

# O NOVO ACORDO DA BASILÉIA NO BRASIL E NA ÍNDIA: UMA ANÁLISE COMPARADA

*Ricardo Gottschalk*<sup>1</sup>

*Maria Cecília Sodré*<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

As novas regras da Basiléia – mundialmente conhecidas como Basiléia II – foram aprovadas em junho de 2004. Um aspecto novo e crucial dessas novas regras é o de incentivar os bancos internacionalmente ativos a adotar modelos internos para mensuração de diferentes tipos de risco de crédito, para fins de alocação de capital. Tais regras trazem mudanças significativas em relação à regulamentação vigente, conhecida como Basiléia I – que se constitui num arcabouço regulatório para adequação mínima de capital proposto pelo Comitê da Basiléia para Regulação e Supervisão Bancária em 1988.<sup>3</sup>

O presente artigo pretende examinar criticamente os possíveis efeitos dessas novas mudanças no Brasil e na Índia. Especificamente, o artigo discutirá os possíveis impactos das novas regras sobre o formato do sistema bancário nesses dois países, e as implicações para o financiamento ao desenvolvimento – em particular, para o crédito às pequenas e médias empresas (PMEs).

O artigo é resultado de um estudo comparado entre o Brasil e a Índia sobre a forma como a Basiléia II será implementada nesses países com ênfase na aplicação das novas regras nos respectivos sistemas bancários. Os resultados a serem apresentados são ainda preliminares e estão baseados em entrevistas sobre o tema conduzidas nos dois países<sup>4</sup>. Três preocupações principais motivam o estudo no qual este artigo está baseado:

- I. O fato de que com a Basiléia II os modelos sensíveis ao risco não serão adotados universalmente, mas apenas pelos bancos maiores, o que poderá levar a uma concentração bancária;
- II. O uso desses modelos poderá levar à concentração da carteira de empréstimos dos bancos em torno das grandes corporações;
- III. Os modelos sensíveis ao risco poderão aumentar a pro-ciclicidade do crédito.

---

<sup>1</sup> Fellow do Institute of Development Studies (IDS), Universidade de Sussex, Inglaterra.

<sup>2</sup> Doutoranda do Instituto de Economia da Unicamp e professora e pesquisadora do UniFMU. Os autores agradecem o apoio financeiro do *Department for International Development* (DFID, Inglaterra) para a realização da pesquisa na qual este artigo está baseado e a Sunanda Sen, por fornecer as informações sobre a implementação da Basiléia II na Índia.

<sup>3</sup> De acordo com as regras atuais, os bancos têm de atingir um nível mínimo de requerimento de capital de 8% em relação aos seus ativos, para cobrir os riscos tais como de crédito, de mercado e de concentração. As instituições bancárias têm que alocar capital para diferentes tipos de ativos, utilizando, para tanto, ponderações de risco (que variam de 0% a 100%) para cada um dos ativos (títulos do governo, empréstimos ao setor privado, etc.). Mais detalhes sobre os elementos do Acordo de 1988 e sua revisão proposta em 2004 podem ser encontrados em Mendonça (2004).

<sup>4</sup> As entrevistas foram realizadas com supervisores e fiscalizadores de normas e regras bancárias; presidentes, diretores e técnicos de bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos privados; consultores econômicos; diretores e técnicos das associações de bancos; e acadêmicos. No caso do Brasil, cobriu todo o País - do Belém do Pará ao Rio Grande do Sul; no caso da Índia, as entrevistas foram realizadas em New Delhi e Bombay.

Como será discutido mais adiante, o estudo identifica uma falta de debate sobre essas possíveis implicações, sobretudo no Brasil. Essa é uma omissão importante, pois as novas regras não são neutras, nem fixas. Podem afetar negativamente a capacidade dos sistemas financeiros em apoiar o financiamento ao desenvolvimento, e, portanto, devem ser adaptadas às circunstâncias e necessidades de cada país. Mas para isso é importante que haja um debate que alerte para os problemas que as novas regras poderão criar e que apresente sugestões sobre como minimizar os efeitos negativos das novas medidas.

