

O ACORDO DA BASILÉIA DE 2004: UMA REVISÃO EM DIREÇÃO ÀS PRÁTICAS DE MERCADO

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça¹

INTRODUÇÃO

A exigência de adequação de capital é um dos instrumentos mais utilizados por autoridades reguladoras em sua busca pela solvência das instituições e solidez do sistema bancário. A idéia é que os bancos mantenham montantes mínimos de capital de forma que possam absorver perdas não esperadas, ou seja, o capital deve funcionar como um *buffer* em situações adversas. Estes montantes são calculados a partir da estipulação pela autoridade de determinada taxa de capital (índice de endividamento), que relaciona o capital ou patrimônio líquido aos instrumentos presentes na carteira de ativos dos bancos, a ser mantida pela instituição bancária. É interessante notar que este é um instrumento de regulação que não limita a atuação dos bancos uma vez que estes podem compor sua carteira de ativos com quaisquer instrumentos que desejarem, desde que uma relação considerada saudável de capital sobre ativos seja mantida.

A exigência de requerimentos mínimos de capital, calculados a partir da ponderação de risco dos ativos e a serem aplicados de forma harmônica por autoridades reguladoras de diferentes economias, é o eixo central do Acordo da Basileia de 1988 e de sua revisão de 2004. O objetivo do presente trabalho é apresentar o Acordo de 1988 e sua revisão proposta em 2004, procurando explicitar sua evolução no sentido de uma crescente aproximação da regulamentação às práticas de atuação dos agentes do mercado. Para tal, após esta introdução, serão apresentados os principais elementos dos Acordos de 1988 e de 2004, que serão seguidos pelas considerações finais.

1 O ACORDO DE 1988

Em meados da década de oitenta, preocupados com a fragilização dos bancos em função de seu elevado grau de exposição às dívidas dos países menos desenvolvidos em *default* e do crescimento das operações *off-balance* (cartas de crédito, garantias a empréstimos e derivativos), os bancos centrais do G10 demandaram do Comitê da Basileia o desenvolvimento de padrões mínimos de adequação de capital.² O Comitê desenvolveu, então, um sistema para mensuração e padronização dos requerimentos mínimos de capital nos países do G10, que acabou por originar o Acordo da Basileia de 1988 e a instituição da convergência internacional dos mecanismos de adequação de capital.³ O intuito de tal **padronização** era reforçar a solidez e a estabilidade do sistema bancário internacional e

¹ Professora Doutora do Instituto de Economia da Unicamp/Pesquisadora do NEIT (Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia).

² O Comitê da Basileia foi montado em 1974 pelos governadores do banco centrais do G10, como Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão, em meio à crise financeira ocasionada pelas falências dos Continental Bank e Bankhaus Herstat e à crescente internacionalização dos bancos (Moffit, 1984; De Nederlandschebank, 2001).

³ Incorporado ao conjunto de regulamentações vigentes nestes países de forma definitiva a partir do final de 1993.

minimizar desigualdades competitivas entre bancos internacionalmente ativos⁴ (BCBS, 1988). Sendo assim, os bancos atuantes no mercado internacional eram o alvo de tal padronização e os requerimentos mínimos deveriam ser aplicados em base consolidada, isto é, incluindo todas as filiais estrangeiras. A estrutura deste Acordo era composta por três elementos: capital, ponderação de riscos por classes de ativos e instrumentos e mecanismos *off-balance sheet*.

a) Definição de capital

A adequação do capital deveria ser realizada a partir do capital principal (nível 1), composto pelo capital dos acionistas somados às reservas abertas (ganhos retidos) e do capital suplementar (nível 2), formado pelas reservas, provisões para créditos duvidosos, instrumentos híbridos de capital e dívidas subordinadas.

b) Ponderação de riscos por classe de ativos

O método de adequação do capital dos bancos presente no Acordo era inovador, uma vez que a necessidade de manutenção de capital pela posse de ativos ou pela realização de operações fora de balanço era ponderada pela exposição ao risco de crédito resultante destas posições. Desta forma, os bancos deveriam manter níveis mínimos de capital para cada um dos instrumentos de sua carteira de ativos, fossem eles *on* ou *off-balance*, em função da percepção do risco de crédito que os supervisores tivessem de cada um destes instrumentos. Como discutido acima, estes níveis mínimos de capital seriam uma garantia contra insolvência ao garantir que em situações adversas, os bancos teriam um colchão amortecedor que lhes garantiria a capacidade de continuar operando. As ponderações de risco foram estabelecidas a partir de diferentes categorias de ativos, sendo estas criadas a partir das características principais do tomador: i. soberano, bancário ou empresarial; ii. membro ou não-membro da OCDE; iii. governos centrais (bancos centrais) ou instituições privadas; e em alguns casos, em função dos prazos dos ativos (emissões de curto ou longo prazos) (Quadro 1).

