

O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O ACORDO DE BASILÉIA II

Jan Kregel

Entrevista realizada por Marcos Antonio Macedo Cintra¹

Entrevista em inglês disponível em:

http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim8/KregelIngles.pdf

Para leitura desse
arquivo em PDF
recomenda-se a
versão do Acrobat
Reader 7 ou
superior.

O professor Jan Kregel é Chefe da Área de Desenvolvimento e Análise de Políticas no Departamento de Economia e Assuntos Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU). É um dos principais economistas da corrente pós-keynesiana. Possui diversos trabalhos publicados, tais como DAVIDSON, Paul & KREGEL, Jan. *Employment, growth and finance. Economic reality and economic growth*. Hampshire: Edward Elgar Publishing Limited, 1994; e KREGEL, Jan. *External financing for development and international financial instability*. Prepared for the XVIII Meeting of the G-24 Technical Group on Monetary and Financial Issues, 2004 (mimeo).

No Brasil, publicou “Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais”, revista *Economia e Sociedade*, n. 7, do Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996 (<http://www.eco.unicamp.br>); e “Was there an alternative to the Brazilian crisis?”, *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 3, jul./set. 1999, São Paulo, Editora 34 (<http://www.rep.org.br>).

Ele participou de um seminário internacional *Finanças Mundiais e Estratégias dos Países em Desenvolvimento: Tendências a partir do Acordo de Basiléia II* promovido pelo Centro de Estudos em Relações Econômicas Internacionais (Ceri) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com o apoio da Caixa Econômica Federal, nos dias 13 e 14 de março de 2006.

Kregel discute nesta entrevista algumas questões amplamente debatidas durante o seminário. Para o professor, o Novo Acordo de Basiléia (Basiléia II) deve ampliar as diferenças competitivas entre bancos de diferentes tamanhos e de distintas regiões (ver Quadro 1). Isso deve introduzir desvantagens competitivas para os bancos dos países em desenvolvimento e, por conseguinte, aumentar o grau de internacionalização dos sistemas financeiros domésticos. Porém, ele lembra que a experiência argentina de aprofundar a internacionalização de seu sistema financeiro parece sugerir a necessidade de uma maior cautela nessas decisões.

Ele sugere também que exigir provisões de capital mínimo ponderado pelos ativos dos bancos de desenvolvimento “representa uma falácia lógica da implementação do Acordo de Basiléia II”, o que poderá reduzir a capacidade de empréstimo destas instituições.

MAMC: Quais as perspectivas das metas de desenvolvimento do milênio da ONU?

KREGEL: As Metas de Desenvolvimento do Milênio são fruto da Declaração do Milênio assinada por chefes de Estado e de Governo em 2000.

¹ Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Agradeço o apoio de Simone Deos e Adriana Nunes Ferreira.

A partir da década de 1960, a ONU introduziu o conceito de décadas de desenvolvimento. Foram definidos objetivos para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento e o financiamento necessário para atingir essas metas. A primeira década de desenvolvimento atingiu o objetivo de 5% de crescimento, mas por volta do final dos anos 1970, as metas não estavam mais sendo alcançadas e os anos 1980 ficaram conhecidos como a década perdida para a América Latina.

Embora tenha havido uma certa melhora na quarta década de desenvolvimento nos anos 1990, esse período ainda foi pontuado por freqüentes crises financeiras. Ficou claro que as metas da década de desenvolvimento, sobretudo o aumento da renda *per capita* nos países em desenvolvimento, não estavam sendo atingidas. O número de pessoas vivendo na pobreza estava aumentando e a distância entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento continuava crescendo.

A ONU lançou então duas iniciativas. A primeira foi a Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento para tratar da questão dos recursos financeiros que fluíam dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos durante a década de 1980 e grande parte dos anos 1990, exatamente o contrário do que era exigido pelas décadas de desenvolvimento. A segunda foi uma ação direta para tentar resolver os problemas sociais e humanitários enfrentados pelos países em desenvolvimento. Foram essas as características das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Portanto, essas duas ações devem ser vistas como uma tentativa de substituição das décadas de desenvolvimento, ao suprirem um conjunto detalhado e com datas de realizações nas metas de desenvolvimento, e uma forma de atingir tais objetivos, ao representarem um compromisso de financiamento, tendo sido expressas no Consenso de Monterrey.