O artigo está organizado em três seções. A primeira seção discute as principais inovações da Basileia II em relação ao Acordo de 1988; a segunda aborda como as autoridades regulatórias no Brasil e na Índia estão propondo adotar as regras do Novo Acordo nesses países. A terceira seção apresenta o modo como os bancos vêm se preparando para as mudanças anunciadas, seguida por sugestões de medidas discutidas nos meios acadêmicos e de *policy* internacionais que poderiam ser adotadas para atenuar os possíveis efeitos negativos da Basileia sobre o financiamento ao desenvolvimento no Brasil e na Índia.

## 1 BASILÉIA II: PRINCIPAIS MUDANÇAS

Como dito no início deste artigo, a principal mudança da Basileia II em relação à Basileia I é o fato de que os bancos internacionalmente ativos poderão adotar os seus próprios modelos para aferir diferentes tipos de risco. Como resultado disso, tais instituições bancárias não precisarão mais seguir o sistema de ponderações de risco estabelecido pelo Comitê da Basileia, para a determinação do capital. As novas regras para a determinação do capital dos bancos constituem o que é chamado o Pilar 1 do Novo Acordo, que trata dos requerimentos mínimos de capital. Além deste, a Basileia II também tem o Pilar 2, sobre supervisão bancária e o Pilar 3, sobre transparência e disciplina de mercado.

Ao possibilitar que os próprios bancos determinem a ponderação de riscos para a determinação do capital, o uso de modelos internos dará maior flexibilidade aos bancos. Mas nem todos os bancos poderão adotar os seus próprios modelos para a determinação do capital. Para tanto foram propostas três abordagens, a saber: (i) padronizada; (ii) básica e (iii) avançada de modelos internos de avaliação de risco de crédito. Na abordagem padronizada, designa-se um nível específico de risco para cada ativo. Conforme sugerido pelo Comitê da Basileia, ficará a cargo das agências de *rating* determinar os níveis de risco. Nas demais abordagens, são os bancos que mensuram e determinam os riscos para diferentes ativos, através do uso dos modelos internos, conforme dito acima.<sup>5</sup> Caberá às autoridades regulatórias de cada país decidir que tipo de abordagem cada banco poderá utilizar para a determinação de capital.

---

<sup>5</sup> A diferença entre as abordagens básica e avançada dos modelos internos é que no primeiro caso os bancos determinam o risco de *default*, mas os parâmetros para as perdas dado o *default* são fornecidos pelas autoridades regulatórias; no segundo caso, os bancos determinam ambos o risco de *default* e as perdas uma vez configurado o *default*.

A Basileia II também se diferencia da Basileia I por requerer capital para o risco operacional, além daquele que tem de ser alocado para os riscos de crédito e de mercado.<sup>6</sup> Como veremos mais adiante, a necessidade de alocação de capital para o risco operacional poderá penalizar os bancos que adotarem a abordagem padronizada, dada a falta de flexibilidade desta abordagem para compensar o aumento de requerimento de capital para o risco operacional.

## 2 A IMPLEMENTAÇÃO DAS NOVAS REGRAS NO BRASIL

No Brasil, a forma como as novas regras da Basileia deverão ser implementadas foi anunciada pelo Banco Central do Brasil em dezembro de 2004.<sup>7</sup> De acordo com o Banco Central, as novas regras deverão ser adotadas de forma gradual, em cinco etapas, entre 2005 e 2011 (ver Quadro 1). Nesse período, os bancos maiores e com exposição internacional poderão adotar os modelos internos de avaliação do risco de crédito, para a determinação do capital mínimo. Já os demais bancos terão de adotar a abordagem padronizada. Ao contrário do que foi sugerido pelo Comitê da Basileia, esta última abordagem não irá utilizar as agências externas de *rating* - consistirá apenas num *upgrading* da abordagem vigente, com a inclusão de instrumentos de mitigação de risco. Assim, neste caso será o Banco Central que determinará os níveis de risco dos diversos ativos para o cálculo de capital. Finalmente, os bancos também terão de alocar capital para o risco operacional, um aspecto que está sendo amplamente discutido no Brasil devido ao grau de complexidade que a determinação de capital para esse tipo de risco envolve.

