da Basileia, cujos objetivos principais eram o (i) fortalecimento da saúde e estabilidade do sistema bancário internacional e (ii) a equidade de aplicações regulamentares para bancos em diferentes países. Referido Acordo determinou a adoção de capital mínimo para o risco de crédito das instituições financeiras, como forma de limitar sua capacidade de alavancagem e assegurar a absorção de

eventuais prejuízos em situações de necessidade. O Acordo de 1988 foi emendado em 1996, exigindo que as instituições financeiras também medissem e reservassem capital para a exposição ao risco de mercado.

As limitações de abordagem do Acordo de 1988 frente às transformações ocorridas nas atividades bancárias e a onda de desastres financeiros ocorridos na década de 90, tais como Barings Bank e Daiwa Bank em 1995, e Long-Term Capital Management - LTCM em 1998, levaram o Comitê da Basileia a divulgar, em junho de 2004, o Novo Acordo de Capital da Basileia, também chamado Basileia II. O Novo Acordo apresenta uma estrutura mais susceptível ao risco, incluindo a necessidade de alocação de capital para o risco operacional das instituições financeiras (visando à absorção de perdas inesperadas até certo nível de risco de insolvência), sendo esta uma das principais diferenças em relação ao Acordo de 1988.

No Brasil, o Conselho Monetário Nacional, visando se adequar e compatibilizar suas normas e regulamentos aos conceitos e recomendações do Comitê da Basileia, bem como pela necessidade de o mercado nacional interagir de forma competitiva com o mercado financeiro internacional, tem publicado, desde 1994, uma série de normativos voltados à gestão de riscos das instituições financeiras. O primeiro passo em direção à regulação do risco operacional, de forma alinhada aos princípios do Comitê da Basileia, foi marcado pela edição da Resolução BACEN N° 2.554, de 24/09/98, que veio requerer o aprimoramento dos controles internos das instituições financeiras.

A formalização quanto à necessidade de capital regulatório para fazer frente ao risco operacional se deu com o Comunicado BACEN N° 12.746, de 09/12/04 e, finalmente, a Resolução BACEN N° 3.380, de 29/06/06, veio determinar às instituições financeiras a implementação de estrutura de gerenciamento do risco operacional.

Paralelamente ao cenário bancário, o risco operacional operou catástrofes em outros segmentos da economia, destacando-se os casos de escândalos corporativos vivenciados em empresas americanas, em especial nos anos de 2001 e 2002, revelando deficiências em processos operacionais e na conduta de executivos. Referidos escândalos levaram à falência empresas sólidas, abalando a confiança de investidores americanos e, por conseguinte, levando à promulgação, em 30 de julho de 2002, do *Sarbanes-Oxley Act of 2002* ou SOX.

O *Sarbanes-Oxley* impõe às empresas com títulos negociados no mercado de capitais americano, dentre outras exigências, a necessidade de aprimoramento de seus controles internos contábeis e regras rígidas de governança corporativa, ou seja, um melhor gerenciamento de fatores que potencializam a consubstanciação do risco operacional.

O Comitê da Basileia e o *Sarbanes-Oxley* procuraram o aperfeiçoamento do controle de eventos de risco operacional na busca por mercados sólidos e confiáveis. Neste contexto, dada a incipiente gestão do risco operacional no mercado financeiro brasileiro; a relevância de seu gerenciamento para a solidez do segmento; e a estreita relação existente entre o risco operacional e os requerimentos impostos pelo *Sarbanes-Oxley*, este artigo tem por objetivo estudar a influência das exigências da Lei americana sobre o gerenciamento do risco operacional das instituições financeiras brasileiras com títulos negociados no mercado de capitais americano, a saber: Bradesco, Itaú e Unibanco, cuja representatividade no sistema financeiro nacional, em 31/12/2006, pode ser visualizada pela tabela 1.

Tabela 1 - Bancos brasileiros sujeitos ao *Sarbanes-Oxley Act of 2002*

Representatividade dos Bancos Sujeitos ao SOX no Sistema Financeiro Nacional

Instituição	Ativo total	31/12/2006 - R\$ Mil	
		Patrimônio Líquido	Lucro Líquido
BRADESCO	213.302.930	24.756.782	1.876.597
ITAU	205.156.179	28.208.599	3.361.271
UNIBANCO	96.785.073	9.730.362	114.580
Total 3 Bancos sujeitos ao SOX	515.244.182	62.695.743	5.352.448
% de participação 3 Bancos sujeitos ao SOX	26	32	27
Total do Sistema Financeiro Nacional	1.997.735.742	198.834.353	19.873.103

FONTE: adaptado de BACEN: 50 maiores bancos e o consolidado do sistema financeiro nacional, 2007.

Assume-se por premissa que existe relação de abordagem entre o marco regulatório para o gerenciamento do risco operacional das instituições financeiras, conforme Comitê da Basileia, e os requerimentos impostos pelo *Sarbanes-Oxley Act of 2002*.

O método de procedimento adotado é o comparativo, sendo realizado cotejo entre o marco regulatório do Comitê da Basileia para o gerenciamento do risco operacional bancário e algumas das exigências do *Sarbanes-Oxley*. Visando estabelecer a construção e argumentação lógica das idéias, o recurso empregado para o desenvolvimento da análise crítica foi inicialmente apresentar, para cada um dos temas tratados, a abordagem segundo o Comitê da Basileia seguida de uma ou mais exigências introduzidas pelo SOX, para então ser procedida a referida análise crítica.