Hoje está claro que a maioria dos países não conseguirá atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio até 2015.² Por outro lado, o êxito do projeto pode ser visto no fato de que a atenção internacional mobilizada nos países desenvolvidos aumentou seus compromissos de fornecer ajuda aos países em desenvolvimento que introduzem estratégias capazes de atingir tais metas. Portanto, mais importante do que a consecução dos objetivos é o fato de que estamos finalmente tentando fazer algo para aliviar as dificuldades enfrentadas pela maioria da população mundial.

MAMC: Diante das assimetrias do sistema monetário internacional, como financiar o desenvolvimento econômico?

KREGEL: Como afirmado acima, as décadas de desenvolvimento se basearam na idéia de que os países em desenvolvimento não dispunham de poupança nem de recursos internos para financiar o aumento da renda *per capita*. Eles buscaram, assim, financiamento externo por meio de subvenções e empréstimos, além de outros fluxos de capital dos países desenvolvidos. Na década de 1960, Raul Prebisch chamou atenção para a importância do comércio internacional para alcançar as metas das décadas. Segundo ele, uma queda nos termos de troca dos países em desenvolvimento mais do que compensaria os fluxos de capital direcionados pelos países desenvolvidos e, portanto, era preciso atuar para melhorar a posição dos países em desenvolvimento no sistema de comércio internacional.

² Para alcançar seus objetivos, estima-se que a assistência estrangeira teria de atingir 0,5% da renda dos países doadores (menos que a meta da ONU de 0,7%) durante o período de 2005 a 2015, aproximadamente US\$ 140 bilhões por ano considerando o PNB atual. Isso exigiria que alguns países (França e Reino Unido) dobrassem a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), a partir do patamar atual de 0,25% do PNB. Do total do aumento de US\$ 75 bilhões em ajuda externa requeridos (em dólares de 2003), os EUA teriam de contribuir com 51% (cerca de US\$ 38 bilhões); o Japão, com 23% (US\$ 18 bilhões); e a Alemanha, França, Itália e Reino Unido, com 20% (US\$ 15 bilhões). Para atingir o alvo necessário, a contribuição americana teria de saltar dos atuais 0,15% para 0,50%.

Os países asiáticos levaram a sério essa recomendação e se propuseram a criar capacidade para competir nos mercados internacionais. Quando os países em desenvolvimento se tornam competitivos, seus superávits em conta corrente geram fluxos de capitais. Isso levou alguns economistas a se preocupar com o fato de que os países em desenvolvimento oferecem recursos escassos que poderiam ser mais bem utilizados no financiamento do consumo e do investimento neles próprios. Porém, temos de avaliar essa questão tanto do lado da demanda como da oferta. Os países asiáticos, que adotaram políticas de incentivo ao emprego por meio da expansão da demanda interna, ao mesmo tempo em que contavam com a demanda criada pelos superávits líquidos das exportações, escolheram desenvolver seus recursos internos, sobretudo a mão-de-obra, em vez de depender de capitais externos.

Esse modelo alternativo de desenvolvimento, associado ao rápido crescimento dos Estados Unidos e sua demanda crescente de bens de consumo importados, provocou grandes desequilíbrios. Porém, não seria correto afirmar que os países asiáticos com essas enormes reservas internacionais carecem de financiamento para o desenvolvimento, pois vêm crescendo a taxas de 6% a 10% ao ano. Fenômeno semelhante ocorreu recentemente na América Latina, sobretudo, no Brasil, que alcançou superávit em conta corrente o que lhe permitiu aumentar as reservas e reduzir a dívida externa. Ao diminuir o estoque da dívida externa, reduz-se o risco de a instabilidade financeira afetar negativamente a renda interna.