QUADRO 1. Basileia II no Brasil – Cronograma anunciado para implementação das regras

Período	Medidas/Ação
Até o final de 2005	Adoção da abordagem padronizada simplificada para risco de crédito; novos requerimentos de capital para aqueles riscos de mercado ainda não cobertos pelas regras vigentes; estudos de impacto em relação ao risco operacional.
Até o final de 2007	Critério de elegibilidade para a adoção do modelo interno para risco de crédito e modelos internos para avaliação de risco de mercado; requerimento de capital para risco operacional (c/ uso do método indicador básico).
2008-2009	Validação dos modelos para risco de mercado; cronograma e validação do uso dos modelos internos; critérios para a adoção de modelos internos para risco operacional.
2009-2010	Validação dos modelos internos avançados para risco de crédito, e cronograma para uso de modelos internos para risco operacional.
2010-2011	Validação de modelos internos para risco operacional.

FONTE: Comunicado Banco Central do Brasil n. 12.746, 8 dez. 2004.

O Banco Central sugere que os bancos no início adotem o modelo indicador básico para este fim, o qual consiste em alocar capital em proporção fixa em relação à receita bruta do banco, a ser determinada pelo BCB. Ao final de 2011, os bancos maiores poderão adotar os modelos internos para o

<sup>6</sup> Ao todo, três abordagens foram propostas pelo Comitê da Basileia para o cálculo do risco operacional: o método indicador básico, a abordagem padronizada e a abordagem de mensuração avançada. No método básico, o cálculo do capital a ser mantido é resultado da multiplicação da receita bruta anual do banco – média dos últimos três anos - por um coeficiente fixo (igual a 0,15). Na abordagem padronizada, considera-se a exposição ao risco em cada linha de negócio do banco e na avançada os bancos podem adotar modelos internos de mensuração de risco desde que aprovados pelas autoridades supervisoras.

<sup>7</sup> Comunicado do Banco Central n. 12.746, de 8 de dezembro de 2004.

risco operacional. A abordagem gradualista mostra-se acertada, assim como a proposta de dispensar o uso das agências de *rating* para a abordagem padronizada.

Ainda assim, as novas diretrizes poderão ter implicações indesejadas sobre o sistema bancário e sobre o crédito, especialmente no que se refere aos empréstimos às pequenas e médias empresas (PMEs). Neste artigo, discutimos brevemente as seguintes implicações, já mencionadas anteriormente: (i) a desigualdade com o risco de concentração bancária; (ii) a concentração da carteira de empréstimos dos bancos; (iii) a intensificação da pro-ciclicidade do crédito bancário. Embora estejam sendo amplamente discutidas nos meios acadêmicos e de *policy* internacionais, vemos com preocupação o fato de estas questões não estarem recebendo suficiente atenção no Brasil.

A questão da desigualdade já havia sido levantada pelo Comitê da Basileia por ocasião da criação da Basileia I e serviu até mesmo como justificativa para implementá-la. À época, o objetivo era garantir um grau mínimo de homogeneidade de regras para a alocação do capital dos bancos com maior exposição no mercado internacional, de forma que instituições bancárias de certas jurisdições não se encontrassem em vantagem competitiva em relação a de outras jurisdições. Mas ao propor um *menu* de opções para o cálculo de capital para o risco de crédito - e assim sugerir que alguns poucos bancos adotem os modelos internos de avaliação de risco e que os demais sigam a abordagem padronizada - a Basileia II poderá criar a desigualdade não entre países, como já apontado pelo Comitê da Basileia, mas dentro de um mesmo país.

No caso do Brasil, a desigualdade poderá surgir à medida que alguns poucos bancos passem a adotar os modelos internos, o que provavelmente levará a menores necessidades de capital, ao lado de vários outros que teriam de seguir a abordagem padronizada, o que resultaria em necessidades de capital relativamente mais elevadas. Isso ocorreria porque, enquanto na abordagem padronizada um nível pré-determinado de risco é designado para cada tipo de ativo, o uso dos modelos internos permite que os próprios bancos determinem os níveis de risco (e, portanto, as necessidades de capital) para os diferentes tipos de ativos.

