

O NOVO ACORDO DA BASILÉIA NO BRASIL:
IMPACTOS SOBRE OS BANCOS PÚBLICOS E PRIVADOS¹

*Ricardo Gottschalk*²

*Maria Cecília Sodré*³

INTRODUÇÃO

O Novo Acordo da Basileia – conhecido internacionalmente como Basileia II – foi aprovado em junho de 2004. A adoção das novas regras tem levantado um amplo leque de questões que vão desde o impacto dessa regulamentação no sistema bancário brasileiro – notadamente sobre os bancos públicos e privados –, aos possíveis efeitos sobre a concessão de empréstimos pelas instituições financeiras.

O presente artigo baseia-se em um estudo mais amplo sobre a forma como o Basileia II está sendo implementado no Brasil e na Índia com ênfase nos impactos sobre o crédito, especialmente empréstimos às pequenas e médias empresas (Gottschalk; Sodré, 2005a).

Em artigo prévio publicado neste Boletim, discutiu-se como os órgãos reguladores no Brasil e na Índia pretendem implementar o Basileia II em seus países (Gottschalk; Sodré, 2005b). O artigo também discutiu três possíveis efeitos que a adoção das novas regras poderá gerar. Primeiro, o uso dos modelos sensíveis ao risco apenas pelos bancos maiores poderá, no caso do Brasil, resultar em uma nova rodada de concentração bancária. Segundo, o uso desses modelos poderá levar à concentração da carteira de empréstimos dos bancos entre as grandes corporações. Terceiro, os modelos sensíveis ao risco poderão aumentar a pro-ciclicidade do crédito. Ao nosso ver, esses possíveis efeitos são indesejados por resultarem não são em prej zos aos pequenos tomadores, mas também por tornar os bancos mais vulneráveis a choques, afetando a solidez do sistema bancário que é objetivo primordial das medidas regulatórias.

No presente artigo, discute-se como o setor bancário brasileiro, tanto privado como público, está se preparando para o Basileia II, com especial ênfase nos desafios que os bancos públicos estão por enfrentar. Faz-se referência aos três possíveis efeitos acima mencionados, mas a análise conceitual é oferecida apenas na publicação anterior. O presente trabalho objetiva trazer informações e análises obtidas em entrevistas realizadas em meados de 2004 com diversos representantes do setor financeiro nacional.⁴ Na discussão, destacam-se preocupações levantadas quanto aos possíveis impactos das

¹ Os autores agradecem o apoio financeiro do *Department for International Development* (DFID, Inglaterra) para a realização da pesquisa na qual este artigo está baseado.

² *Fellow* do *Institute of Development Studies* (IDS), Universidade de Sussex (Inglaterra).

³ Doutoranda do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professora do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (UniFMU).

⁴ 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 do mercado financeiro; diretores e técnicos das associações de banco; e acadêmicos. No caso brasileiro, as entrevistas centraram-se em São Paulo e Brasília, mas também cobriram demais localidades do país – de Belém do Pará ao Rio Grande do Sul.

novas medidas sobre o crédito bancário, sobretudo para as pequenas e médias empresas, e de modo mais geral sobre a capacidade de o sistema financeiro apoiar o financiamento ao desenvolvimento.

O artigo está baseado em três seções. A primeira discute as principais diretrizes anunciadas pelas autoridades regulatórias no Brasil quanto à adoção das regras do Novo Acordo e suas inovações em relação à Basileia I. A segunda aborda como os bancos privados vêm se preparando para as mudanças anunciadas e as avaliações dentro desse segmento no que diz respeito às possíveis implicações sobre o crédito. A terceira apresenta como os bancos públicos estão se preparando para implementar a nova regulamentação, as dificuldades encontradas e as análises acerca dos efeitos do Basileia II sobre o crédito e o financiamento ao desenvolvimento.

1 A IMPLEMENTAÇÃO DO BASILÉIA II NO BRASIL

O Banco Central definiu as principais diretrizes relativas ao Novo Acordo em dezembro de 2004 que prevê cinco etapas a serem cumpridas até 2011.⁵ Em 2005, estava prevista a adoção da abordagem padronizada simplificada para risco de crédito, bem como novos requerimentos de capital para riscos de mercado não cobertos ainda pelas regras vigentes, e estudos de impacto em relação ao risco operacional. Até o final de 2007, será definido um critério de elegibilidade para adoção do modelo interno para risco de crédito e modelos internos para avaliação de risco de mercado, além do requerimento de capital para risco operacional, com a utilização do método indicador básico. A validação dos modelos internos avançados para risco de crédito e risco operacional está prevista para ocorrer entre 2009 e 2011.