2 CONCEITO DE RISCO OPERACIONAL

Para Bernstein (1997), a origem da palavra risco vem do italiano antigo *risicare*, significando ousar, ou seja, sua associação é com a incerteza de resultados.

Em finanças, campo onde o risco já foi amplamente estudado, igualmente aparece a associação à incerteza e, em especial, a perdas financeiras, conforme se verifica pela definição de Gitman (1997, p.202), ao afirmar que risco é “a possibilidade de prejuízo financeiro ou, mais formalmente, a variabilidade de retornos associada a um determinado ativo.”

Sob a perspectiva de uma ótica voltada aos objetivos de negócio de instituições financeiras bancárias e sincronizada ao objeto de estudo deste trabalho, o Bank for International Settlements (BIS) define risco como sendo “[...] todo fator interno e externo que pode adversamente afetar o alcance dos objetivos operacionais, de informação e de *compliance* de uma organização bancária.” (BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 1998b, p.13).

Em uma concepção primária, risco significa a possibilidade de ocorrência de algum evento desfavorável ou, alternativamente, risco é aquilo que pode dar errado.

Especificamente quanto ao risco operacional, haja vista sua natureza complexa, ainda não há um arcabouço teórico conclusivo, logo, suas definições apresentam variações. Uma das definições mais empregadas é a do Comitê da Basileia, qual seja, o risco operacional envolve perdas devido à inadequação ou a falhas de processos, de pessoas e de sistemas internos ou acontecimentos externos.

O risco operacional se origina de um evento de perda que está relacionado a uma causa que, por sua vez, está associada a pessoas, processos, tecnologia e fatores externos à organização. Neste sentido, o risco operacional pode ser classificado segundo tipos de eventos de perda, conforme classificação atribuída pelo Comitê da Basileia, a saber: fraude interna;

fraude externa; relações trabalhistas e segurança do local de trabalho; clientes, produtos e práticas de negócio; danos a ativos físicos; interrupção nos negócios e falhas de tecnologia da informação; execução, entrega e gerenciamento de processos.

A diversidade dos eventos de perdas evidencia o quão complexo é o risco operacional, podendo afetar o perfil de risco da instituição e expô-la a perdas significativas, caso não haja adequado gerenciamento. Por decorrência, o Comitê da Basileia tem editado diversos documentos visando à gestão do risco operacional por parte dos bancos, o que se convencionou chamar, para efeitos deste trabalho, como o marco regulatório para o gerenciamento do risco operacional, podendo ser destacados:

- 1997 - Core Principles for Effective Banking Supervision: dentre outros aspectos, aborda a necessidade de adequados controles internos para a gestão de riscos;
- 1998 - Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations: representa a base estrutural do sistema de controles internos de instituições financeiras;
- 2003 - Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk: programa de boas práticas para o gerenciamento do risco operacional, compreendendo sua identificação, avaliação, monitoramento e controle ou mitigação.

3 SARBANES-OXLEY ACT OF 2002

O mercado de capitais americano apresentou, no decorrer da década de 90 e até o início do ano 2000, uma expressiva e contínua elevação nos preços das ações, em particular das empresas de alta tecnologia, alimentando expectativas de permanente alta.

No início do ano 2000, verificou-se a falta de consistência entre as promessas de performance das empresas de tecnologia e seus retornos efetivos; a percepção realista dos investidores levou à queda das cotações e ao estouro da bolha especulativa reinante (FARHI; CINTRA, 2003). Adicionalmente, a análise mais criteriosa das demonstrações contábeis de empresas conceituadas trouxe à tona, gradativamente, escândalos contábeis diversos e desvios éticos por parte de seus executivos, abalando fortemente a credibilidade do mercado e revoltando os investidores que se sentiram lesados.

A crise de confiança agravou-se ainda mais, em out/2001, quando a Enron, a sétima empresa americana e a maior companhia do mundo de energia elétrica, divulgou um prejuízo fabuloso e, *a posteriori*, admitiu ter manipulado seus resultados em anos anteriores. Em jun/2002, a WorldCom, então a segunda maior companhia de telefonia de longa distância dos EUA, confessou a “maquiagem contábil” que procedera em seu resultado, justificando que medidas legais de proteção aos investidores fossem tomadas.

Neste contexto, visando restabelecer a confiança dos investidores americanos, em jul/2002 foi editado o The U.S. Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002, que ficou conhecido como *Sarbanes-Oxley Act* ou mesmo SOX, como é chamado nos meios corporativos e financeiros.

Referida Lei introduz regras rígidas de governança corporativa; regula aspectos relacionados a controles internos, elaboração e divulgação de relatórios financeiros; imputa regras a conselheiros, Chief Executive Officers (CEO's), Chief Financial Officers (CFO's), diretores, auditores, analistas de mercado e advogados que possuam em suas carteiras de clientes empresas de capital aberto.

Quanto ao seu alcance, a Lei *Sarbanes-Oxley* aplica-se às empresas americanas de capital aberto ou que sejam fiscalizadas pela SÉC; às empresas estrangeiras listadas na NYSE ou NASDAQ; e às subsidiárias americanas e estrangeiras das empresas mencionadas acima.

Assim, no caso específico do Brasil, terão de adequar-se aos ditames do SOX, as empresas brasileiras que possuem programas de American Depositary Receipt (ADR) dos níveis 2 ou 3, bem como as subsidiárias de empresas estrangeiras que tenham seus títulos admitidos à negociação nas bolsas de valores norte-americanas.