Portanto, não acho que deveríamos nos preocupar muito com desequilíbrios internacionais trazerem escassez de financiamento para o desenvolvimento. O problema é garantir que a demanda internacional continue suficientemente elevada e que outros países desenvolvidos, como a União Européia e o Japão, contribuam para o sucesso dos países em desenvolvimento, aumentando suas importações de produtos agrícolas e outros bens de consumo.

MAMC: Quais os possíveis impactos do Acordo de Basiléia II no financiamento dos países em desenvolvimento?

KREGEL: A principal dificuldade nesse acordo é que ele recria as diferenças competitivas entre bancos de diferentes portes e bancos que atuam em ambientes com supervisão e regulação distintos. Os Estados Unidos, por exemplo, já estão tomando medidas para proteger a posição competitiva de seus bancos menores e regionais, propondo uma alternativa para o Basiléia II. Se os bancos que operam internamente nos EUA vão ficar em desvantagem competitiva com os grandes bancos, é praticamente certo que os bancos nos países em desenvolvimento vão ficar em igual desvantagem, se não pior.

Infelizmente, os países em desenvolvimento estão sob forte pressão das instituições internacionais (BIS, FMI e Banco Mundial) para fortalecer seus sistemas financeiros com a introdução do que se considera ser as melhores técnicas de gestão de risco, conforme expresso no Basiléia II. Há indícios de que até 90 países em desenvolvimento pretendem introduzir este acordo até o ano de 2010, mesmo que os EUA tenham sugerido que retardarão sua introdução até 2011 ou 2012.

Há uma crença generalizada de que o sistema financeiro dos países seja fortalecido com a presença de instituições estrangeiras, de forma que muitos não se preocupam com o fato de que o resultado do Acordo de Basiléia II possa ser uma maior proporção dessas instituições nos países em desenvolvimento. Porém, a experiência da Argentina sugere que não há prova para respaldar a idéia de que instituições financeiras estrangeiras oferecem maior estabilidade. E mais, no caso da Argentina,

foram provavelmente essas instituições que desencadearam o rápido movimento de saída de capitais que antecedeu o colapso em 2001.

MAMC: Quais as razões para o adiamento do processo de implementação do acordo de Basileia II nos EUA?

KREGEL: A análise dos resultados do “Quarto Estudo de Impacto Quantitativo” (QIS-4) para os bancos americanos indicou diferenças substanciais das possíveis repercussões do Acordo de Basileia II nos pequenos e grandes bancos. Essas diferenças, em termos de capital mínimo exigido para as instituições variaram de um decréscimo de 47% a um aumento de 56%. Diante dessas diferenças muito maiores do que esperadas e difíceis de explicar as autoridades americanas decidiram que seria necessária a realização de mais estudos antes da implementação das regras do novo Acordo de Capital.

MAMC: Qual o papel dos organismos multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, KFW etc.) no financiamento dos países em desenvolvimento?

KREGEL: Os bancos de desenvolvimento de atuação nacional, regional e multilateral desempenham um papel importante no financiamento do desenvolvimento. Eles podem oferecer apoio e garantia aos bancos domésticos, além de desempenharem funções de organização do mercado, criarem mercados e fornecerem expertise para permitir que os bancos domésticos introduzam inovações financeiras que são parte natural do funcionamento das instituições financeiras que operam nos países em desenvolvimento.

Assim, não é tanto o fornecimento concreto de financiamento, mas a criação de mercados domésticos de capitais e instituições e sistemas de apoio que possibilitarão às instituições financeiras dos países em desenvolvimento concorrerem com bancos globais de grande porte - que serão os principais beneficiários do Basileia II.

MAMC: A adoção de sistemas de classificação de risco interno pelos bancos com atuação global, questão central do Basileia II, irá melhorar a estabilidade do sistema financeiro global? Se, sim, a natureza das crises financeiras mudou no cerne do capitalismo?