Durante esse período os grandes bancos poderão adotar os modelos internos de avaliação do risco de crédito para a determinação do capital mínimo enquanto os bancos de porte médio deverão implementar a abordagem padronizada. Esta última incorpora a possibilidade de uso de agências de *rating* externas para determinação dos níveis de risco. Porém, o Banco Central já sinalizou que a adoção da abordagem padronizada no Brasil irá dispensar as agências externas de *rating*⁶ ao optar por apenas ampliar as faixas de ponderação de risco (de 0% a 150%) vigentes sob as regras atuais, eliminar a distinção Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCED)/não-OCDE e reconhecer a utilização de um leque mais amplo de instrumentos de mitigação de risco (colaterais, garantias etc.).

Os bancos também terão de alocar capital para risco operacional, aspecto que tem sido debatido pelos representantes do setor bancário privado e público brasileiro dado o grau de heterogeneidade e complexidade envolvido na elaboração de um modelo para a determinação de capital para esse tipo de risco.⁷

⁵ Comunicado do Banco Central n. 12.746, de 8 de dezembro de 2004.

⁶ A maior parte dos bancos consultados no estudo em que este artigo se baseia avaliou como positiva a dispensa de agências externas de *rating* por ser o Brasil ainda muito vulnerável ao risco-país com conseqüências negativas no custo de captação dos bancos no mercado internacional de capitais.

⁷ O Comitê da Basileia propôs três abordagens para o cálculo do risco operacional: o método indicador básico, a abordagem padronizada e o método avançado. No primeiro, o cálculo do capital a ser mantido é resultado da multiplicação da receita bruta anual do banco (média dos últimos três anos) pelo coeficiente fixo igual a 0,15. O método padronizado considera a exposição ao risco em cada linha de negócio do banco; já na abordagem avançada os bancos podem adotar modelos internos de mensuração de risco desde que aprovados pelas autoridades supervisoras.

A abordagem gradualista do Banco Central reflete uma posição cautelosa da autoridade supervisora, a qual tem em vista as limitações e desafios técnicos tanto dos bancos quanto do próprio Banco Central a respeito da implementação do Basileia II. Como se verá a seguir, os principais bancos privados estão fortalecendo sua capacitação técnica e de pessoal para que possam implementar as novas regras com sucesso, e vêem o Basileia II como um passo importante para o fortalecimento do sistema financeiro nacional. Os bancos públicos estão procurando adequar-se às novas regras, mas explicitam de forma mais contundente as suas limitações de ordem técnica e de pessoal para implementar os modelos próprios de avaliação de risco e suas preocupações quanto a prováveis impactos negativos das novas regras na capacidade de prosseguir na sua missão de financiar o desenvolvimento.

A autoridade regulatória, por sua vez, parece manter-se firme na posição de conceder tratamento homogêneo a todo o sistema bancário na aplicação das novas regras. Essa posição tem sido alvo de uma série de críticas especialmente por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e demais bancos de desenvolvimento que não captam depósitos e que, portanto, defendem tratamento diferenciado.

2 O BASILÉIA II E OS BANCOS PRIVADOS

Os grandes bancos privados no Brasil vêm se preparando para adotar os modelos internos de avaliação de risco de crédito e de risco operacional. No momento de consulta do estudo em que este artigo se baseia, os modelos de mensuração de risco de crédito estariam prontos para serem utilizados até o final de 2006. Para representantes desse segmento bancário e também dos bancos estrangeiros que atuam no país, as regras do Basileia II representam um fortalecimento da capacidade dos bancos de avaliar e gerenciar diversos tipos de risco contribuindo, em última instância, para a solidez do sistema bancário. Os três maiores bancos privados nacionais – Bradesco, Itaú e Unibanco – estabeleceram Diretorias de Gerenciamento de Risco encarregadas de desenvolver modelos de gerenciamento de risco de crédito e operacional e esperam adotar o modelo Internal Ratings-Based (IRB) avançado até o final de 2007.⁸ De acordo com o Banco Central, além das instituições citadas acima, outros bancos devem optar pela adoção de modelos avançados de risco de crédito e operacional a exemplo do ABN Amro, Santander, HSBC, Safra, Banco do Brasil e Caixa.