As alterações introduzidas pelo SOX focalizam com especial atenção a questão da atribuição de responsabilidades, ao exigir que Diretores Executivos (CEO) e Diretores Financeiros (CFO) se responsabilizem explicitamente por estabelecer, avaliar e monitorar a eficácia dos controles internos sobre relatórios financeiros e respectivas divulgações, caracterizada pela exigência de certificação trimestral e anual que deve ser procedida para os citados relatórios. A Lei prevê a constituição de um Comitê de Auditoria, composto pelo *Board of Directors* (equivalente ao Conselho de Administração no Brasil) e *directors*, com o propósito de supervisionar o processo de elaboração, divulgação e auditoria das demonstrações contábeis da companhia. Outrossim, severas penalidades serão impostas caso venham a ser constatadas afirmações inverossímeis ou mesmo outras práticas de fraudes.

4 ANÁLISE CRÍTICA DO COTEJO ENTRE O MARCO REGULATÓRIO DO COMITÊ DA BASILÉIA PARA O RISCO OPERACIONAL E O *SARBANES-OXLEY ACT OF 2002*

Conforme entendimento do Comitê da Basiléia, o mais importante tipo de risco operacional envolve falhas de controles internos e nas práticas de governança corporativa (BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 1998c).

Em razão do exposto, o marco regulatório formulado pelo Comitê da Basiléia para o risco operacional envolve uma gama de considerações voltadas ao estabelecimento e monitoramento dos controles internos das instituições financeiras, bem como de práticas de governança corporativa (podendo ser entendido como o mecanismo por meio do qual as empresas são controladas), voltadas à responsabilização da alta administração pelo estabelecimento dos objetivos organizacionais, à supervisão dos riscos do negócio e ao cuidado no interesse dos *stakeholders*, dentre outros.

O SOX, por sua vez, enfatiza a questão de controles internos e governança corporativa, tal qual o Comitê da Basiléia, logo, podendo ser interpretado, *a priori*, como um fator de gestão para o risco operacional.

Assim sendo, na seqüência é apresentada uma análise crítica do cotejo entre o marco regulatório do Comitê da Basiléia para o risco operacional e o *Sarbanes-Oxley Act*, com vistas a identificar a influência das exigências da Lei americana sobre o gerenciamento do risco operacional das instituições financeiras brasileiras sujeitas à sua observância, conforme proposição inicial deste trabalho.

4.1 Valores Éticos e sua Formalização

Conforme definição adotada pelo Comitê da Basiléia para o risco operacional, um dos fatores da ocorrência de tal risco está relacionado a pessoas, podendo ser mencionadas as falhas humanas de caráter não intencional ou até mesmo as motivadas por ausência de valores éticos, a exemplo de adulteração de registros ou desvio de valores.

Por consenso, um bom sistema de controles internos pressupõe um ambiente que não seja permissivo, onde comportamentos corruptos tendem a comprometer o alcance dos objetivos empresariais.

Em razão do exposto, o terceiro princípio do documento Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations (BASLE COMMITTEE ON BANKING

SUPERVISION, 1998a) menciona acerca da importância da existência de elevados padrões éticos e de integridade, aplicável a todos os níveis da organização. Por sua vez, o documento Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 2003) afirma que o efetivo gerenciamento do risco operacional se dá em bancos cuja cultura enfatiza elevados padrões éticos de comportamento em todos os níveis hierárquicos.

A prática da ética, enquanto “capacidade adequada de escolha e julgamento moral”, influencia o grau de adesão dos indivíduos às normas de comportamento que estabelecem o equilíbrio em sociedade (FONSECA, 1993).

Contudo, o conflito de interesses é praticamente uma condição *sine qua non* no cotidiano das empresas, advindo da própria natureza do homem, conforme colocado por Fonseca (1993, p.91), ao afirmar que: “A existência de conflitos no plano dos desejos e interesses individuais é um fato inescapável da condição humana.”

Neste sentido, é até esperado que algum nível de desvio de comportamento se apresente no meio empresarial, todavia, a cadeia de escândalos corporativos que antecedeu a promulgação do *Sarbanes-Oxley* evidenciou uma acentuada queda nos padrões éticos por parte de executivos.

Assim, o SOX propiciou uma contribuição ao gerenciamento do risco operacional, ao instituir a obrigatoriedade da existência de um código de ética para os executivos, aliado a fortes princípios de governança corporativa; em conjunto, código de ética e governança corporativa efetiva podem se caracterizar como instrumentos de regulação do poder nas organizações.

Neste sentido, Bergamini Jr. (2002) ressalta que a formalização da ética empresarial ocorre tanto pela adoção de códigos de ética para disciplinar as práticas de seus funcionários e executivos, como pela implementação de uma cartilha de princípios de governança corporativa para explicitar e nortear o relacionamento entre os diversos pólos de poder da empresa, seja a diretoria executiva, o conselho de administração, o conselho fiscal e até a auditoria externa.

O *Sarbanes* colocou a questão ética em um patamar mais rígido se comparado ao Comitê da Basileia, pois, ao passo em que este enfatiza a importância da existência de elevados padrões éticos e de integridade (o que, por si só, não assegura uma conduta ilibada dentro da empresa), aquele coloca a questão ética como mandatória, consubstanciada e formalizada pela existência de um código de ética abrangente que aborde padrões de conduta para os principais executivos das áreas financeira e contábil, visando coibir atos indevidos e promover objetivos como:

- Conduta ética e honesta, inclusive no tratamento de conflitos de interesses, existentes ou potenciais, entre as atribuições profissionais e os interesses pessoais;
- Ampla divulgação de informações, em relatórios e documentos apresentados à SEC, ou em outros comunicados públicos;
- Obediência às leis e normas aplicáveis (*compliance*).