QUADRO 1 - Ponderação de risco por categoria de ativos

0%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Títulos do governo central ou do banco central do país em moeda local ▪ Títulos de governos ou bancos centrais de países da OCDE
0 a 50%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Títulos de instituições do setor público
20%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Títulos de bancos multilaterais de desenvolvimento ▪ Direitos de bancos incorporados na OCDE ▪ Direitos de bancos de fora da OCDE de prazos menores que 1 ano
50%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empréstimos imobiliários hipotecários
100%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Títulos do setor privado ▪ Títulos de governos fora da OCDE

FONTE : BIS (BCBS, 1988, p. 21).

A partir da aplicação destes coeficientes de ponderação de riscos, os bancos deveriam manter, no mínimo, uma taxa de capital total igual a 8% (do capital total) ou 4%

(do capital principal). Ativos considerados seguros, como títulos do governo, teriam peso de risco 0, ou seja, o banco não teria que manter capital em função das posições em títulos do governo em sua carteira. Já os empréstimos tradicionais para o setor privado, com ponderação de risco de 100%, exigiriam do banco a manutenção de 8% de suporte de capital.

c) Instrumentos e mecanismos *off-balance sheet*

⁴ Estas desigualdades competitivas seriam resultado da exigência de diferentes taxas de capital por parte dos agentes reguladores dos países. E os requerimentos mínimos deveriam ser aplicados em base consolidada, isto é, incluindo todas as filiais estrangeiras.

Dada a crescente importância das operações *off-balance* para os bancos, estas foram incluídas na nova estrutura de adequação de capital. Isto porque estas operações, a despeito de não serem registradas em balanço, envolvem a possibilidade de pagamentos futuros e implicam, e assim, riscos para os bancos.

Entre as principais críticas apontadas ao Acordo estava a ausência de tratamento ao risco de mercado. Em resposta, o Comitê elaborou um aditivo ao Acordo que estipulou que os bancos passariam a manter capital em função de sua exposição ao risco de mercado decorrente de posições em aberto de moedas estrangeiras, operações com *securities*, ações, *commodities* e opções. Seriam assim estabelecidas metas de capital (*capital charges*) para a cobertura destes riscos, a serem aplicadas sobre a base consolidada do balanço do banco em nível internacional. Assim, de acordo com o Aditivo, os bancos passaram a manter capital em função não só da exposição ao risco de crédito, como também ao risco de mercado, sendo este definido como “... *risco de perdas de posições dentro e fora do balanço em função de movimentos nos preços de mercado.*” (BCBS, 1996b, p. 1).

Estes riscos foram divididos em dois grupos: i. riscos de taxas de juros e ações; ii. riscos de câmbio e *commodities*, e poderiam ser mensurados através de dois tipos distintos de metodologia: esquema padronizado (“*building-block*”) e modelos internos de mensuração de risco, em geral *value-at-risk models*.

Uma vez mensurado o risco de mercado das posições do banco, este deveria manter o capital mínimo requerido, sendo cobertos, da mesma forma que no Acordo original, pelo capital principal, pelo suplementar e agora também pelas dívidas subordinadas de curto prazo (nível 3).⁵

A adoção de modelos internos de mensuração de risco foi um importante sinalizador do movimento evolutivo do conjunto de regras que norteiam o Acordo da Basileia. Estes não constavam da proposta inicial de aditivo (1993), mas foram incluídos a partir de sugestões recebidas ao longo do processo de discussão desta proposta junto aos agentes do mercado. A justificativa dada pelo Comitê para a inclusão destes modelos de mensuração de risco foi a necessidade de estimular práticas administrativas e de minimizar a criação de incentivos perversos. A aceitação e o estímulo dos reguladores ao uso de modelos internos de mensuração de riscos marcou o primeiro momento de uma nova postura destes com relação ao controle interno de riscos. Na verdade, esta inovação pode ser entendida dentro de uma estratégia mais geral e duradoura das autoridades reguladoras/supervisoras, no sentido de aproximar as regras de comportamento estipuladas no arcabouço regulatório da forma de atuação dos participantes do mercado.

