

O NOVO ACORDO DE BASILÉIA E SEUS IMPACTOS NO PAPEL  
QUE AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DESEMPENHAM NOS CICLOS ECONÔMICOS

*Paulo Henrique Costa*<sup>1</sup>

**INTRODUÇÃO**

**A**pós a implementação bem-sucedida do Acordo de Capitais da Basiléia de 1988 (Acordo), o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia (Comitê) propôs uma nova regulação, visando a refletir as principais transformações observadas recentemente no negócio bancário, nas práticas de administração de riscos, nos métodos de supervisão bancária e nos mercados financeiros. O Novo Acordo de Capitais de Basiléia (Novo Acordo) propõe uma estrutura mais sensível ao risco para substituir o Acordo vigente, que é baseado em apenas uma métrica de risco, o capital do banco.

O Acordo atual foi eficaz em reverter a tendência de declínio dos índices de capital verificada antes de sua implementação (Karacadag, 2000; Flannery, 2002). No entanto, ele não é mais eficiente para avaliar a adequação do nível de capital das instituições financeiras (Barritsch, 2002). Isso se deve a novos e mais complexos instrumentos financeiros, como os derivativos de crédito e as operações de securitização, que permitem aos bancos atingirem qualquer nível de ativos ponderados pelo risco (Jones, 2000).

Os novos instrumentos levaram alguns bancos a aperfeiçoar suas técnicas de administração de riscos. No entanto, outros buscam apenas atingir o nível mínimo de capital regulatório e não investem no desenvolvimento de metodologias acuradas de administração de riscos. Esse fato acrescentou um novo componente de instabilidade ao sistema financeiro, requerendo que os órgãos reguladores fornecessem incentivos para o aperfeiçoamento das práticas de administração de risco (Baritsch, 2002).

O Novo Acordo se propõe a unir as preocupações regulatórias e de supervisão bancária com as melhores práticas de mercado para estimular as instituições financeiras a aperfeiçoarem sua capacidade de gestão, reforçando os pontos fortes e aumentando a estabilidade do sistema financeiro, além de requerer que os órgãos supervisores entendam completamente e revisem criticamente as práticas adotadas pelas instituições financeiras (Large, 2003).

Um dos objetivos do Novo Acordo é aumentar a segurança e a coerência do sistema financeiro por meio de uma estrutura baseada em três pilares: requerimento mínimo de capital, supervisão bancária e disciplina de mercado. Ele é mais flexível e mais sensível ao risco que o Acordo atual, mas mantém o mesmo nível de capital regulatório.

---

<sup>1</sup> Mestre em finanças pela Universidade de Birmingham, Inglaterra, e Superintendente Nacional de Administração de Risco Corporativo da Caixa Econômica Federal, Brasília, DF.

O Novo Acordo apresenta basicamente três inovações: (I) acrescenta ao padrão quantitativo atual dois novos pilares qualitativos, reduzindo a ênfase quantitativa e fornecendo uma estrutura mais equilibrada; (II) permite aos bancos com práticas de administração de risco mais avançadas que usem seus modelos internos; (III) permite aos bancos classificar seus créditos usando *ratings* fornecidos por agências classificadoras de risco (Comitê da Basileia, 2001).<sup>2</sup>

O Novo Acordo envolverá custos significativos para os bancos e órgão supervisores (Large, 2003). No entanto, os benefícios de um sistema financeiro mais seguro e mais eficiente serão muito maiores. O Comitê trabalhou conjuntamente com supervisores e instituições financeiras para reduzir custos e ajustar as exigências do Novo Acordo à realidade do mercado financeiro. Por outro lado, existe uma preocupação generalizada de que a nova regulação proposta possa levar a um comportamento das instituições financeiras que amplie as mudanças nos ciclos econômicos.

Este artigo descreve o papel que os bancos possuem nos ciclos econômicos, apresenta as razões para as preocupações sobre os impactos na nova regulação e sugere ações que as autoridades monetárias e supervisoras podem tomar para minimizar esses impactos.