KREGEL: Como aponta Keynes, não existe o que se chama de liquidez global. Por melhor que sejam os sistemas de gestão, o monitoramento dos supervisores e o uso de capital adequado aos riscos, sempre há risco de uma crise de liquidez que pode transformar-se numa crise de solvência para as instituições financeiras individualmente. Isso ficou claro entre junho e novembro de 1998, quando até os maiores bancos globais tiveram dificuldade em refinar suas posições em aberto.

Sempre foi assim nos mercados internos, o banco central fornece liquidez, é o prestador de última instância para evitar uma crise generalizada de liquidez. A dificuldade enfrentada pelo sistema financeiro internacional é que não existe uma regra clara sobre quem desempenha a função de prestador de última instância para os bancos que operam globalmente. Os percentuais de adequação de capital foram inicialmente introduzidos para oferecer uma solução para o problema da ausência de um prestador de última instância. Porém, só representam uma solução parcial.

MAMC: Quais as origens políticas (agentes e interesses) do Basileia II?

KREGEL: É interessante observar que, embora a adequação de capital tenha sido concebida como uma ferramenta para oferecer segurança e solidez aos bancos comerciais, ela foi, na verdade, introduzida como forma de controle dos empréstimos e da expansão dos meios de pagamento.

Também é importante observar que ela foi introduzida num período em que as condições políticas davam respaldo a um maior movimento para soluções baseadas no mercado e uma redução do papel do governo na política e na atividade econômicas.

A idéia por trás das taxas de capital era que os bancos teriam acesso aos mercados de capitais para expandir seus empréstimos, pois precisariam de capital adicional. Dessa forma, o mercado de capitais substituiria o papel das normas e dos supervisores na limitação das atividades bancárias. Creio que foi mais essa preferência baseada no mercado que impulsionou as taxas de capital nos EUA e, como esse país tem os bancos internacionais mais atuantes, tornou-se necessário que todas as instituições financeiras fossem submetidas a mais ou menos o mesmo tipo de normas.

MAMC: As instituições financeiras públicas ainda têm algum papel no financiamento do desenvolvimento?

KREGEL: As instituições bancárias públicas desempenham um papel crucial na suplementação do financiamento. É interessante observar que em toda a América Latina, em consequência das políticas de estabilização e crises financeiras, os bancos acabam não oferecendo crédito ao setor privado, especialmente às pequenas e médias empresas, que são a base do crescimento do emprego e da renda *per capita*. Além disso, os grandes bancos internacionais parecem estar mais interessados em fornecer financiamento para o consumo do que para as empresas.

Por fim, as políticas de estabilização têm sido acompanhadas de taxas de juro real altíssimas que dificultam a criação e o financiamento de novas empresas, e os bancos de desenvolvimento nacionais têm a possibilidade de avaliar o interesse nacional em vez de considerar apenas os resultados econômico-financeiros, sendo capazes de oferecer crédito a pequenas e médias empresas que não conseguiriam obtê-lo em condições (juro e prazo) que lhes permitiriam se estabelecer e crescer.

MAMC: O Acordo de Basiléia II pode limitar a capacidade de as instituições financeiras de desenvolvimento (tais como o BNDES e os bancos estaduais de desenvolvimento) expandir seus empréstimos?

KREGEL: A função primordial do Basiléia II é estimular a consolidação de um sistema eficiente de gestão de risco a fim de proteger os depositantes – credores dos bancos – contra possíveis perdas; de proteger o sistema financeiro contra processos de contágio associado à falência de um banco individual e; de proteger o sistema financeiro contra a ampliação excessiva dos riscos. Procura-se, então, proporcionar capital suficiente para as instituições individuais serem capazes de atender à demanda dos depositantes dentro de determinadas condições de mercado aceitáveis. Contudo, os credores de um conjunto de bancos não necessitam dessa proteção. Por exemplo, os bancos mútuos, as cooperativas etc., dado que seus depositantes são também os proprietários. Os credores não têm depósitos, somente participação no banco, então, eles são, ao mesmo tempo, os credores e compartilham os riscos dos tomadores. Se tais bancos falirem, não desencadeariam impactos além dos prejuízos aos próprios credores-proprietários, que são os responsáveis pelas operações e pelas perdas potenciais. Isso resulta em uma estrutura de propriedade bastante estável, que também tem sido envolvida em pressões para se ampliar os controles do mercado e emitir ações para o público em geral.