Apesar do reconhecimento dos avanços trazidos pela implementação do Acordo de 1988, diferentes participantes dos sistemas financeiros, em especial agências reguladoras/supervisoras, mostraram-se preocupados e insatisfeitos com a efetividade do sistema de ponderações fixas, cada vez mais conflituoso com o crescente grau de sofisticação dos modelos internos para avaliação de riscos, desenvolvidos em especial pelos grandes bancos que operam em nível internacional. Do ponto de vista dos administradores de risco dos bancos, a adequação de capital estabelecida pelo Acordo não reflete,

⁵ A inclusão de dívidas subordinadas de curto prazo como grupo de capital teria que ser autorizada pelos reguladores locais, mas somente para fazer frente a uma parcela do capital requerido, restrito à necessidade de cobertura dos riscos de mercado e sujeito a limitações e restrições.

necessariamente, a capacidade de absorção de perdas não esperadas, além de nem sempre serem estas ponderações fixas bons indicadores dos riscos assumidos, em especial ao não considerarem riscos importantes como de taxas de juros ou operacionais.

Entre os vieses e distorções relacionados ao esquema presente no Acordo de 1988 colocam-se a generalização de operações de arbitragem, a diminuição da participação dos créditos de primeira linha nas carteiras dos bancos e o estímulo a empréstimos de curto prazo para países fora da OCDE. Desta forma, no cerne das críticas encontrava-se a padronização de regras, o que destacava a importância de flexibilização. A idéia colocada era que a padronização de regras possibilita a construção de operações de arbitragem, nas quais os agentes utilizam-se das regras para buscar lucros através de inovações. A lógica por trás deste argumento era que, diante de regras que imponham aos agentes posturas distintas de suas práticas de mercado, estes se sentem estimulados a inovar de forma a atenuá-las, senão burlá-las. Desta forma, a flexibilização poderia levar a uma aproximação das regras às práticas exercidas pelo mercado, e o caminho adotado pela revisão do Acordo de 1988 foi a ampliação do uso das formas de avaliação de risco utilizadas pelo mercado: a classificação de risco feita pelas agências de classificação de risco e os modelos internos de avaliação de risco.

Diante da percepção das limitações da efetividade do esquema proposto pelo Acordo de 1988, acirraram-se as discussões em torno da necessidade de revisão ou mesmo substituição deste.

2 BASILÉIA II: O NOVO ACORDO DE 2004

Os mercados financeiros passaram por várias transformações desde a publicação e implementação do Acordo de 1988, seja no tocante ao formato de atuação das instituições bancárias e financeiras, com o desenvolvimento de métodos de avaliação e administração dos riscos, seja à organização e funcionamento dos mercados. Propondo-se a incorporar as resultantes mudanças na estrutura de riscos e tendo em vista as fragilidades do sistema vigente, o Comitê propôs-se a revisar o Acordo de 1998, procurando desenvolver “... *um sistema que iria mais longe no sentido de fortalecer a solidez e estabilidade do sistema bancário internacional, mantendo a consistência suficiente de que a regulação de capital não seria fonte de desequilíbrio competitivo entre os bancos ativos internacionalmente.*” (BCBS, 2003, p. 1).

A nova estrutura do Acordo da Basileia, doravante chamada de Basileia II ou de Novo Acordo, foi disponibilizada em junho do presente ano, após um longo período de discussões e a publicação de três versões para consulta iniciado em 1999.⁶ As justificativas apresentadas pelo Comitê para a revisão do Acordo são as seguintes: as ponderações de risco exigidas pelo Acordo de 1988 não estimulam ou mesmo reconhecem o uso e o amplo desenvolvimento de métodos internos de avaliação de riscos e uma vez que são fixas por classe de ativos acabam por incentivar a realização de operações de

⁶ O Comitê disponibilizou a proposta em 1999 (CP1 ou primeiro trabalho para consulta), visando receber comentários de acadêmicos e agentes do mercado. A partir destes comentários uma nova versão foi publicada em janeiro de 2001 (CP2), ficando aberta para uma nova rodada de comentários até maio do mesmo ano. A inclusão dos comentários levou à publicação de uma nova versão em julho de 2003 (CP3) e a um novo período de consulta. A Nova Estrutura de 2004 resultou, assim, deste longo processo e o Comitê espera que esta esteja pronta para implementação no final de 2006 (final de 2007 para as versões mais avançadas), pelo menos em parte importante dos países integrantes do G10. O tempo entre a publicação e a entrada em vigor justifica-se pela necessidade do Novo Acordo ser incorporado à legislação nacional de cada um dos países e da fase de implementação.