## 1 BANCOS E CICLOS ECONÔMICOS

A relação entre os bancos e a economia real não é clara (White, 2002). No entanto, parte da influência das instituições financeiras nos ciclos econômicos foi descrita pela “Escola Austríaca”, especialmente Schumpeter e Shackle. O processo de destruição criativa de Schumpeter explica o papel preponderante que os bancos desempenham na geração dos ciclos econômicos por meio do financiamento da inovação e da destruição na redução do crédito em crises.

A política monetária deve ser conduzida de forma adequada, para evitar superinvestimento em fábricas, equipamentos, ações e imóveis (Mullineux, 2002). Estabilidade de preços, contudo, não assegura a prevenção de bolhas. Na verdade, estabilidade de preços e baixas taxas de juros criam otimismo que leva ao excesso na concessão de crédito, em investimentos e na assunção de riscos, que resultam em bolhas. Embora o fato de que o valor justo dos ativos financeiros não seja conhecido reduz a possibilidade de intervenções na política monetária, a combinação de rápido crescimento de crédito, aumento nos preços dos ativos e elevados níveis de investimentos geralmente levam a conseqüências negativas para os mercados financeiros e a economia real (White, 2002), como observado na crise dos países Asiáticos em 1997.

Então, regulação e supervisão do sistema financeiro e política monetária ineficientes geram alocação de capital ineficiente, o que estimula a criação de excessos de liquidez durante o crescimento dos ciclos econômicos. O excesso de liquidez pode resultar em superinvestimento e bolhas financeiras e imobiliárias (Mullineux, 2002).

Taxas de juros têm um papel contra-cíclico ao evitar a criação de bolhas e devem ser elevadas ao primeiro sinal de uma bolha. No entanto, a autoridade monetária tende a evitar os efeitos negativos

---

<sup>2</sup> O Banco Central do Brasil, por meio do Comunicado 12.746/04, anunciou que não aceitará os *ratings* de agências.

do aumento nas taxas de juros na confiança e na riqueza (Greenspan, 2002). Porém, quanto mais tempo leva para agir, maior é o impacto no ciclo econômico (Mullineux, 2002).

Alguns autores, como Mullineux (2002), reconhecem a existência de ciclos de crédito relacionados aos ciclos econômicos e à política monetária. O desejo dos bancos de emprestar é um fator-chave para os ciclos econômicos. Enquanto o excesso de crédito gera superinvestimento, a diminuição do crédito aumenta a amplitude da queda no ciclo econômico, fazendo com que os bancos amplifiquem a amplitude das mudanças nos ciclos econômicos.

O impacto atual dos bancos nos ciclos econômicos é maior que no passado devido à globalização, à liberalização e às melhorias nas comunicações e na tecnologia da informação (Mullineux, 2002; Crockett, 2003). Os mercados financeiros são mais interdependentes e sujeitos a crises financeiras, ataques especulativos e contágio. Portanto, o mau funcionamento do sistema financeiro tende a produzir conseqüências negativas mais fortes para a economia real, como a crise mexicana (1994/1995) e a crise dos países do Sudeste Asiático (1997/1998).

Finalmente, a capacidade dos bancos influenciarem o ciclo econômico é limitada pela regulação prudencial e pela política monetária. A harmonização da política monetária, da regulação prudencial e da supervisão reduz o impacto do comportamento expansionista e contracionista dos bancos nos ciclos econômicos (Mullineux, 2003).

## **2 MOTIVOS PARA PREOCUPAÇÃO – O NOVO ACORDO DE CAPITAIS E SEUS PILARES**

O Novo Acordo foi proposto porque o Acordo atual é ineficiente para os grandes bancos internacionais, que operam instrumentos complexos e mensuram risco diferentemente do capital regulatório, reduzindo o significado e a utilidade do último.

O Novo Acordo é baseado em três pilares que se reforçam mutuamente e que, acredita-se, vão aumentar a eficiência do sistema financeiro, e a amplitude das mudanças no ciclo econômico.