Os grandes bancos privados se preparam também para o desenvolvimento de base de dados para mensuração de risco operacional. Este tipo de risco é visto como o maior desafio, até o presente momento, na aplicação do Novo Acordo, dada a diversidade dos tipos de risco operacional, os quais incluem a identificação de perdas associadas a processos judiciais nas áreas cível e trabalhista bem como fraudes, falhas no sistema de tecnologia da informação e em auditorias internas e externas, entre outros. Há dificuldades visíveis na identificação e quantificação desse tipo de risco (alguns riscos são identificáveis e outros não ou ainda confundem-se com, por exemplo, riscos de crédito).

⁸ Em estudo realizado com base em simulações para o caso brasileiro, Carneiro et al. (2004) assinalam que o uso do modelo IRB para a maior parte dos bancos implicaria em uma redução dos requerimentos de capital entre 0% e 40%, atingindo, para algumas poucas instituições bancárias, até 82%.

A tendência das instituições bancárias de grande porte em adotar modelos avançados de análise de risco de crédito e operacional implicará em dificuldades quanto à avaliação não só dos modelos, mas também do processo de gestão de risco que abrange desde a modelagem de análise de crédito até a criação de banco de dados e aperfeiçoamento do mesmo para perdas decorrentes de *default* (EAD, exposição dado o *default* e LGD, *loss given default*). Ao mesmo tempo, uma boa parcela do segmento bancário privado expressa desconfiança quanto à capacidade técnica e de pessoal do Banco Central de validar os modelos a serem implementados pelos bancos.

Os grandes conglomerados bancários sinalizam que irão utilizar modelos mais sofisticados de análise de risco de crédito, os quais atualmente já são diferenciados para produtos na área de varejo (*credit e behaviour scoring*) e para clientes na área *corporate*. A segmentação das informações servirá, como assinalam estas grandes instituições, para realizar movimentos antecipatórios relativos à concessão de novos empréstimos. Tal estratégia certamente irá permitir a adoção de uma posição mais cautelosa na concessão de novos empréstimos, mas, por outro lado, poderá reforçar a tendência, já apontada anteriormente, de se privilegiar o crédito às grandes corporações – tradicionalmente avaliadas como de menor risco – e a um custo mais baixo em detrimento das pequenas e médias empresas.

Os bancos de porte médio expressam interesse em adotar modelos internos de avaliação de risco de crédito e operacional, mas mostram-se mais apreensivos quanto à validação futura de seus modelos pelo Banco Central. Segundo pesquisa realizada pela Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), 19% das 163 instituições bancárias no Brasil já estavam adotando procedimentos de gerenciamento de risco como forma de se preparar para o Basileia II; 45% avaliavam cuidadosamente quais passos a serem tomados nessa direção e 36% alegaram que não adotariam quaisquer medidas para cumprir com as novas regras (Troster, 2004). Já os bancos menores parecem tender para a adoção de uma abordagem padronizada.

Na análise compartilhada por representantes do setor bancário privado o Basileia II não representa uma restrição ao aumento da oferta de crédito uma vez que os níveis de adequação de capital mínimo no Brasil giram em torno de 19%, bem acima dos 11% definidos pelas regras do Basileia I no país⁹. As regras anteriores são vistas positivamente por grande parcela do mercado financeiro na medida em que contribuíram para aumentar a estabilidade e eficiência do sistema financeiro¹⁰. Para esses representantes, a restrição maior é de ordem macroeconômica – taxas de juros e *spreads* elevados, estes últimos justificados pelo alto nível de inadimplência – e de natureza microeconômica, devido à estrutura do Judiciário no Brasil que tende a “proteger o mau pagador” resultando em um aumento do custo da estrutura dos bancos. Nas palavras de um diretor de um grande banco privado brasileiro, não existe no Brasil restrição de capital:

⁹ 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.

¹⁰ Dentre as regras estabelecidas após a adoção da Basileia I no Brasil estão as medidas de classificação de risco de crédito (Res. 2.682/99) que variam de AA (baixíssimo risco) a H (alto risco ou *default*) e as de criação da Central de Risco de Crédito pelo Banco Central (Resolução 2.390/97). Esta última contém informações relativas à operações de crédito utilizadas na análise e concentração de risco por devedor, na mensuração do risco e avaliação da qualidade da carteira das instituições financeiras.