arbitragem de capital; e por fim, o Acordo de 1988 não admite a utilização das várias técnicas utilizadas para a mitigação do risco de crédito, tais como as garantias, para o cálculo do capital mínimo. (BCBS, 2001a)

2.1 ESCOPO E CONCEITOS

Da mesma forma que no Acordo Original, o principal alvo do Novo Acordo são os bancos operantes em nível internacional, o que não implica que os métodos de adequação de capital não sejam passíveis de aplicação em bancos de diferentes tamanhos e sofisticação. A aplicação da nova estrutura deve considerar os bancos de forma consolidada, incluindo quaisquer instituições financeiras que façam parte do grupo bancário, de forma a garantir que os riscos assumidos pelo grupo sejam considerados como um todo.

Os requerimentos mínimos de capital, calculados a partir do conceito de taxa de capital (volume de capital disponível/medida dos riscos assumidos pelos bancos, representados pelos ativos ponderados pelo risco), foram mantidos enquanto eixo central no Acordo revisado, tornando-se mais complexos e flexíveis e, em especial, mais sensíveis aos riscos assumidos pelas instituições bancárias. Ao buscar implementar um arcabouço de regras mais flexíveis e sensíveis ao comportamento das instituições bancárias, o Basileia II procura minimizar os problemas resultantes da padronização imposta por regras mais gerais. Este tipo de problema encontra-se na base de qualquer esforço de criação de regras para um amplo leque de instituições bancárias que operam de formas distintas, seja no tocante a mercados, legislação em vigência, instrumentos negociados ou, em especial, perfil de riscos assumidos. Ou seja, a nova estrutura procura evitar o problema de generalização de regras de comportamento e o conseqüente descolamento do movimento real dos agentes em função da criação de regras de harmonização.

A aplicação destes requerimentos passou a ser complementada por atuações mais incisivas de autoridades de supervisão e agentes do mercado. Assim, a nova estrutura é construída sobre três pilares: requerimentos mínimos de capital (Pilar 1), processo de revisão de supervisão (Pilar 2) e disciplina de mercado (Pilar 3). A combinação destes elementos consubstanciaria a saúde e solidez do sistema financeiro internacional.

2.2 PILAR 1: OS REQUERIMENTOS MÍNIMOS DE CAPITAL

A taxa de capital mínima foi mantida, não podendo ser menor do que 8%, assim como a definição de capital (níveis 1, 2 e 3). As inovações dizem respeito aos riscos abarcados e às formas de mensuração dos riscos e de cálculo do capital mínimo a ser mantido. No tocante aos riscos considerados no cálculo da taxa de capital, além dos de crédito e de mercado já considerados no Acordo original, introduziu-se o risco operacional. Quanto à mensuração destes, foram introduzidas três formas distintas de cálculo do risco de crédito, o método padronizado e os modelos básico e avançado de modelos internos de avaliação de risco; e outros três para o cálculo do risco operacional: método indicador básico, método indicador padronizado e método de mensuração avançada (AMA); o risco de mercado continuou a ser calculado da mesma forma, uma vez que já incluía a possibilidade de uso de modelos internos de avaliação de riscos.

A. Modelo Padronizado

Este modelo é similar ao vigente no Acordo de 1988, uma vez que os bancos devem designar suas exposições ao risco crédito a partir de características dos emissores dos instrumentos que compõem sua carteira de ativos, se emitidos por agentes públicos, corporativos, soberanos, bancos comerciais, *securities firms*, entre outros. A lógica da organização dos ativos em diferentes categorias ligadas à determinada ponderação de riscos foi mantida, mas procurou-se elaborar regras mais sensíveis aos riscos assumidos pelas instituições. A ponderação de riscos não será mais realizada de forma uniforme para cada uma das categorias, abrindo-se a possibilidade de uso de avaliações externas de risco, tal como as realizadas por agências privadas de avaliação de risco (Quadro 2). No caso de instrumentos emitidos por tomadores soberanos, os supervisores nacionais podem aceitar também as avaliações realizadas por agências de crédito de exportações da OCDE. A estes supervisores cabe a responsabilidade de avaliar se estas agências cumprem os critérios mínimos exigidos pelo Novo Acordo, podendo reconhecer as avaliações destas de forma parcial ou completa.⁷

Pode-se concluir que a ponderação de risco será mais precisa do que a do Acordo vigente, o que pode possibilitar a aproximação dos requerimentos de capital ao perfil de risco adotado pelo banco.⁸ Esta inovação procura garantir, então, a combinação de um método simples com a uma avaliação mais próxima à leitura que o mercado faz dos riscos assumidos pelos bancos.