### ***Pilar I: Requerimento mínimo de capital***

O primeiro pilar determina requerimentos mínimos de capital que serão ampliados para todo o conglomerado financeiro. O Novo Acordo não modifica a definição de capital e o requerimento mínimo de capital de 8%<sup>3</sup> dos ativos ponderados pelo risco. No entanto, existem melhorias significativas na administração do risco, uma vez que (I) os bancos terão a opção de usar seus modelos internos, desde que revisados e aprovados pelo órgão supervisor; (II) o risco operacional será incluído pela primeira vez; (III) o Novo Acordo dá atenção especial ao tratamento de colaterais, garantias, derivativos de crédito e à securitização.

Os motivos para a preocupação envolvendo a adequação de capital baseada em risco é que ela tende a ampliar os ciclos econômicos, uma vez que os bancos estão mais interessados em emprestar durante a fase crescente do ciclo econômico e menos durante a queda no ciclo econômico. Esse

<sup>3</sup> No Brasil, o requerimento mínimo de capital é de 11% dos ativos ponderados pelo risco.

comportamento reforça as tendências de excesso de crédito e restrição de crédito. Adicionalmente, a reavaliação periódica dos *ratings* para determinar o nível de capital proposta pelo Novo Acordo aumenta essas tendências.

No entanto, a adequação de capital baseada em risco, seguros de depósitos e precificação de empréstimos são fatores essenciais para evitar dinheiro barato, excesso de concessão de crédito, excesso de endividamento e diminuir a seleção adversa – portanto, deve aumentar a estabilidade financeira.

A segunda fonte de preocupação é que políticas mais rigorosas de provisionamento para créditos de liquidação duvidosa tendem a aumentar as mudanças nos ciclos econômicos e de crédito, porque estimulam a exclusão dos tomadores que apresentam maior nível de risco, como alguns países em desenvolvimento e pequenas e médias empresas. Isso impacta o ciclo da economia mundial e de economias individuais que dependem dessas empresas, como a da Alemanha. Por outro lado, o conhecimento imediato de riscos potenciais evitam futuros problemas e refletem o nível de risco do portfólio de crédito. O Novo Acordo objetiva melhorar a precificação dos riscos, não banir os tomadores de crédito de maior risco.

Conseqüentemente, esses princípios exageram as mudanças sobre os empréstimos bancários e têm efeitos procíclicos que podem causar danos ao sistema financeiro e à economia real, aumentando a amplitude dos ciclos econômicos. Certamente, quanto mais proativas forem as medidas tomadas, mais agudos serão os efeitos no excesso e na redução do crédito (Mullineux, 2002).

### ***Pilar II: Supervisão bancária***

O processo de supervisão bancária requer que os órgãos supervisores assegurem que cada banco possui processos internos adequados para avaliar a adequação do seu capital, baseado em uma completa avaliação dos seus riscos. O Novo Acordo é menos prescritivo e assume que as regras não têm como incluir todos os procedimentos e informações sobre risco.

Em linha com os incentivos fornecidos para a melhoria das práticas de administração de riscos, os órgãos supervisores revisarão melhor o perfil de risco e a estratégia de negócios de cada banco (Large 2003). A idéia é que bancos bem administrados devem desenvolver seus processos internos para mensurar adequadamente a sua necessidade de capital.

Esse pilar não deveria trazer preocupações com impactos nos ciclos econômicos, uma vez que ele requer uma relação mais próxima entre os bancos e os órgãos supervisores. Os supervisores serão capazes de fornecer assistência e avaliar os procedimentos dos bancos com base no seu conhecimento sobre as práticas de mercado. Ademais, a análise individual permitirá aos supervisores identificar fontes adicionais de risco.

A avaliação do capital de cada banco deve envolver a situação atual e a evolução durante o ciclo de crédito, incluindo testes de estresse. Portanto, possíveis necessidades de capital para amortecer

as perdas podem ser identificadas, e respostas indesejadas que podem afetar a estabilidade econômico-financeira, evitadas (Ferguson, 2003a).