A organização que confecciona um código de ética de forma séria vai além de uma mera declaração de boas intenções sem efeitos práticos, instituindo meios que assegurem altos padrões éticos e a respectiva observância ao código de conduta, tais como a criação de um Comitê de Ética, com vistas a fazer cumprir tal código.

Assim, sob a ótica do *Sarbanes-Oxley*, o que se verifica é que a ética que era “recomendada” se tornou “obrigatória”. A despeito de que os códigos de ética não têm o poder de controlar as ações dos indivíduos (pela própria natureza da condição humana, conforme já abordado), como afirmam alguns estudiosos, é possível ao menos utilizá-los como instrumentos indiretos de punição e, no caso específico do SOX, também como um mecanismo de atribuição de responsabilidades.

4.2 Sanções como Fator de Controle

Conforme definição atribuída pelo Comitê da Basileia, o risco operacional é oriundo de três fatores-chave: pessoas, tecnologia e processos.

O fator humano, enquanto fonte de origem do risco operacional, é um dos mais delicados e subjetivos para ser administrado, sobretudo porque lida, dentre outros aspectos, com os desejos e anseios das pessoas.

Segundo Marshall (2002), o comportamento humano é particularmente difícil de ser captado em qualquer modelo, dado que é totalmente reflexivo, alterando-se e moldando-se em resposta a estímulos para mudanças.

Kingsley et al (1998) *apud* Figueiredo (2001) mencionam acerca das dificuldades em desenvolver modelos que possam mensurar a falta de integridade e honestidade; a falta de profissionalismo e foco no cliente; a falta de segregação e risco de colaboração; a falta de respeito individual entre equipes de trabalho; a confiança sobre indivíduos-chave; a insuficiente qualificação, treinamento, gerenciamento ou supervisão; e a falta de cultura de controle.

Tal percepção é corroborada por meio de uma entrevista publicada em 1999, realizada com sete executivos de grandes bancos internacionais, ao revelar que o aspecto mais ameaçador do risco operacional em uma instituição diz respeito às pessoas, à conduta humana (FIGUEIREDO, 2001).

De tal situação surge um paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que as instituições necessitam de pessoas que as façam operar, estas mesmas pessoas são as grandes fontes dos riscos operacionais. Tal fato sugere o quão importante e necessário é o adequado gerenciamento das pessoas, como forma de assegurar que a gestão do risco operacional obtenha êxito.

Independentemente do aspecto conceitual acerca do que seja gerir pessoas ou mesmo sobre o modelo ideal, Fonseca (1993) afirma que a maior ou menor motivação para a adesão dos indivíduos às normas de conduta socialmente esperada depende de três fatores conjuntamente, a saber: a submissão (quando a adesão ocorre por força de ameaças de sanções externas dos infratores), a identificação (a adesão é motivada pelo exemplo e pelo desejo de conquistar ou manter a boa opinião dos demais) e a internalização (representada pela decisão de acatar a norma com base em uma reflexão ética) (FONSECA, 1993, p.88-89).

A análise mais detida do marco regulatório estabelecido pelo Comitê da Basileia para o adequado gerenciamento dos riscos operacionais bancários mostrou que seus princípios não se configuram em obrigação e tampouco há a previsão de penalidades para os casos de não observância pelos bancos, caracterizando-se sim, *ceteris paribus*, na possibilidade de adesão voluntária aos citados princípios. Referida análise permite inferir que na ausência de um fator de submissão que obrigue a adoção dos princípios ditados pelo Comitê da Basileia, sua aplicação pelos bancos será diretamente proporcional ao benefício que os administradores julguem que possa ser alcançado (relação custo *versus* benefício), logo, existindo apenas os fatores de identificação e internalização como motivadores. A ausência de um sentido de obrigação para a adoção dos referidos princípios, ainda que haja um caráter regulatório, não assegura que os bancos desenvolvam sistemas de gerenciamento de risco operacional conforme proposição do Comitê da Basileia, bem como não confere homogeneidade no nível e abrangência de aplicação dos princípios pelas instituições financeiras objeto deste estudo, ainda que possuam porte e nível de riscos relativamente similares.

Neste sentido, o *Sarbanes-Oxley* efetivamente se coloca como um forte fator de submissão para que os executivos e a alta administração empenhem-se em manter uma

postura empresarial reta e seguir na íntegra os ditames da Lei, haja vista a possibilidade de aplicação de severas punições em caso de conduta imprópria ou prejudicial a outrem, no desenvolvimento das atividades de gestão empresarial.

Adicionalmente, o fato de as punições previstas pelo SOX não se restringirem somente aos administradores da organização, mas também alcançarem seus auditores externos e o próprio Comitê de Auditoria, confere uma espécie de fiscalização em cadeia, onde cada membro automaticamente supervisionará o trabalho desenvolvido por outro, cujo benefício será a propensão a um ambiente de controles internos eficazes e relatórios financeiros verídicos.

De todo o exposto verifica-se que, dada a subjetividade que envolve a conduta humana, o fato de o *Sarbanes* ter se colocado de forma mandatória, de ter definido padrões mínimos para o trabalho dos auditores externos e, sobretudo, de ter instituído a previsão de punições aplicáveis a todos que deixarem de observar suas regras, faz com que o alcance de seus objetivos seja mais provável e efetivo, em comparação aos objetivos propostos pelo Comitê da Basileia, quanto ao que concerne ao gerenciamento do risco operacional.