Os bancos brasileiros são capitalizados, mas não emprestam. São muito sólidos, mas não alavancam. A taxa de juros é elevada e o risco de empréstimo também. Há entraves jurídicos no que se refere ao crédito; na dúvida em prol do devedor. Estamos mais para a França do que para o mundo anglo-saxão.

Quanto aos bancos estrangeiros que atuam no Brasil observa-se uma tendência dos mesmos em se qualificarem para o IRB avançado, segundo as regras dos bancos centrais onde se localizam as matrizes dessas instituições, independentemente do tipo de abordagem para risco de crédito e operacional a ser adotado pelos bancos nacionais públicos e privados. Os bancos estrangeiros tendem a seguir o comportamento dos bancos privados nacionais no tocante à concessão de crédito, privilegiando os tomadores considerados de menor risco e, dessa forma, contribuindo para reforçar a concentração do crédito.

3 O IMPACTO DO NOVO ACORDO SOBRE OS BANCOS PÚBLICOS

Os grandes bancos públicos também estão se preparando para adotar modelos internos de avaliação de risco de crédito e operacional. Trata-se de instituições, a exemplo do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, que sofreram um amplo processo de reestruturação e foram re-capitalizados com vistas a cumprir com os requerimentos mínimos de capital exigidos num primeiro momento pelo Basileia I.¹¹

A visão dos bancos públicos como um todo, relativa à adoção do Basileia II assim como o ritmo de implementação das novas regras, no entanto, apresenta-se diferenciada. Representantes de bancos públicos federais de médio e grande porte acreditam que tais regras, acompanhadas de novos instrumentos de controle de risco e gerencial e aumento da transparência, deveriam ser adotadas inteiramente no Brasil, entre outras razões porque podem contribuir para reduzir a influência política¹² sobre as decisões de empréstimo e, conseqüentemente, aumentar a eficiência do sistema bancário.

Porém, alguns bancos públicos médios e, principalmente, os bancos de desenvolvimento mantêm uma posição mais reticente quanto à implementação das novas regras. Por um lado, reconhecem certos benefícios, como o fortalecimento da cultura de gestão de risco, por outro lado, expressam incertezas no tocante aos elevados custos envolvidos no desenvolvimento de modelos de mensuração de riscos e ressaltam o conflito potencial entre a adoção de um novo controle de supervisão sobre práticas gerenciais e o objetivo social de determinados programas. Ademais, tais

¹¹ O Banco do Brasil foi re-capitalizado em 1996 e em 2001 quando então atingiu os requerimentos mínimos de capital do Basileia I. A Caixa também sofreu um processo de reestruturação semelhante ao do Banco do Brasil e enquadrou-se ao Basileia I em junho de 2001. O índice de Basileia para o Banco do Brasil que, em dezembro de 1995, era de 7,9% atingiu 15,6% em setembro de 2004 e da Caixa foi de 9,8% e 18,4%, respectivamente. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) também foi re-capitalizado em 2001 elevando seus níveis de adequação de capital de 16,2% naquele ano para 22,6% em 2003. O Banco da Amazônia (Basa) sofreu processo de ajuste em 2002 e teve seu sistema de avaliação de risco de crédito aprovado pelo Banco Central um ano depois quando então o banco passou a obter recursos não só do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), mas também do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Orçamento Geral da União (OGU).

¹² Um dos representantes dos bancos públicos federais assinalou como positiva a mudança da estrutura destas instituições que operam com recursos públicos, a partir da criação de áreas de *compliance*, comitês de auditoria, de análise de risco, com o intuito de atender às regras de Basileia. Há o reconhecimento de que esses bancos no Brasil sofrem forte influência política e a necessidade de se enquadrar aos padrões de *Codes & Standards* (C&S) contribuiria para evitar que os mesmos atendessem indiscriminadamente a propósitos de ordem política e clientelista.

bancos receiam prováveis impactos do requerimento de capital a ser exigido para riscos operacionais sobre o custo e nível de crédito principalmente para os pequenos tomadores.