### ***Pilar III: Disciplina de mercado***

O terceiro pilar se concentra em práticas de divulgação para melhorar a disciplina de mercado e aumentar a compreensão do mercado sobre o perfil de risco e o nível de adequação do capital dos bancos (Comitê da Basileia, 2001). Quando bancos divulgam as metodologias e os procedimentos complexos que utilizam, o ajuste da regulação à evolução do negócio é menos difícil.

Esse pilar objetiva utilizar a disciplina de mercado para estimular os bancos a adotarem práticas seguras e coerentes. A maior compreensão do perfil de risco de cada banco permitirá aos participantes do mercado ajustar os custos e a disponibilidade de recursos e facilitar a comparação entre bancos (Ferguson, 2003a).

### **3 O QUE PODE SER FEITO PARA REDUZIR OS RISCOS DO NOVO ACORDO?**

Em relação à implementação do Novo Acordo, Baritsch (2002) propõe três opções. A primeira é não fazer nada. O que não parece apropriado, porque a ausência de incentivos para aperfeiçoar as práticas de administração de riscos pode levar bancos a simplesmente desconsiderar os fatores externos. Isto apresenta um risco para a estabilidade financeira e pode reforçar a tendência de redução de capital, observada antes da implementação do Acordo atual. Considerando a possibilidade de securitização, o capital real já está abaixo dos níveis exigidos.

A segunda alternativa envolve um acordo revisado com apenas as abordagens padronizadas. Embora essa alternativa possa parecer atraente, a necessidade de soluções para a securitização e os derivativos de crédito é necessariamente complexa e mina a principal razão para esta alternativa: a simplicidade. Certamente, um dos maiores objetivos do Novo Acordo não seria atingido – a motivação para adoção de melhores práticas de administração de risco. Ainda é possível questionar que supervisores individuais podem fornecer incentivos. No entanto, a implementação diferenciada da regulação prejudicaria a competitividade e a disciplina de mercado. Então, não há diferença significativa em relação à primeira opção.

A terceira alternativa é implementar o Novo Acordo com os seus três pilares e considerando as preocupações do mercado e de reguladores do mundo inteiro. Esse processo já começou e a importância do Novo Acordo se baseia no papel que a indústria tem desempenhado em sua elaboração. As seguintes sugestões podem reduzir os riscos que sua implementação pode trazer para a ampliação das mudanças nos ciclos econômicos.

O Comitê deve assegurar que os órgãos supervisores estão aptos a avaliar os procedimentos internos dos bancos e fornecer orientação para os riscos específicos de cada banco. Isto permitirá aos bancos estocar capital suficiente durante o *boom* para ser consumido durante a queda do ciclo econômico. O enfoque de estoque para a exigência de capital e o provisionamento para créditos de liquidação duvidosa evitam respostas pontuais indesejadas e atenuam as mudanças nos ciclos

econômicos. A regulação e a supervisão bancárias devem atuar como um componente anti-cíclico. Adicionalmente, a implementação adequada do segundo pilar estimula um diálogo mais próximo entre bancos e reguladores e aumenta a governança, que é essencial para reduzir riscos (White, 2002).

Os aspectos macro prudenciais da estrutura de supervisão precisam ser fortalecidos para assegurar que a nova regulação será implementada corretamente e levando em consideração as implicações que os comportamentos individuais podem ter na estabilidade sistêmica. (Crockett, 2000; 2003).

Embora adequação de capital ponderada pelo risco seja um componente cíclico, incentivos adicionais fornecidos pelo Novo Acordo para a melhoria da administração e precificação dos riscos tendem a diminuir surpresas futuras e a ciclicidade inerente. Para atingir esse objetivo, supervisores devem assegurar que os *ratings* internos reflitam dinamicamente o risco do tomador de crédito durante todo o ciclo de crédito, o que requer bases de dados adequadas, transparência, controles, independência do processo de concessão de *rating* e do processo de revisão interna, além do envolvimento da Alta Gestão.