QUADRO 2 – Ponderação de risco a partir do modelo padrão baseado na avaliação externa

	0%	20%	50%	100%	150%	Sem avaliação
Basiléia II						
Soberano	AAA/AA-	A+/A-	BBB+/BBB-		abaixo de B	100%
Bancos I ¹		AAA/AA-	A+ /A-	BBB+/BB-	abaixo de B	100%
Bancos II ²						
< 3 meses		AAA/BBB-	BB+/B-		abaixo de B-	20%
> 3 meses		AAA/AA-	A+ /A- ⁴	BBB+/BB-	abaixo de B-	50%
Corporações		AAA/AA-	A+ /A-	BBB+/BB	Abaixo de BB-	100%
Securitização ³		AAA/AA	A	BBB	BB	BB

FORNTE: BCBS (2001b); DNB (Mar. 2001); Jackson (2001); BCBS (2004).

Nota explicativa: as *ratings* utilizadas são da Standard & Poor's; A taxa de capital a ser mantida é resultado desta ponderação. Por exemplo, se a ponderação é de 100%, o banco deve manter uma relação de ativo sobre capital de 8%.

1 Opção 1: Todos os bancos de determinado país terão a ponderação de risco embasada no risco soberano (uma posição a menos); corretoras de valores mobiliários estão sujeitas à mesma ponderação que os bancos, desde que sejam reguladas e fiscalizadas como estes; 2 Opção 2: ponderação de risco baseada na avaliação externa do banco individual; corretoras de valores mobiliários estão sujeitas à mesma ponderação que os bancos, desde que sejam reguladas e fiscalizadas como estes; 3 < BB e sem avaliação: dedução completa de capital (1250%); 4 Bancos sem avaliação, ou seja, não-classificados pelas agências de classificação de risco aceitas pela autoridade doméstica não poderão estar sujeitas à ponderação de risco menor do que a do país de origem; 5 Empresa não-classificada não pode pedir o risco do país de origem.

⁷ Os critérios mínimos estipulados pelo Novo Acordo são: objetividade, independência, transparência/acessibilidade externa, abertura de informações, recursos para a avaliação e credibilidade.

⁸ O Novo Acordo representa abertura do leque de ponderações. O caso mais elucidativo parece ser o das corporações. No Acordo original, todas estavam sujeitas à mesma ponderação de 100%, independente de país de origem, *performance* ou setor de atuação. Já na proposta atual, um espectro mais amplo de possibilidades é aberto, podendo a ponderação exigida ser de 20% até 150%, com a inclusão de riscos adicionais.

Além da classificação por tipo de tomador, como ilustrado acima, o Basileia II propõe também manutenção de requerimentos de capital a partir do risco assumido com alguns instrumentos, em especial os de varejo, não contemplados no esquema anterior. As ponderações podem ser vistas no quadro abaixo:

QUADRO 3 – Outros instrumentos sujeitos à ponderação de riscos

Instrumentos da Carteira de Varejo ¹	75%
Hipotecas de Propriedades Residenciais	35%
Hipotecas de Propriedades Comerciais	100%
Empréstimos em Atraso ² (>90 dias)	100% a 150%

FONTE: BCBS (2004); 1. Instrumentos incluídos: empréstimos através de cartões de crédito, empréstimos pessoais e para pequenas empresas; 2. Adequação de capital além das provisões para atrasos.

No cálculo dos requerimentos mínimos de capital a serem mantidos pelos bancos em função da exposição de sua carteira ao risco de crédito, o modelo padronizado também reconhece uma gama mais ampla de instrumentos que atuam no sentido de minimizar tais riscos, entre os quais destacam-se os colaterais, garantias e derivativos de crédito.

Ao alicerçar o modelo padronizado de adequação de capital na classificação de países, bancos e corporações, realizada por agências externas de classificação de risco, a proposta do Novo Acordo aceita e assume a institucionalização privada da leitura dos riscos, internando um mecanismo amplamente aceito pelo mercado. Tal postura é convergente com o encaminhamento dado pelas discussões acerca da nova arquitetura financeira internacional, que na busca de maior flexibilidade e adequação das regras procura colá-las às avaliações privadas.