Um estudo recente com base em simulações mostra que para a maioria dos bancos brasileiros, o uso dos modelos internos reduziria a exigência de capital entre 0% e 40% (Carneiro; Vivan e Krause, 2004). Este tipo de desigualdade poderá colocar os bancos com menores necessidades de capital em posição competitiva vantajosa em relação àqueles com maiores necessidades. As reformas recentes no sistema bancário nacional já resultaram numa concentração bancária no Brasil, e isso poderia reforçar o grau atual de concentração.

O segundo problema - de uma possível concentração de carteira - poderá ocorrer dentro da carteira de crédito dos bancos que adotarem os modelos internos para a avaliação do risco. Isso porque tais modelos, sensíveis a diferentes graus de risco, poderão fazer com que os bancos necessitem de mais capital para as operações de crédito de risco mais elevado e vice-versa. Isso poderá levar à concentração do crédito entre as empresas maiores, e no encarecimento e/ou racionamento de crédito para os tomadores considerados como de maior risco - em geral, pequenas e médias empresas. A concentração de carteira não é apenas um problema que prejudica os pequenos tomadores. Esta poderá tornar também os bancos mais vulneráveis a choques, o que vai contra o objetivo primordial

das medidas regulatórias, que é o de reduzir riscos e vulnerabilidades a que as instituições bancárias estão usualmente expostas.

O terceiro problema, da pro-ciclicidade do crédito, também estaria relacionado ao uso de modelos mais sensíveis ao risco. Tais modelos tenderão a detectar um aumento de risco de *default* durante os períodos recessivos. Em consequência, os ativos da carteira dos bancos poderão ser rebaixados - o fenômeno da migração de ativos - o que levaria ao aumento de requerimento de capital. Estudo recente (Goodhart e Segoviano, 2005) mostra que o uso de modelos internos implica uma variação maior nos requerimentos de capital ao longo do ciclo econômico, em relação às regras da Basileia I para a mensuração de risco. Como é difícil levantar capital em períodos recessivos, o resultado seria a redução do crédito, o que o tornaria ainda mais pró-cíclico do que já o é, reforçando o processo recessivo. Haveria, portanto, um aumento do risco macroeconômico. A razão pela qual os modelos internos tendem a ser tão 'time-variant' é que mesmo sendo *forward-looking*, o horizonte de tempo é de apenas um ano (Borio et al., 2003).

Há, também, o problema levantado por Persaud (2000), Danielsson (2002) e outros, de que se a Basileia II incentivar os bancos a adotarem modelos similares, o efeito seria exacerbar ainda mais a pro-ciclicidade do crédito. Afinal, todos os bancos iriam reagir de maneira parecida aos mesmos eventos.

A esse respeito, vale mencionar que o Centro para o Estudo de Inovações Financeiras (CSFI), baseado em Londres, fez uma pesquisa em 54 países que revela que os homens de negócio diferenciam entre 'risco de banco' (que é o foco da Basileia II) e a segurança das instituições financeiras que podem ser ameaçadas pelo risco sistêmico. Este último poderia aumentar com o uso generalizado de modelos similares de avaliação de risco pelos bancos.<sup>8</sup>

Existe atualmente no Brasil uma discussão já bastante avançada sobre quais são os obstáculos e desafios técnicos para a implementação da Basileia II. A própria abordagem gradualista proposta pelo Banco Central do Brasil reflete o reconhecimento de que tanto os bancos quanto o poder regulatório necessitam ainda de tempo para fortalecer sua capacitação técnica e de pessoal para implementar e supervisionar as novas regras com sucesso. O que falta ainda, no entanto, é ampliar o debate para incluir nas discussões as implicações acima apontadas. Os riscos de concentração bancária e de carteiras, e da acentuação da pro-ciclicidade do crédito podem afetar não só a forma como a economia nacional é financiada - com um viés contra o pequeno e a favor do grande tomador, mas também a própria solidez do sistema bancário, objetivo primordial do aperfeiçoamento regulatório.