4.3 Responsabilidade dos Administradores

A estrutura de controles internos compõe o processo de gerenciamento do risco operacional, sendo inviável dissociá-los enquanto ferramentas de gestão empresarial.

Consciente da importância do ambiente de controles internos dos bancos para a gestão de seus riscos, o Comitê da Basileia publicou, em 1998, o documento *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations* (BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 1998a), visando à efetiva supervisão do sistema de controles internos e a consequente solidez do sistema financeiro internacional.

O documento enfatiza as responsabilidades da administração pelo gerenciamento de riscos e pela manutenção de um adequado sistema de controles internos na organização (conforme padrões de boas práticas de governança corporativa). São claramente delineadas as responsabilidades da alta administração e da média gerência no processo de controles internos.

Referido documento, que representou a base conceitual para o gerenciamento do risco operacional bancário, deu origem ao documento *Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk* (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 2003), publicado pelo Comitê da Basileia em 2003.

Ratificando a importância do tema sobre responsabilização pelo gerenciamento de riscos, assim como o documento de 1998, o documento de 2003 também menciona acerca da responsabilidade da administração pelo gerenciamento e controle dos riscos operacionais aos quais o banco está exposto. As principais mensagens extraídas dos citados documentos, quanto ao que concerne à atribuição de responsabilidades, podem ser sintetizadas conforme segue:

- O Conselho de Administração deve conhecer quais são os principais aspectos dos riscos operacionais do banco, enquanto categoria diferenciada de risco, devendo aprovar e revisar periodicamente a estrutura utilizada pelo banco para sua gestão, estabelecendo princípios para definir, avaliar, monitorar e controlar ou mitigar referido risco; deve assegurar que a estrutura para a gestão do risco operacional no banco esteja sujeita a um processo de auditoria interna eficaz e integral por pessoal independente, capacitado e competente;
- A alta gerência é responsável pela implementação da estrutura para a gestão do risco operacional aprovada pelo Conselho de Administração, devendo desenvolver

políticas, processos e procedimentos destinados à gestão do risco operacional para todos os produtos, atividades, processos e sistemas relevantes para o banco.

Ambos os documentos ressaltam a importância da atribuição e delegação de responsabilidades dentro da organização, como um meio de assegurar a gestão do risco operacional.

Um dos pontos principais e por que não dizer um dos mais controversos do *Sarbanes-Oxley* foi exatamente a imputação de responsabilidades rigorosas ao CEO e ao CFO, quanto ao que se refere ao conteúdo e fidedignidade dos relatórios financeiros trimestrais e anuais da empresa, bem como quanto ao estabelecimento, manutenção, efetividade e avaliação freqüente dos procedimentos e controles internos relativos à emissão dos relatórios financeiros e respectiva divulgação.

O incremento conceitual de responsabilidades aos executivos, que se consubstancia por meio da certificação periódica dos relatórios financeiros que o CEO e o CFO devem proceder, foi colocado como uma forma de fazer com que os citados executivos efetivamente se responsabilizem pela base de elaboração, pelo conteúdo e pela fidedignidade das informações divulgadas ao mercado, fazendo parte do processo e conseqüentemente tendo o pleno domínio dos riscos aos quais estão expostas as organizações. Tão importante quanto o gerenciamento do risco, é a divulgação de informações verídicas e tempestivas, inclusive em conformidade com a função da Contabilidade, de fornecer informações úteis à tomada de decisão.

Neste sentido, conforme colocado por estudiosos do SOX, a necessidade de exigir que os executivos certifiquem formalmente a veracidade dos relatórios financeiros sugere a ausência de um elo de ligação entre as atividades de governança corporativa da diretoria e da alta administração e as atividades de controle da organização praticadas em suas camadas operacionais, em outras palavras, as práticas empresariais que vinham sendo adotadas por gestores e executivos não necessariamente eram do conhecimento da alta administração e dos próprios acionistas, que não estavam sendo adequadamente informados acerca dos riscos aos quais estavam expostos.

Em função do exposto, é entendimento de que o SOX contribui ao preenchimento de lacunas porventura existentes entre as unidades administrativas de controle e a alta administração, concorrendo para que as informações adequadas cheguem tempestivamente até a diretoria e a alta administração, proporcionando-lhes meios e ferramentas que possam atestar que a organização efetivamente observa as boas práticas gerenciais e de controle e, em última instância, seu próprio plano estratégico (BERGAMINI, 2005).

Ainda quanto ao tema atribuição de responsabilidades, dada sua importância como forma de assegurar a concatenação dos controles organizacionais, o SOX também impôs ao Comitê de Auditoria e aos auditores externos da organização diversas e importantes atribuições e novas responsabilidades. Sob tal perspectiva, o SOX coloca-se como um forte e importante aliado na busca pela atribuição de responsabilidades pregada pelo Comitê da Basileia, imprescindíveis às práticas de gerenciamento do risco operacional.

De todo o exposto se verifica que a responsabilidade da administração, devidamente abordada pelo Comitê da Basileia em mais de um documento, não é uma questão inovadora colocada pelo SOX.

Entretanto, um importante benefício conferido pela Lei *Sarbanes-Oxley* reside no fato de terem sido introduzidas exigências que obrigam a revisão conceitual acerca da responsabilidade dos executivos, propiciando a existência de uma estrutura organizacional com definições claras acerca de atribuição de responsabilidades, autoridade e delegação, bem como a criação de mecanismos que facilitam a imputação de responsabilidades em casos de fraudes corporativas, negligências ou omissões. Outrossim, ao tratar a questão da responsabilização de forma tão contundente, o SOX propõe (mas não assegura) colocar fim ao

eventual baixo nível de comprometimento de executivos e gestores com a eficácia dos controles internos contábeis e, por conseguinte, agregando valor às práticas de gestão do risco operacional.