B. Modelos internos de avaliação de riscos

A adoção de modelos internos de avaliação de riscos em suas duas versões, básica e avançada, uma vez aprovada pelo supervisor nacional, possibilita ao banco utilizar suas próprias estimativas de avaliação de risco como instrumento primário para o cálculo do capital mínimo a ser mantido a partir de certa exposição ao risco. No entanto, este método não permite que os bancos determinem todos os elementos necessários para o cálculo dos requerimentos de capital. As ponderações de risco e as metas de capital são determinadas a partir da combinação de informações quantitativas providas pelos bancos e fórmulas especificadas pelo Comitê. A idéia é que estas fórmulas, chamadas de funções de ponderação de riscos, traduzam as informações do banco em requerimentos específicos de capital. Estas funções de ponderação de riscos foram desenvolvidas pelo Comitê para cada classe de ativos especificada pelo Comitê: corporativos, soberanos, bancários, de varejo e ações.⁹ As variáveis que alimentam estas funções de ponderação são os componentes de risco, estimativas dos parâmetros de risco providas pelos bancos, ou seja, grupos de informações quantitativas que podem ser inferidas pelos bancos a partir de seus modelos internos ou providas pelas autoridades supervisoras. São estes os componentes de risco: probabilidade de *default*, perdas decorrentes do *default*, nível de exposição ao *default* e maturidade.

Sendo assim, para cada classe de ativos são estabelecidos os três elementos: componentes de risco, função ponderação e os requerimentos mínimos de capital. As funções de ponderação são sempre estabelecidas pela estrutura presente no Basileia II, enquanto os componentes de risco podem ser estimados pelos modelos internos dos bancos ou providos pelas autoridades supervisoras. Na verdade, este é o elemento fundamental de diferenciação entre a os modelos básico ou avançado de avaliação de risco, como pode ser observado abaixo (Quadro 4).

⁹ Os bancos devem organizar a exposição ao risco de sua carteira a partir desta classificação.

QUADRO 4 – Grupos de informações que alimentam os modelos internos de avaliação de risco

Grupos de Informações	Modelo Interno Básico	Modelo Interno Avançado
Probabilidade de Default ¹	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Perdas dadas o Default ²	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Exposição ao Default ³	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Maturidade Efetiva ⁴	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê ou baseados em estimativas dos bancos (decisão nacional)	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias

FONTE: BCBS (2003); BCBS (2004).

1. Probabilidade de *default*: parâmetro que mede a possibilidade que o tomador de recursos entre em *default* em dado período de tempo; 2. Perdas em função do *default*: parâmetro que mede a proporção da exposição ao risco que será perdida se o *default* ocorrer; 3. Exposição ao *default*: parâmetro que mede, para os compromissos de empréstimos, o montante de instrumentos que provavelmente serão retirados se o *default* ocorrer; 4. Maturidade: parâmetro que mede a maturidade econômica restante da exposição ao risco.

C. Securitização

Como já discutido acima, entre as inovações propostas pelo Novo Acordo, mas uma vez no sentido de aproximar a adequação de capital às práticas do mercado, encontra-se a identificação de um espectro mais amplo de instrumentos utilizados pelas instituições bancárias para a mitigação de riscos, de forma a incorporar o desenvolvimento destes instrumentos, que teriam tornado-se mais líquidos e complexos desde a publicação do Acordo de 1988. Tais instrumentos passam a poder ser utilizados para a diminuição das ponderações de riscos de crédito impostas pelo Novo Acordo, desde que não consideradas pela agência de classificação externa em seu processo de avaliação de riscos, uma vez que isto implicaria dupla contagem da atenuação dos riscos (BCBS, 2001b). Entre estes, tratamento especial é dado ao processo de securitização, “... importante no sentido de garantir uma melhor diversificação de riscos e aumentar a estabilidade financeira.” (BCBS, 2003, p. 7). Segundo o Comitê, a não inclusão de um tratamento robusto deste processo manteria o Novo Acordo vulnerável a movimentos de arbitragem, uma vez que, na vigência do Acordo Original, os bancos têm se utilizado deste processo de forma minimizar o capital a ser mantido em função das exposições ao risco assumidas pelas instituições. Sendo assim, o Novo Acordo requer que o banco preocupe-se com a natureza econômica da operação de securitização ao determinar os requerimentos mínimos de capital através do modelo padronizado ou dos modelos internos de avaliação de risco.