## 2.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA BASILÉIA II NA ÍNDIA

Na Índia, o *Reserve Bank of India* optou por adotar um processo mais cauteloso do que o Brasil ao decidir que todos os bancos seguirão a abordagem padronizada e que o foco deverá estar não no Pilar I, como é o caso do Brasil, mas nos Pilares 2 e 3, que tratam da supervisão bancária e da disciplina de mercado. Deve-se reconhecer que essa decisão reflete o fato de que os bancos na Índia mostram-se menos preparados do que os bancos brasileiros para adotar os modelos internos (ver discussão mais

<sup>8</sup> Ver Editorial do jornal *Financial Times*, 22 fev. 2005.

adiante), e de que nos últimos anos a Índia não avançou tanto quanto o Brasil nas áreas de supervisão bancária e de disciplina de mercado. Mas também reflete uma postura tradicionalmente mais cautelosa da Índia em relação a essa e outras áreas de regulação financeira, como foi – e ainda é – o caso da abertura financeira externa.

Ao contrário do Brasil, as autoridades da Índia propõem que a abordagem padronizada utilize as agências de *rating* para a determinação do risco de crédito e que os bancos apresentassem até o final do ano de 2004 um *road map* para a adoção das novas regras, sobretudo no que se refere à implementação de sistemas de gestão de risco (Pilar 2) e transparência de informações (Pilar 3). No caso dos bancos internacionalmente ativos, estes também poderão propor um *road map* para chegar-se aos modelos internos.

Em vista do que foi proposto pela Índia, pode-se dizer que este país não enfrentará no futuro próximo uma possível rodada de concentração bancária em virtude das novas regras. Mas por optar pelo uso das agências de *rating* para a determinação dos níveis de risco, o sistema bancário na Índia poderá sofrer o problema de intensificação da pro-ciclicidade do crédito, da mesma forma como poderá ocorrer no Brasil, caso este último adote os modelos internos. Isso porque as agências de *rating* poderão rebaixar os *credit ratings* dos tomadores de crédito em períodos recessivos. Diferentemente do Brasil, a possível acentuação da pro-ciclicidade do crédito é uma preocupação que vem sendo levantada e discutida naquele país. Os possíveis efeitos da utilização das agências de *rating* sobre a concentração das carteiras dos bancos parecem mais incertos, dado o reduzido grau de penetração dessas agências na Índia, e, portanto, a dificuldade dessas agências em mensurar o risco das médias e pequenas empresas.<sup>9</sup>

É interessante notar que a Basileia I, implementada no Brasil e na Índia nos anos 90, teve dois dos possíveis efeitos apontados acima: (i) contribuiu para um processo de concentração bancária, no caso do Brasil, e (ii) alterou a composição da carteira de ativos dos bancos em favor dos títulos do governo e em detrimento dos empréstimos bancários para o setor privado, tanto no Brasil quanto na Índia.

Simulações realizadas por Barrel e Gottschalk (2005) com base num modelo macroeconômico para o Brasil, sugerem que, de fato, um aumento no requerimento de capital dos bancos leva a uma mudança bastante significativa na carteira de ativos dos bancos, com redução nos ativos de crédito para o setor privado e aumento na aquisição de títulos do governo federal. A diferença entre a Basileia I e II no tocante à concentração de carteiras é que, no caso da última, a possibilidade de concentração poderá ocorrer não apenas na carteira de ativos, mas também dentro da carteira de empréstimos dos bancos.

### **3 A POSIÇÃO DOS BANCOS NO BRASIL FRENTE AO NOVO ACORDO**

No Brasil, os grandes bancos privados estão se preparando para adotar os modelos internos para o risco de crédito e para medir o risco operacional. Na avaliação destas instituições, os modelos

---

<sup>9</sup> Isso poderia até mesmo beneficiar tais empresas, pois segundo as novas regras o requerimento de capital para os empréstimos às empresas não-classificadas é menor do que para as empresas consideradas de elevado risco.

estarão prontos para serem utilizados ao final de 2006. Para esses bancos, o maior desafio é o de montar a base de dados para medir o risco operacional uma vez que há dificuldades visíveis na identificação e quantificação desse tipo de risco (alguns riscos são facilmente identificáveis, outros não).