4.4 Demonstrações Contábeis e Controles Internos

O Princípio 14 do documento do Comitê da Basileia Core Principles for Effective Banking Supervision (BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 1997) aborda a necessidade de os supervisores bancários determinarem aos bancos a existência de controles internos adequados à natureza e à complexidade de seus negócios. Tais controles incluem adequados sistemas de delegação de autoridade e responsabilidade; a separação das funções que envolvem as operações próprias do banco, a utilização de seus fundos, e a responsabilidade por seus ativos e passivos; a reconciliação desses processos; a salvaguarda de seus ativos; e um adequado processo de auditoria independente, interna ou externa, e funções de *compliance*, para testar a aderência dos citados controles, bem como às leis e regulamentos aplicáveis.

Trata-se da primeira manifestação, por parte do Comitê, acerca da necessidade de as instituições financeiras controlarem adequadamente seus riscos operacionais, uma vez que todos os aspectos de controles acima citados, uma vez não observados ou flexibilizados, potencializam a consubstanciação do risco operacional.

Igualmente merece destaque o Princípio 21, que menciona sobre a necessidade de os supervisores bancários estarem seguros quanto à adequação dos registros dos bancos, em conformidade a princípios e práticas contábeis consistentes, propiciando-lhes uma visão real e justa das condições financeiras do banco e da lucratividade dos negócios, e de que o banco publique regularmente demonstrações contábeis fidedignas refletindo sua real situação.

Os Princípios 14 e 21 são complementares, pois, para que as demonstrações contábeis reflitam adequadamente a posição financeira e patrimonial dos bancos e forneçam informações úteis à tomada de decisão de administradores e investidores, de forma tempestiva, é imprescindível a existência de um adequado sistema de controles internos que contemple funções de auditoria e *compliance*.

O SOX determina, em suas seções 302 e 404, a avaliação dos controles e procedimentos internos de divulgação de relatórios financeiros e uma avaliação anual dos controles e procedimentos internos para a emissão de relatórios financeiros, respectivamente. Os controles e procedimentos a serem observados pelas empresas se referem à preparação de demonstrações contábeis para fins externos, apresentadas de maneira apropriada e em conformidade com os princípios contábeis, devendo tais controles ser desenhados para assegurar que as informações que uma companhia precisa divulgar em seus relatórios são capturadas, registradas, processadas, resumidas e reportadas tempestivamente.

As avaliações dos controles e procedimentos deverão ser realizadas pelos executivos, trimestral e anualmente, para as seções 302 e 404, respectivamente. Tal procedimento torna-se especialmente útil em ambientes cuja cultura de gerenciamento do risco operacional ainda seja incipiente (como é o caso do Brasil), visto que “obrigará” a revisão periódica dos principais processos e dos riscos associados à elaboração e divulgação dos relatórios financeiros. O segmento bancário muda muito rapidamente e, por conseguinte, também mudam seus riscos, fazendo-se necessária uma revisão contínua destes, não obstante, não fosse o SOX uma imposição regulamentar passível de sanções, talvez não fossem despendidos esforços com tal mister.

Adicionalmente, tanto a empresa como os auditores externos devem realizar uma seqüência de testes de procedimentos para a validação dos controles e procedimentos citados, o que confere objetividade ao processo, logo, complementando os princípios 14 e 21 do

Comitê da Basileia, que apenas recomendam a adoção de controles internos compatíveis aos riscos do negócio e a divulgação de demonstrações contábeis fidedignas, respectivamente.

Resgatando os fatores internos que levam à ocorrência do risco operacional, quais sejam, (i) falhas humanas, intencionais ou não; (ii) fragilidades em processos, tais como deficiências em seus desenhos ou mesmo por ausência de controles-chave; e (iii) falhas ou incapacidades tecnológicas, constata-se que o rigor nas exigências por controles que assegurem o registro, o processamento e a transmissão tempestiva de informações contribui com o gerenciamento do risco operacional, uma vez que, na ocorrência de qualquer um dos três fatores de riscos expostos (pessoas, processos e tecnologia), pode-se incorrer na perda e/ou imprecisão de informações financeiras ou não-financeiras.

A necessidade de controles e procedimentos de divulgação refere-se tanto às informações de caráter financeiro como às informações não-financeiras, podendo ser citado como exemplo de informação não-financeira fatos relevantes que costumam ser utilizados por investidores e analistas de mercado para a tomada de decisão e de recomendações de investimento.

Tal previsão, especificamente quanto às informações não-financeiras, novamente faz com que o SOX represente uma contribuição adicional às necessidades de supervisão e controle do Comitê da Basileia, à medida que proporciona maior segurança, veracidade e transparência a toda e qualquer natureza de informações divulgadas ao mercado pelos bancos, não se restringindo tão somente às informações financeiras.

As exigências colocadas pelo *Sarbanes*, tal como foram estabelecidas, conferem um duplo benefício à necessidade prevista pelo Comitê da Basileia, acerca de os bancos manterem controles internos eficazes e adequados registros contábeis, pois, ao mesmo tempo em que o SOX representou um novo e forte apelo regulamentar para que as demonstrações contábeis se apresentem de forma adequada e fidedigna, os processos operacionais relevantes que resultam em registros contábeis também devem ser objeto de melhoria e monitoramento constantes pelas empresas, visto que somente assim será possível assegurar que todas as informações e fatos contábeis efetivamente sejam registrados, processados e reportados, conforme menção da Lei. Em outras palavras, pode-se dizer que, se inicialmente a intenção da Lei era proporcionar a melhoria dos controles inerentes aos registros contábeis, as eventuais situações de fragilidades de controles contábeis encontrados pelas empresas tendem a promover alterações nos controles internos operacionais e, por conseguinte, ao aprimoramento do sistema geral de controles da organização, refletindo diretamente na qualidade e fidedignidade de seu sistema de informações global.