O maior banco de varejo do país, o Banco do Brasil, mostra-se favorável ao Novo Acordo e é visto como líder do processo de desenvolvimento de modelos de avaliação de risco para ambos risco de crédito e operacional, aproximando-se nesse aspecto dos grandes bancos privados nacionais. O Banco do Brasil pretende ter pronto um modelo interno de risco de crédito até 2007 e tem investido fortemente no desenvolvimento de um modelo Value at Risk (VAR) para mensurar o risco operacional. Os demais bancos públicos federais como a Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB) estão procurando aperfeiçoar seus sistemas de avaliação de risco e também pretendem adotar modelos internos para mensuração de risco de crédito e operacional.

Dada sua limitada capacidade técnica e de pessoal tais bancos procuraram assistência de consultorias externas, mas ainda assim apontam, a exemplo dos bancos privados, a existência de dificuldades relativas ao mapeamento e quantificação do risco operacional e sua “separação” de riscos de crédito.¹³

Alguns bancos públicos estaduais, atualmente em número reduzido em decorrência do processo de privatização dessas instituições deflagrado a partir de 1996, têm procurado aperfeiçoar suas práticas gerenciais de carteira de empréstimos a partir de um *upgrading* de seus modelos de avaliação de risco de crédito e no delineamento de modelagens para risco operacional. Outros, entretanto, criaram apenas recentemente departamentos de risco e controles internos e admitem dificuldades na construção de uma base de dados para mensuração de risco operacional, avaliada como uma tarefa de grande complexidade, principalmente para bancos de pequeno e médio porte que possuem elevados custos fixos em relação à escala de suas operações.

Os bancos públicos federais e estaduais compartilham um número de preocupações, além das citadas anteriormente, como entraves operacionais em desenvolver e colocar em prática novos modelos de avaliação de risco e os custos a esses associados. Primeiro, acreditam que poderão encontrar-se em desvantagem em relação aos bancos que adotam modelos internos de mensuração de risco, uma vez que a não adoção de modelos poderá resultar em alocação de elevados níveis de capital e, conseqüentemente, em aumento dos custos.

Segundo, alguns bancos públicos, principalmente estaduais com foco no varejo, avaliam que por possuírem uma carteira de clientes mais homogênea e por concederem empréstimo consignado seu risco de crédito é mais baixo e, por conseguinte, têm um índice de inadimplência inferior ao do mercado. Tais bancos admitem que seus controles não são os mais eficazes. Entretanto, acreditam que são suficientes para atender o perfil de seus clientes. Avaliam ainda que o aumento da base de clientes pode se refletir em conflitos com a área de controles internos (*compliance*) que tem o papel de evitar que

¹³ Segundo uma analista de um banco público consultada pelo estudo, riscos de crédito estão embutidos em riscos operacionais, sendo os primeiros fortemente sensibilizados por esses últimos. Existem dificuldades claras em se mensurar problemas relativos à estratégias das diversas áreas de negócios dos bancos, bem como riscos decorrentes de ações judiciais e que envolvam análise de projetos.

o banco incorra em riscos. Esses controles podem, assim, contribuir para “engessar” produtos e enrijecer controles gerenciais com prejuízos às áreas de negócios do banco.¹⁴

A maior parte dessas instituições reconhece que o Banco Central aperfeiçoou seus mecanismos de controle e supervisão em relação aos bancos que operam no país com a criação da Central de Risco de Crédito e classificação de risco bancário¹⁵. Houve, portanto, no passado recente, avanços importantes nessas áreas, os quais de acordo com as novas regras estão cobertos pelo Pilar II. Entretanto, quanto ao Pilar I, essas instituições demonstram dúvidas quanto à capacidade de o Banco Central validar os modelos proprietários de avaliação de risco de crédito e operacional, particularmente quanto à inexistência de técnicos efetivamente habilitados no Banco Central para realizar tal validação de modelos. Falhas dessa natureza poderiam atrasar a implementação do Basileia II, na visão desses mesmos representantes.

Terceiro e conforme já mencionado, os bancos demonstram preocupação quanto ao fato de que o requerimento de capital para o risco operacional poderá levar a um aumento dos custos com impactos negativos sobre o custo do crédito. Ademais, os grandes bancos poderão adotar o modelo padronizado e, assim, mensurar seu risco por tipo de negócio com menor alocação de capital. Aos bancos de menor porte não seria garantida tal opção, restringindo-se ao método do indicador básico (alocação de capital correspondendo a 15% da receita bruta anual do banco) o que os colocaria em desvantagem em relação às instituições que viessem a adotar um método mais avançado.