Os bancos médios também gostariam (e consideram factível) adotar os modelos internos, mas sabem que para isso irão necessitar de permissão das autoridades regulatórias. Por sua vez os bancos menores parecem não estar se preparando de forma significativa para a Basileia II, o que é coerente com a perspectiva de que irão adotar a abordagem padronizada.

Da mesma forma que os bancos privados, os grandes bancos públicos vêm se preparando para a adoção dos modelos internos. De modo geral, esses bancos acreditam que os novos instrumentos de risco, juntamente com novos controles de gestão e aumento da transparência, poderão contribuir para reduzir riscos e aumentar a eficiência bancária.

Porém, os bancos públicos médios e os de desenvolvimento têm uma posição mais reservada. Reconhecem certos benefícios, como o fortalecimento da cultura de gestão de risco, mas expressam algumas incertezas. Receiam investir no desenvolvimento de modelos internos, pois estes depois poderão não ser validados pelo Banco Central; também mostram preocupação quanto ao fato de que o uso do modelo padrão poderá colocá-los em posição de desvantagem em relação aos bancos maiores.

Há também a preocupação com os altos custos envolvidos, especialmente para os bancos menores; e com o impacto do requerimento de capital para o risco operacional sobre o custo e nível do crédito. Os bancos públicos de menor porte sabem que não irão adotar os modelos mais avançados para a mensuração do risco operacional mais adiante, o que poderia reduzir as necessidades de capital e reduzir os custos.<sup>10</sup> Ademais, há o risco de que as novas regras poderão ter um impacto negativo no crédito aos tomadores vistos como de risco mais elevado, que normalmente são os que atuam nos pequenos negócios,<sup>11</sup> e do surgimento de um conflito potencial entre o controle de supervisão sobre práticas de gestão com vistas à maximização do lucro e a missão social de certos programas de empréstimo. Um outro aspecto observado por representantes dos bancos públicos brasileiros é o de que alguns deles afirmam possuir uma carteira relativamente homogênea de clientes, mas temem que à medida que tentem expandir a base de clientes com a inclusão de tomadores com perfil diferente e de maior risco, os sistemas de controle de risco poderão inibir o processo. Nesse sentido o Pilar 2 poderia - por meio da supervisão mais estrita - inibir a expansão do crédito.

Os bancos de desenvolvimento avaliam que merecem um tratamento diferenciado, dadas as suas características específicas quanto à estrutura dos passivos e o seu papel de financiador do

---

<sup>10</sup> Com relação a esse aspecto, o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID, 2005) observa que os bancos maiores ao adotarem o modelo interno para o risco de crédito poderão compensar o aumento de aporte de capital para o risco operacional, ao contrário dos bancos menores.

<sup>11</sup> No caso desses bancos, o impacto ocorreria não como resultado do uso dos modelos internos para requerimento de capital, pois tais instituições bancárias adotariam a abordagem padronizada, mas da adoção de práticas de gestão de risco para a tomada de decisão de empréstimos bancários.

desenvolvimento. Solicitam regras mais flexíveis, como requerimento de capital de 8%.<sup>12</sup> O BNDES, em particular, acredita que não deve estar sujeito à Basileia, dados a estrutura do seu passivo e o fato de que boa parte de suas operações envolve repasse de recursos a outras instituições, que são as que assumem o risco.

A visão desses bancos, portanto, é a de que falta um debate sobre a necessidade de tratamento diferenciado e sobre o impacto das novas regras sobre o crédito. Este debate atualmente está restrito a certos fóruns – como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) e a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE) – e parece, pelo menos por enquanto, não se expandir para outros segmentos da sociedade brasileira.