D. Riscos Operacionais

Ao lado da manutenção de capital em função da exposição aos riscos de crédito e mercado, as instituições bancárias deverão manter capital também em função dos riscos operacionais, definidos como riscos de perdas incorridas em função de processos internos inadequados ou falidos e humanos ou sistêmicos, assim como de eventos externos, incluindo riscos legais e excluindo riscos de reputação e estratégicos. A estrutura do Basileia II estabelece três métodos distintos para o cálculo das metas de capital a serem mantidas em função do risco operacional, em grau crescente de sensibilidade à exposição a tal risco: método do indicador básico, método padronizado e método de mensuração avançada, e espera que os bancos movam-se neste sentido, de desenvolver e adotar métodos cada vez mais sensíveis aos riscos assumidos (BCBS, 2004). Os dois primeiros utilizam a receita bruta anual obtida pelos bancos como uma aproximação de sua escala de operações do banco e, desta forma, de

sua exposição ao risco operacional. Ao optar pelo método do indicador básico, o banco deve calcular o capital a ser mantido ao multiplicar sua receita bruta anual (média dos últimos três anos) por um coeficiente fixo ($\alpha = 0,15$). O método padronizado considera a exposição ao risco operacional em cada uma das linhas de negócios do banco e assim o cálculo do capital a ser mantido para cada uma delas é realizado através da multiplicação da receita bruta anual por coeficientes fixos (β) estabelecidos pelo Comitê, coeficientes que procuram refletir o tamanho ou o volume de atividades dos bancos naquela determinada área. No método avançado, os requerimentos de capital serão determinados pelo sistema interno de mensuração de risco, e a adoção de tal modelo está condicionada à aprovação das autoridades supervisoras.¹⁰

2.3 PILAR 2: PROCESSO DE REVISÃO DA SUPERVISÃO

Como discutido acima, as novas formas propostas no Novo Acordo para o cálculo dos requerimentos mínimos de capital, apresentadas no bojo do Pilar 1, explicitam o movimento de aproximação do esquema de regulamentação às práticas dos agentes atuantes nos mercados financeiros. No esquema definido pelo Pilar 1, no qual a flexibilização e a adequação das regras ao comportamento dos agentes no tocante ao controle e administração dos riscos ganham importância, o papel de supervisão a ser exercido pelas autoridades ganha destaque. Desta forma, lógica da edificação do Pilar 2 é respaldar e viabilizar o modelo de adequação de capital proposto no Pilar 1. Desta forma, o Pilar 2 é formado por um grupo de princípios que “... *explicitam a necessidade dos bancos avaliarem sua adequação de capital com relação aos riscos assumidos, dos supervisores em reverem e tomarem atitudes cabíveis diante destas avaliações.*” (BCBS, 2003, p. 10).

São estes os princípios que estruturam o mecanismo de revisão da supervisão: 1. Os bancos devem desenvolver processos para avaliar se sua adequação de capital é compatível com o perfil de riscos assumidos e estratégias para manter estes níveis de capital; 2. Os supervisores devem examinar e analisar as avaliações e estratégias de adequação de capital feitas pelos bancos, além de sua capacidade de monitorar e garantir a manutenção do índice de capital estipulado pelas regras vigentes. Cabe também a estas autoridades a tomada de medidas adequadas quando o comportamento dos bancos não se mostrar satisfatório; 3. As autoridades devem esperar e poder exigir que os bancos operem acima dos índices mínimos de capital; 4. Supervisores devem intervir precocemente a fim de evitar que o capital fique abaixo do necessário para suportar os riscos assumidos pelo banco e deve exigir ação rápida se este capital não se mantiver ou restaurar.

Ao justificar a necessidade de mecanismos que possibilitem a revisão da supervisão, no sentido de complementar a adequação dos requerimentos mínimos de capital não simplesmente à exposição dos bancos aos riscos de crédito, de mercado e operacional, mas à leitura e à adequação que os bancos fazem destes, explicita-se a lógica do novo conjunto de regras, que não correm atrás dos procedimentos adotados pelo mercado, mas sim procuram caminhar ao lado. Esta seria a lógica por trás do movimento de aproximação das regras às práticas do mercado. Uma vez que é um sistema de regras que “olha para frente”, mas mesmo assim não dá conta de todas as mudanças no perfil de riscos das complexas organizações bancárias.