Também se faz digna de menção, como um fator de contribuição à fidedignidade dos relatórios financeiros, a obrigatoriedade de que um dos membros do Comitê de Auditoria exigido pelo SOX seja um especialista financeiro, cujo alto nível de competência requerida imputa um elevado padrão técnico, além da independência inerente a tal Comitê.

5 CONCLUSÃO

Em razão da importância do controle do risco operacional para a solidez e a solvência do mercado financeiro, este trabalho teve por objetivo estudar alguns impactos provenientes das exigências trazidas pelo SOX sobre o gerenciamento do risco operacional das instituições financeiras brasileiras sujeitas à observância da Lei, quais sejam, Bradesco, Itaú e Unibanco.

Foi procedido cotejo entre o marco regulatório estabelecido pelo Comitê da Basileia sobre o gerenciamento do risco operacional e alguns aspectos e exigências do SOX, cujos resultados permitiram identificar a existência de convergência entre os referenciais estudados, sendo os aspectos seguintes fundamentais para sua comprovação:

- A análise pormenorizada do marco regulatório do Comitê da Basileia, em “confronto” com as exigências trazidas pelo SOX, revelou que ambos possuem a mesma base conceitual de propósitos, qual seja, controlar os fatores do risco operacional mantendo-os em níveis aceitáveis e compatíveis com o perfil de riscos da organização;
- A recomendação de elevados padrões éticos de comportamento e de integridade colocada pelo Comitê da Basileia, como um fator de fundamental importância para o gerenciamento do risco operacional, igualmente é enfatizada pelo SOX, que institui a exigência de um código de ética e fortes princípios de governança corporativa para os executivos das áreas financeira e contábil. Conceitualmente, sob a ótica do SOX, a ética que era “recomendada” se tornou “obrigatória”, logo, complementando a abordagem do Comitê da Basileia;
- A responsabilização da administração pelo gerenciamento do risco operacional e pela manutenção de adequados controles internos imputada pelo Comitê da Basileia é ratificada e complementada pelo SOX, que exige que CEO e CFO certifiquem formalmente a veracidade do conteúdo dos relatórios financeiros e a adequação da estrutura de controles internos relativos à emissão e divulgação de tais relatórios;
- O posicionamento do Comitê da Basileia, quanto à existência de adequados controles internos como forma de garantir que as demonstrações contábeis reflitam adequadamente a posição financeira e patrimonial e forneçam informações úteis à tomada de decisão é ratificado pelo SOX, consubstanciado pela exigência das certificações citadas no item supra.

Não obstante o fato de o SOX ter sido concebido com propósito específico de coibir práticas pouco ortodoxas de executivos e restabelecer a confiança dos investidores americanos, sua abrangência e abordagem se caracterizam como um instrumento adicional ao gerenciamento do risco operacional, notadamente por fatores como:

- O SOX coloca-se de forma mandatória, determinando padrões mínimos para o trabalho dos auditores externos e, sobretudo, prevendo a aplicação de severas punições a todos aqueles que deixarem de observar seus dispositivos regulamentares; suas exigências têm potencial para contribuir e também complementar o marco regulatório do Comitê da Basileia para o gerenciamento do risco operacional;
- A determinação de uma avaliação anual dos controles e procedimentos internos para a emissão e divulgação de relatórios financeiros, sob responsabilidade do CEO e do CFO, implica na revisão periódica dos principais riscos e processos operacionais;
- Associado ao item anterior, a existência de controles internos contábeis que contribuam para a produção de informações relevantes e tempestivas reforça o papel da Contabilidade, enquanto provedora de informação útil à tomada de decisão e, por conseguinte, ao processo de gestão de riscos;
- O SOX melhora a qualidade do processo de comunicação de desempenho da organização, ou seja, das informações que são disponibilizadas aos *stakeholders*, da forma de apresentação e dos prazos de divulgação.

As melhorias proporcionadas pelo SOX à gestão do risco operacional contribuem para a redução de alocação de capital para referido risco, prevista pela Basileia II e também pelo Banco Central do Brasil, uma vez que tal alocação está associada ao nível de exposição ao risco operacional do banco.

O fato de o SOX ser uma lei lhe confere grande poder de *enforcement*, garantindo empenho das instituições financeiras sob estudo para o cumprimento de suas exigências, contudo, não sendo possível afirmar o mesmo para o Comitê da Basileia, que não possui autoridade de supervisão internacional, portanto, seu marco regulatório para o gerenciamento

do risco operacional não possui força de lei, caracterizando-se somente como padrão, recomendação e guia para as melhores práticas na indústria financeira. Outrossim, a possibilidade inequívoca de aplicação de severas punições é fator determinante para a observância dos dispositivos do SOX, fato este não previsto pelo Comitê da Basileia.