### 3.1 OS BANCOS NA ÍNDIA E A IMPLEMENTAÇÃO DA BASILÉIA II

Os representantes do Banco Central da Índia (BCI) avaliam positivamente a Basileia II no que se refere à ênfase dada pelas novas regras à cobertura de diversos riscos, especialmente o operacional e os associados às inovações financeiras. Entretanto, acreditam que a adoção dos modelos internos pelos bancos vai ser bastante difícil (dadas às necessidades de *upgrading* e do aparato de gestão de risco), e expressam dúvidas se até mesmo a abordagem padronizada é factível. Um problema visto como crucial é a falta de informação confiável em nível micro que permita um cálculo de risco objetivo.

A maioria dos bancos na Índia adotará o modelo padronizado. Existe um hiato de dados para validar e rodar os modelos internos. No caso do risco operacional, os bancos na sua maioria vão adotar o método indicador básico, que é o mais simples dos três métodos propostos. Apesar dos desafios, o aporte de capital para o risco operacional é avaliado como necessário dado o número elevado de fraudes bancárias entre os bancos cooperativos. Ao mesmo tempo, a noção de risco operacional é questionada devido à sua ambigüidade e abrangência. A questão da capacitação técnica também é levantada - considerada inexistente na maioria dos bancos.<sup>13</sup> Diante desses problemas, a posição do Banco Central da Índia é a de não pressionar os bancos, à parte do requerimento do *road map*.

Quanto ao uso de agências de risco, os bancos acreditam no risco de seleção adversa – em razão das dúvidas existentes quanto à capacidade dessas agências em avaliar o risco - e analisam que o crédito pode tornar-se mais pro-cíclico. De fato, o risco de uma intensificação da pro-ciclicidade vem sendo bastante debatido na Índia. Naquele país, o sentimento de que a Basileia II poderá tornar o crédito mais pro-cíclico é expressado de forma mais contundente, assim como o de que tais regras limitarão a expansão do crédito às PMEs por serem vistas como tomadores de maior risco.

A fusão de bancos também é vista com preocupação, dados os possíveis efeitos negativos sobre o crédito às PMEs, entre outras razões devido à perda de informações de mercados específicos que ocorreria com o desaparecimento dos bancos menores.

<sup>12</sup> No Brasil, o requerimento mínimo de capital é de 11% de acordo com a Circular do Banco Central n. 2.784 de novembro de 1997.

<sup>13</sup> O maior banco da Índia mostra-se confiante, inclusive na sua capacidade para adotar os modelos internos.

A Índia também tem o problema dos bancos cooperativos rurais que são supervisionados não pelo BCI, mas pelo NABARD, que é o maior banco agrícola do país. Isso faz com que esses bancos não se preocupem com as normas da Basileia, e gera um conflito entre os diversos órgãos reguladores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo brasileiro vem tomando uma série de iniciativas para aumentar a bancarização e expandir o crédito ao micro-negócio no Brasil. Essas iniciativas são bem vindas em vista do nível reduzido do crédito no Brasil e dada a necessidade de compensar os possíveis efeitos negativos que o novo acordo de capital poderá ter na expansão do crédito. Mas ao nosso ver também é importante que o novo arcabouço regulatório para o sistema bancário não tenha um viés contra o crédito, sobretudo aos segmentos mais necessitados.

Nesse sentido, propomos algumas medidas para mitigar os possíveis efeitos negativos apontados neste artigo: a desigualdade entre bancos na alocação de capital, a concentração de carteira, e o aumento da pro-ciclicidade do crédito bancário.