A necessidade de se ter alguma flexibilidade na implementação no Novo Acordo é externalizada por instituições com forte atuação na área social. Algumas delas avaliam como crucial haver um debate relativo à exigência de avaliação de risco operacional para recursos vinculados aos fundos constitucionais, tais como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Nordeste (FNE), bem como do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Orçamento Geral da União (OGU). O risco de crédito vinculado a operações envolvendo recursos dessa natureza já é compartilhado entre o governo e os bancos e, conseqüentemente, mensurado pelas instituições no âmbito das regras de adequação atuais. Nas palavras de uma analista de risco de um banco público federal:

Temos consciência de que bancos privados não vão atuar na área social. Temos custo operacional das operações de OGU. O nosso papel é diferente: temos de transformar o que pode ser risco em cliente no futuro (...) Acreditamos que dentro do pacote de desenvolvimento, dentro dessas operações que envolvem FNO, FAT e OGU, por exemplo, não deveria ser exigido uma avaliação de risco operacional. Também achamos que essas operações deveriam ficar fora da exigência de crédito. Há um conflito entre exercício de política pública e atividade financeira. (...) Os bancos públicos devem se adequar aos acordos da Basileia? Essa é a questão a se pensar.

¹⁴ Isso pode sinalizar que elementos do Pilar II (supervisão), como controles estritos de supervisão e monitoramento, poderão restringir as políticas de expansão de crédito da instituição. No tocante ao Pilar III (*disclosure*), o desafio reside em como separar informação estratégica da instituição daquela que possa vir a ser disponibilizada aos mercados.

¹⁵ Assim como os bancos privados, as instituições financeiras públicas federais, estaduais e de desenvolvimento, bem como agências de fomento estão submetidas à chamada Inspeção Geral Consolidada (IGC) do Banco Central que fiscaliza as operações de crédito e a qualidade da carteira das mesmas.

Por último, e seguindo a linha de argumentação acima, coloca-se o papel social dos bancos públicos. Este aspecto é provavelmente um dos mais relevantes na discussão envolvendo a adoção do Acordo de Basiléia II por estas instituições financeiras. A principal razão parece estar no evidente conflito entre garantir o fomento *vis-à-vis* a eficiência e solidez do sistema. As regras do Novo Acordo podem exacerbar a tensão já existente entre a maximização de lucros e os projetos na área social que contenham risco elevado. Segundo relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), “*pressures for profitability may induce public bank managers to deviate from their social mandate and mimic private banks in their credit allocation criteria*” (IADB, 2005, p. 144, nota de rodapé 8, baseado em De La Torre, 2002).¹⁶ Ademais, as novas regras podem restringir também a capacidade desses bancos de ter um papel contra-cíclico quando necessário.

Um dos pontos de conflito relativo ao enquadramento dos bancos públicos ao Acordo de Basiléia II resume-se, para alguns representantes dessas instituições, na ausência de questionamentos quanto ao percentual mais adequado de requerimento de capital mínimo. Para outros, não existe um debate adequado sobre o próprio tratamento uniforme (devem as instituições bancárias públicas se adequar da mesma forma que os bancos privados?) que o Banco Central pretende adotar no que se refere ao Basiléia II. Por um lado, o tratamento homogêneo parece ser coerente com as mudanças pelas quais os maiores bancos públicos federais passaram nos últimos anos (processo de saneamento e capitalização) e que os colocaram em condições de disputar o mercado de varejo local ao lado dos principais bancos privados. Por outro lado, coloca em xeque o papel de tais bancos no financiamento ao desenvolvimento ao não lhes conceder a possibilidade de tratamento diferenciado.