Como decorrência, ainda que não tenha sido objetivo deste trabalho identificar a forma e a profundidade com que Bradesco, Itaú e Unibanco estão aplicando as exigências do *Sarbanes-Oxley*, o resultado da pesquisa sugere que tais instituições efetivamente tenham aperfeiçoado seus procedimentos e controles internos contábeis e, conseqüentemente, seus processos de gestão do risco operacional. Especificamente quanto à contribuição geral na melhora da gestão do risco operacional, sob o aspecto dos ativos totais do sistema financeiro nacional, tais instituições representavam uma fatia importante do mercado, da ordem de 26%, à época do desenvolvimento do estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. 50 maiores bancos e o consolidado do sistema financeiro nacional. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 07/04/2007.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *History of the Basel Committee and its membership*. Basel: Bank for International Settlements, out. 2004. Disponível em: <<http://www.bis.org/bcbs/history.htm>>. Acesso em: 17/06/2006.

_____. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework - Comprehensive Version*. Basel: Bank for International Settlements, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs128.htm>>. Acesso em: 25/09/2006.

_____. *Overview of the New Basel Capital Accord*, Consultative document. Basel: Bank for International Settlements, abr. 2003.

_____. *Sound practices for the management and supervision of operational risk*. Basel: Bank for International Settlements, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs96.htm>>. Acesso em: 23/09/2006.

BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Core principles for effective banking supervision*. Basle: Bank for International Settlements, set. 1997. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs30a.htm>>. Acesso em: 18/01/2006.

_____. *Framework for internal control systems in banking organisations*. Basle: Bank for International Settlements, set. 1998a. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs40.htm>>. Acesso em: 02/02/2006.

_____. *Framework for the evaluation of internal control systems*. Basle: Bank for International Settlements, jan. 1998b. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs33.htm>>. Acesso em: 17/06/2006.

_____. *Operational Risk Management*. Basle: Bank for International Settlements, set. 1998c. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs42.htm>>. Acesso em: 10/12/2006.

BERGAMINI JR., Sebastião. *A crise de credibilidade corporativa*. Revista do BNDES, v. 9, n. 18, p.33-84, dez. 2002.

_____. *Controles internos como um instrumento de governança corporativa*. Revista do BNDES, v. 12, n. 24, p.149-188, dez. 2005.

BERNSTEIN, Peter L. *Desafio aos deuses: a fascinante história do risco*. 16. ed. Tradução Ivo Korylowski. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

BRASIL. *Comunicado nº 12.746, de 09 de dezembro de 2004*. Comunica os procedimentos para a implementação da nova estrutura de capital - Basileia II. Banco Central do Brasil, Brasília, 2004.

_____. *Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998*. Dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos. Conselho Monetário Nacional. Banco Central do Brasil, Brasília, 1998.

_____. *Resolução nº 3.380, de 29 de junho de 2006*. Dispõe sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco operacional. Conselho Monetário Nacional. Banco Central do Brasil, Brasília, 2006.

CARNEIRO, Fábio Lacerda, VIVAN, Gilneu Francisco Astolfi, KRAUSE, Kathleen. *O novo acordo da Basileia - Um estudo de caso para o contexto brasileiro*, 2004.

CROUHY, Michel et al. *Gerenciamento de Risco: abordagem conceitual e prática: uma visão integrada dos riscos de crédito, operacional e de mercado*. Tradução Carlos Henrique Trieschmann e Luiz Frazão Filho. Rio de Janeiro: Qualitymark. São Paulo: SERASA, 2004.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. *Lei Sarbanes-Oxley: guia para melhorar a governança corporativa através de eficazes controles internos*, maio 2003.

DUARTE JR., Antonio Marcos; LÉLIS, Rogério José Furigo. *Alocação de Capital em Bancos no Brasil*. 2002. Disponível em: <<http://www.pvalls.ibmec.br>>. Acesso em: 18/10/2003.

ERNST & YOUNG; FEBRABAN. *Visão Geral do Novo Acordo de Capital da Basileia*. Tradução do texto original elaborado pelo Bank for International Settlements da Basileia. 2001.

FARHI, Maryse; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *O crash de 2002: da “exuberância irracional” à “ganância infecciosa”*. Revista de Economia Política, v. 23, n 1, p.39-61, jan./mar. 2003.

FIGUEIREDO, Romana Picanço de. *Gestão de riscos operacionais em instituições financeiras - uma abordagem qualitativa*. 2001, 82f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade da Amazônia, Belém.

FONSECA, Eduardo Giannetti da. *Ética, sobrevivência e coesão social*. In: *Vícios privados, benefícios públicos?: a ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, p.84-91, 1993.

GITMAN, Lawrence J. *Risco e retorno*. In: *Princípios de administração financeira*. 7. ed. São Paulo: Harbra Ltda., cap. 6, 1997.

MARSHALL, Christopher. *Medindo e gerenciando riscos operacionais em instituições financeiras*. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2002.

PRICEWATERHOUSECOOPERS - PWC. *Comitês de auditoria no Brasil: melhores práticas de governança corporativa - 2005*, mar. 2005.

_____. *The Sarbanes-Oxley Act of 2002: strategies for meeting new internal control reporting challenges: a white paper*, 2002.

PUBLIC COMPANY ACCOUNTING OVERSIGHT BOARD - PCAOB. *Auditing Standard N° 2 - an audit of internal control over financial reporting performed in conjunction with an audit of financial statements*. Washington, mar. 2004. Disponível em <<http://www.pcaobus.org>>. Acesso em: 24/06/2004.

UNITED STATES OF AMERICA. *Congress of the United States of America. "The U.S. Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002". An Act to protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes*, jul. 2002.

XAVIER, Paulo Henrique Moura. *Transparência das demonstrações contábeis dos bancos no Brasil: estudo de caso sob a perspectiva do Acordo "Basileia 2"*. 2003, 100f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.