Nos bancos estaduais e de desenvolvimento, os governos são, em muitas de suas posições, credores (depositantes) e proprietários. Na verdade, algumas instituições, como o BNDES, não captam recursos no mercado privado de capitais, nem têm credores externos (depositantes) além do próprio

Tesouro Nacional. Exigir provisões de adequação de capital para essas instituições representa uma falácia lógica do processo de implementação do Acordo de Basileia II. Isso é feito para amarrar a disponibilidade de capital a ser utilizada no financiamento do desenvolvimento das empresas. Assim, se essas fontes de recursos forem enquadradas pelo Acordo de Basileia II e não compensadas por contribuições adicionais dos governos, os bancos de desenvolvimento terão uma redução em sua capacidade de empréstimo.

Dessa forma, o papel crucial dos bancos de desenvolvimento, que deveria ser arcar com riscos que o sistema bancário privado não deseja, precisamente porque têm diferentes condições de *funding*, será limitado pela implementação do Acordo de Basileia II.

QUADRO 1 – O Acordo de Basileia I e II

Em 1988, o *International Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices* (Comitê de Basileia), do Banco de Compensações Internacionais (BIS), definiu o Acordo de Basileia I. Os bancos centrais passariam a exigir um índice de Basileia – capital sobre ativos ponderados pelos riscos – de 8%. O Banco Central do Brasil implementou essas regras em 1994, exigindo inicialmente um índice de Basileia de 8%, posteriormente elevado para 11%.

Todavia, discussões no âmbito do Comitê de Basileia, desde a década de 1990, indicavam a necessidade de um novo referencial que refletisse de forma mais precisa o modo como os bancos avaliam seus riscos e alocam internamente o capital. Após várias rodadas de negociações, em junho de 2004, foram delineados os principais parâmetros do chamado Acordo da Basileia II – *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* – que serão debatidas e testadas até o final de 2007.

A nova proposta está apoiada em três pilares: requerimento de capital mínimo, a supervisão da adequação de capital e o fortalecimento da disciplina de mercado. O primeiro pilar trata do requerimento de capital mínimo e oferece uma matriz de classificação de crédito contra os quais certos níveis de capital precisam ser mantidos. O segundo pilar refere-se aos métodos de supervisão e induz ao estilo de supervisão anglo-saxão de revisão contínua. O terceiro pilar é uma tentativa de incluir nessa complexa equação a disciplina de mercado, concedendo aos participantes, tais como acionistas e clientes, informações suficientes para viabilizar uma avaliação da gestão dos riscos tomados pelos bancos e seus níveis de adequação de capital.

O Banco Central do Brasil emitiu um cronograma bastante cauteloso para a implementação gradual das novas regras até 2011. De acordo com as instruções divulgadas, o Banco Central está procurando promover uma adequação das novas regras ao tamanho e complexidade das instituições e às características nacionais. A maioria das instituições financeiras deverá adotar a abordagem padrão “simplificada” ou Basileia I revisada: sem utilização de agências de *rating*, mas revendo efeito e garantias consideradas e ponderações de risco. Algumas instituições financeiras (bancos de atuação internacional e sistemicamente importantes), que cumprirem os critérios de elegibilidade, poderão usar IRB (método de cálculo baseado em classificações internas). Assim, a utilização das abordagens avançadas não seria obrigatória, dependeria de decisões das próprias instituições financeiras que precisariam reunir as condições adequadas. Para o Banco Central, os bancos estrangeiros devem cumprir os mesmos requisitos que os nacionais.