¹⁰ A aprovação do sistema interno pela autoridade supervisora está sujeita a comprovação de uma série de padrões quantitativos e qualitativos. No tocante à adoção de instrumentos de diminuição de riscos, como os seguros, somente os bancos que optarem por este método poderão considerá-los, dentro de certos limites (20%), para diminuição do capital mínimo a ser mantido.

2.4 PILAR 3: DISCIPLINA DE MERCADO

O intuito da construção deste terceiro pilar é a complementação dos requerimentos de capital e do processo de revisão da supervisão. A idéia básica é que o desenvolvimento de regras que estimulem e requeiram uma maior abertura de informações quanto ao perfil de riscos e o nível de capitalização dos bancos, estimulem que os agentes participantes do mercado exerçam a disciplina deste. A introdução da disciplina de mercado como o terceiro pilar do Novo Acordo traz a lógica do mercado para o centro da discussão das novas regras para a regulamentação dos mercados financeiros, marcando o aprofundamento da tendência já explicitada nos pilares anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão realizada acima, algumas considerações acerca da estrutura do Basiléia II podem ser tecidas. A preocupação central do conjunto de regras e procedimentos quanto à mensuração e à administração de riscos presentes no Basiléia II é o ajuste às práticas de mercado.¹¹ O Pilar 1, centro gravitacional do esquema, tem como base não simplesmente a necessidade de adequação de capital, mas o risco assumido pelos bancos e, em geral mensurado e ajustado, se não somente pelos bancos, mas também por outros agentes privados, tais como as agências de avaliação de riscos. Dado este novo formato, cresce o papel das autoridades no sentido de acessarem e avaliarem as posturas dos bancos diante de suas exposições ao risco, com uma ênfase crescente em seu papel de supervisão em detrimento de seu papel de regulamentação. Ao estimular a abertura de informações, o novo esquema procura potencializar o poder de avaliação e atuação dos participantes do mercado. Estas são as lógicas presentes, respectivamente nos Pilares 2 e 3, como contraponto à liberdade de posicionamento propiciada pelo Pilar 1, com algo próximo de o *preço da liberdade é a eterna vigilância*.

Se no Acordo de 1988 já se coloca a não limitação da atuação dos agentes, desde que estes se ajustem, a partir de parâmetros estabelecidos pelas autoridades, às posições de risco assumidas, no Acordo de 2004 o tratamento dos riscos ganha maior destaque, sendo que sua leitura e, em alguns casos, a própria adequação de capital, passa a ser ditada pelas práticas dos agentes atuantes no mercado. A idéia presente neste último Acordo é criar uma regulamentação *forward looking*, no sentido de evitar o problema estrutural enfrentado pelas autoridades reguladoras: esquemas de regulamentação que sempre se desenvolvem a reboque das práticas dos agentes de mercado. Isto porque os agentes de mercado são mais ágeis e freqüentemente adotam estratégias de criar inovações no sentido de amenizar ou mesmo burlar mecanismos que restrinjam seu comportamento. Neste formato de regulação que delineia, às autoridades cabe cada vez mais o papel de supervisores do que de reguladores.

BIBLIOGRAFIA

BCBS. *International convergence of capital measurement and capital standards*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision. 1988.

_____. *Amendment to the capital accord to incorporate market risks*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision. 1996.

¹¹ Não só o resultado, mas a forma como se chegou a este é indicativa da importância de tornar endógena a visão do mercado. O número de versões parciais e períodos de consulta pode ser tomado como indicativo de tal movimento, uma vez que mostra a necessidade ou a preocupação em inserir tal visão, seja dos agentes de mercado ou dos supervisores.

- BCBS. *The New Basle Accord: an explanatory note*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, Jan. 2001a.
- _____. *The Standardized approach to credit risk*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, Jan. 2001b.
- _____. *The New Basle Accord*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, 2003.
- _____. *International convergence of capital measurement and capital standards: a revised framework*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, Jun. 2004.
- DE NEDERLANDSCHE BANK. Towards a new Basel capital accord. *DNB Quarterly Bulletin*, Mar. 2001.
- HIMINO, R. Basel II : toward a new common language. *BIS Quarterly Review*, Sept. 2004.
- JACKSON, P. et al. Bank capital standards : the New Basle Accord. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Spring 2001, p. 55-63.
- MENDONÇA, A. R. R. *Os Acordos da Basileia: uma avaliação do novo formato da regulação bancária*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2002. (Tese, Doutorado).
- MOFFIT, M. *O dinheiro no mundo*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1984.