Representantes de instituições como BNDES, Basa, BNB e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) acreditam que sua estrutura e papel histórico de financiar o desenvolvimento deveria lhes garantir tratamento distinto, por exemplo por meio da adoção de um percentual mais baixo de adequação mínima de capital – de 8% seguindo o Comitê da Basiléia – ou mesmo, como já argumentado por dirigentes do BNDES, a exclusão total deste último do Novo Acordo. Razões para isso justificam-se pela própria estrutura do BNDES baseada em poupança compulsória e em operações de repasse para demais bancos de desenvolvimento e agências de fomento que carregam o risco¹⁷. Tal análise é reiterada por Lessa (2005) que critica duramente a submissão do banco ao Acordo de Basiléia II nos anos 1990. Nas palavras do ex-presidente do BNDES:

Irresponsavelmente, [o BNDES] foi submetido às regras da Convenção da Basiléia. Tais regras foram imaginadas pelos bancos centrais do mundo para reduzir o risco sistêmico da quebra de um banco comercial. Por definição, o BNDES é 100% do Tesouro. O risco é soberano, não capta depósitos e não tem padrão comportamental gerador de risco sistêmico. É o banco brasileiro com a menor taxa de inadimplência e tem uma carteira formada por ações e contratos com as melhores empresas do país.

No centro do debate relativo ao tratamento diferenciado para os bancos públicos no âmbito do Basiléia II estão os possíveis impactos que o Novo Acordo poderá gerar sobre o crédito principalmente

¹⁶ Pode-se, é claro, questionar se esse conflito poderia ser minimizado quando governos viessem a conceder garantias a créditos para tomadores de risco elevado com vistas ao fomento de projetos em áreas específicas. A atribuição de baixo risco a contratos sob tais condições não prejudicaria, em princípio, a solidez do sistema.

¹⁷ Para esse debate, ver Prado & Monteiro (2005), Arida (2005) e Torres Filho (2005).

para as pequenas e médias empresas. Nessa discussão, a ênfase está no aumento da restrição do crédito para esse segmento, e na mudança na estratégia de concessão de empréstimos desses bancos rumo à diversificação.

No primeiro caso, espera-se que no âmbito das estratégias do governo de expandir o microcrédito, os bancos públicos com maior foco no varejo tenderão a realizar esforços para elevar a oferta de crédito às pequenas e médias empresas. Entretanto, as instituições com foco de atuação em projetos de desenvolvimento avaliam que eventuais medidas que determinem um percentual sobre a receita do banco para fins de alocação de capital poderiam resultar em diminuição do crédito. É claro que atualmente existe ainda uma grande incerteza quanto aos impactos da adoção de modelos avançados de mensuração de risco de crédito e operacional, dadas as dúvidas quanto à possibilidade de implementar efetivamente tais modelos.

Bancos de desenvolvimento estaduais ou mesmo agências de fomento não ignoram possíveis efeitos negativos do Novo Acordo sobre o crédito. No entanto, avaliam que um redirecionamento dos empréstimos para os chamados Arranjos Produtivos Locais (APLs) com foco na geração de emprego e renda poderá compensar eventuais prejuízos decorrentes de uma provável restrição na oferta de crédito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças relativas à implementação das regras do Acordo de Basileia no Brasil – enquadramento ao Basileia I, adoção de medidas de supervisão (novo sistema de classificação de risco, Central de Risco de Crédito e *compliance*) e amplo processo de reestruturação bancário, a partir da segunda metade dos anos 1990 – contribuíram para modificar substancialmente os sistemas financeiro e regulatório do país. Cada um desses elementos foi parte de uma agenda de reformas que teve o papel de aumentar a solidez do sistema financeiro. Essa análise é amplamente compartilhada no Brasil entre os representantes dos bancos públicos e privados, associações de bancos, consultores do mercado financeiro e acadêmicos. Para os representantes dos bancos privados, todas essas mudanças foram importantes, incluindo aquelas que os afetaram mais diretamente, a exemplo das exigências de alteração nas suas estruturas gerenciais.

A avaliação positiva, no entanto, é contrabalançada por outros agentes do sistema financeiro, notadamente do setor público, que reconhecem benefícios concretos do Basileia I e prováveis vantagens do Novo Acordo, como o desenvolvimento de uma cultura de avaliação de risco de crédito. Entretanto, preocupa-se quanto ao fato de as novas regras afetarem a capacidade de empréstimo das instituições públicas de fomento.