- O uso de um fator de equalização que poderia ser adotado sobre os bancos que optassem por utilizar os modelos internos de forma que possíveis disparidades no nível de capital desses bancos em relação aos demais fossem reduzidas. Tal medida viria para combater o problema da desigualdade entre os bancos que poderá surgir à medida que algumas poucas instituições bancárias utilizem os modelos internos para a mensuração do risco de crédito, e as demais se limitem ao uso da abordagem padronizada. Além de atenuar o problema da desigualdade, a adoção de um fator de equalização poderia ter o efeito benéfico adicional de desestimular os bancos a mudar suas carteiras em detrimento dos tomadores menores como forma de liberar capital.
- A adoção de um método para suavizar a curva de risco, da mesma forma como foi feito no passado pelo próprio Comitê da Basileia. O objetivo seria o de reduzir os riscos de uma possível concentração das carteiras de crédito. Além disso, essa medida contribuiria para atenuar a pro-ciclicidade do capital.
- O incentivo do uso de diferentes modelos pelos diversos bancos (Persaud, 2000) e de modelos que olhem 'através do ciclo' (Borio, 2003). Essas medidas serviriam para reduzir a pro-ciclicidade do crédito e do risco sistêmico. Uma medida adicional seria a de premiar as carteiras diversificadas. Isso porque, além de exercer a sua função tradicional – a de contribuir para a redução do risco para um dado nível de retorno, uma carteira diversificada poderia contribuir para reduzir a pro-ciclicidade do crédito (BID, 2005; Griffith-Jones, Spratt e Segoviano, 2004). Esse seria o caso porque um evento negativo tenderia a afetar apenas a parte da carteira do banco composta por ativos com características similares, e não a carteira inteira.

Além dos problemas mencionados neste artigo, há uma série de outros que poderão representar um grande desafio para as autoridades regulatórias. Por exemplo, terão tais autoridades capacidade para validar os modelos e monitorá-los adequadamente dentro do prazo proposto para a adoção das novas regras? No caso do Brasil este prazo é suficientemente longo? Não seria mais apropriada uma extensão desse prazo para que as autoridades tivessem mais tempo para validar e monitorar de forma adequada os sistemas de avaliação de risco adotados pelos bancos, sobretudo

aqueles que optarão pelos modelos mais avançados? Não seria também mais indicado eliminar a opção dos modelos internos para o risco operacional, dadas as complexidades envolvidas nesse tipo de risco e as dificuldades que os reguladores enfrentariam em monitorar a sua utilização? Em caso de implementação de tais modelos, não seria aconselhável que um fator de equalização fosse usado – semelhante ao proposto acima – para evitar que alguns bancos acabem tendo menores necessidades de capital para o risco operacional do que outros, independentemente do risco operacional real? Finalmente, seria importante que as autoridades regulatórias tivessem em conta que a supervisão das práticas de gerenciamento de risco devem ser efetivas, mas não excessivamente intrusivas a ponto de inibir as atividades de empréstimos e os programas com função social.

### Referências bibliográficas

BARREL, R.; GOTTSCHALK, S. *The impacts of capital adequacy requirements on emerging markets: the cases of Brazil and Mexico*. London: National Institute of Economic and Social Research (NIESR), Jun. 2005. Unpublished.

BID. *Unlocking credit: the quest for deep and stable banking lending*. Economic and Social Progress in Latin America and The Caribbean, 2005 Report. Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, 2005. 281p.

BORIO, C.; FURFINE, C.; LOWE, P. *Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options*. 2003. (BIS Papers, n. 1).

CARNEIRO, F.; VIVAN, G., KRAUSE, K. Novo Acordo da Basileia: estudo de caso para o contexto brasileiro. *Resenha BM& F*, São Paulo, n. 63, 2004.

DANIELSSON, J.; EMBRECHTS, P.; GOODHART, C.; KEATING, C.; MUENNICH, F.; RENAULT, O.; SHIN, H.S. *An academic response to Basle II*. London: LSE Financial Markets Group, 2001. (Special Paper, n. 130).

GOODHART, C.; SEGOVIANO, M. *Basel and procyclicality: a comparison of the standardised and IRB approaches to an improved credit risk method*. London: LSE, 2005. Unpublished.

GRIFFITH-JONES, S.; SPRATT, S.; SEGOVIANO, M. *CAD and developing countries: the potential impact of diversification effects on international lending patterns and pro-cyclicality*. Institute of Development Studies, 2004. Unpublished.

MENDONÇA, A. R. R. de. O Acordo da Basileia de 2004: uma revisão em direção às práticas de mercado. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, n. 2, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/cei/boletim2.htm>>.

PERSAUD, A. The disturbing interaction between the madness of crowds and the risk management of banks. Paper presented at the Commonwealth Secretariat Conference on 'Developing Countries and Global Financial Architecture, London, Jun. 22-23, 2000.