No caso específico dos bancos de desenvolvimento, a polêmica maior refere-se à falta de um tratamento diferenciado *vis-à-vis* às demais instituições bancárias – sobretudo no tocante à submissão dos mesmos às regras de adequação de capital da Basileia, por ser sua estrutura passiva baseada em poupança compulsória e não em depósitos bancários. Sua implementação tem o efeito de restringir a capacidade desses bancos de apoiar o financiamento de projetos de desenvolvimento, os quais fazem parte do papel histórico desses bancos no Brasil. Dessa forma, torna-se relevante que a nova estrutura

regulatória para o sistema bancário leve em conta a atuação específica de tais bancos e que assim não tenha um viés contra o crédito, sobretudo aos segmentos mais carentes e com capacidade de geração de emprego e renda.

As autoridades regulatórias mostram-se cautelosas na implementação das novas regras, cautela que está refletida no calendário proposto para a adequação do sistema financeiro, o qual cobre um período razoavelmente dilatado de sete anos. Ademais, a restrição do método IRB para os grandes bancos e com exposição no mercado internacional e a não utilização de agências de *rating* externas parecem demonstrar precaução. Os reguladores no Brasil também assinalam que a determinação do risco operacional constitui-se num desafio-chave a ser enfrentado pelos bancos no país em razão de sua complexidade e dificuldades para mensurá-lo. Permeiam incertezas no sistema quanto à capacitação técnica e de pessoal dos bancos para adotar modelos capazes de mensurar diferentes tipos de risco operacional. Dados tais desafios, indaga-se se o período proposto para implementar o novo acordo não deveria ser ainda mais dilatado.

Dentre a discussão que surgiu relativa à implementação do Basileia II no âmbito dos bancos públicos destacam-se as condições que esses bancos efetivamente terão para desenvolver os modelos de mensuração de risco. Os modelos mais avançados vão ser utilizados pelos grandes bancos, garantindo-lhes maior flexibilidade na alocação de capital, diferentemente dos demais bancos. Na maior parte das instituições, a avaliação do risco operacional é tida ainda como embrionária por envolver uma ampla gama de variáveis.

Finalmente, cabe questionar qual será o futuro dos bancos de desenvolvimento - se a adequação desses bancos ao Basileia II poderá limitar a concessão de empréstimos às pequenas e médias empresas, segmento rural, ou conduzir ao distanciamento desses segmentos das fontes de financiamento públicas. Poderá também provocar um redirecionamento do crédito para determinados setores ou projetos ou ainda contribuir para um enxugamento ainda maior do sistema público de financiamento dado que para operar no âmbito das novas regras os bancos públicos não conseguiriam arcar com os pesados custos esperados com a adequação de capital. Nesse caso, não restariam a estes alternativas que não a mudança de seu perfil, tendo como resultado provável um processo de transformação dos mesmos em agências de fomento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIDA, Pérsio. Mecanismos compulsórios e mercado de capitais: propostas de política econômica. In: BACHA, Edmar Lisboa; OLIVERIA FILHO, Luiz Chrysostomo de (Org.). *Mercado de capitais e crescimento econômico: lições internacionais, desafios brasileiros*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria Ltda e Anbid, 2005. p. 205-214.

CARNEIRO, Fabio F. L. et al. Novo Acordo da Basileia: estudo de caso para o contexto brasileiro. *Resenha BM&F*, São Paulo, Bolsa de Mercadorias & Futuros, n. 63, 2004.

GOTTSCHALK, Ricardo; SODRÉ, Cecília Azevedo. International Codes and Standards (C&S) and development finance: a case study of Brazil. Relatório final para o projeto *Codes and Standards of international best practice: assessing their impact on development finance*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex (UK), Jun. 2005a.

GOTTSCHALK, Ricardo; SODRÉ, Maria Cecília. O novo acordo da Basileia no Brasil e na Índia: uma análise comparada. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, n. 5, p. 32-41, abr./jun. 2005b.

IADB. Unlocking credit: the quest for deep and stable banking lending. *Economic and social progress in Latin America and the Caribbean*, 2005 Report. Washington, D.C.: Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, 2005. 281p.

LESSA, Carlos. O BNDES não é banco de investimento. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2005, p. B-2.

PRADO, Luiz Carlos; MONTEIRO FILHA, Dulce. O BNDES e os Acordos de Capital de Basileia. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, v. 12, n. 23, p. 177-200, jun. 2005.

TORRES, Ernani Teixeira. A Reforma do sistema FAT-BNDES: críticas à proposta Arida, *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, v.12, n. 24, dez. 2005.

TROSTER, Roberto L. *Concentração bancária*. São Paulo: Febraban, 2004. Trabalho não publicado.