É importante enfatizar que um pré-requisito para a implementação bem-sucedida do Novo Acordo é a homogeneidade internacional das normas para evitar oportunidades de arbitragem regulatória e assunção excessiva de riscos (Baritsch, 2002; Crockett, 2003).

Finalmente, a política monetária e a regulação prudencial são complementares e ações preventivas de taxas de juros devem ser tomadas para reduzir a amplitude das mudanças inevitáveis no ciclo econômico.

## CONCLUSÃO

O sistema financeiro está mudando rapidamente e o Acordo atual não fornece uma medida efetiva de adequação de capital para bancos que usam instrumentos financeiros complexos, como derivativos de crédito e operações de securitização. O Novo Acordo fornece uma estrutura mais sensível ao risco e apresenta incentivos para a melhoria das práticas de administração de riscos. No entanto, existe uma preocupação generalizada de que algumas das novas normas bancárias podem estimular o comportamento dos bancos que aumentem a amplitude das mudanças nos ciclos econômicos.

O papel que os bancos desempenham nos ciclos econômicos não é completamente entendido. No entanto, alguns economistas o explicam parcialmente. O processo de destruição criativa de Schumpeter relaciona as instituições financeiras com a criação e a destruição de ciclos econômicos. A política monetária e as normas de supervisão e regulação bancárias influenciam a amplitude dos impactos que os bancos possuem nas mudanças dos ciclos econômicos.

As principais preocupações sobre o impacto da nova regulação bancária são obviamente relacionados com os três pilares do Novo Acordo e incluem a adequabilidade de capital relacionada ao risco, políticas mais rigorosas de provisionamento para créditos de liquidação duvidosa e princípios

contábeis de valor justo. Embora essas práticas possam aumentar as mudanças nos ciclos econômicos, algumas ações podem ser tomadas pelas autoridades responsáveis pela política monetária e pela regulação prudencial.

É importante que o Novo Acordo seja implementado homogeneamente nos mercados financeiros para evitar arbitragem regulatória e incentivos à assunção de riscos. Finalmente, a política monetária e a regulação prudencial são complementares e ações preventivas podem aliviar o impacto do comportamento dos bancos nas mudanças de ciclos.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARITSCH, Vincent. *The Basel Accord – a regulatory perspective*. Warwick University MMF-UEM Conference, 4 Sept., 2002.

BASEL Committee on Banking Supervision. *The New Basel Accord: an explanatory note*. Basle: Bank for International Settlements, Jan. 2001.

CROCKETT, Andrew. *International standard setting in financial supervision*. London: Cass Business School, City University, Feb. 5<sup>th</sup>, 2003.

CROCKETT, Andrew. *Marrying the micro- and macro-prudential dimensions of financial stability*. International Conference of Banking Supervisors, Basle, Sept. 21, 2000.

FERGUSON Jr., ROGER W. *Basel II*. Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology, Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, Washington, DC, Feb. 27<sup>th</sup>, 2003a.

FLANNERY, M.; RANGAN, S. Market forces at work in the banking industry: evidence from the capital build up of the 1990s." University of Florida, 2002. In: BARITSCH, Vincent. *The Basel Accord – a regulatory perspective*. Warwick University MMF-UEM Conference, Sept. 4<sup>th</sup>, 2002.

GREENSPAN, Alan. *Cyclicality and banking regulation*. Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, May 10<sup>th</sup>, 2002.

JONES, David. Emerging problems with the Basel Accord: regulatory capital arbitrage and related issues. *Journal of Banking and Finance*, v. 24, n. 1/2, p 35-58, Jan. 2000. In: BARITSCH, Vincent. *The Basel Accord – a regulatory perspective*. Warwick University MMF-UEM Conference, Sept. 4<sup>th</sup>, 2002.

KARACADAG, C.; TAYLOR, M. The new capital adequacy framework: institutional constraints and incentive structures. SUERF, 2000. In: BARITSCH, Vincent. *The Basel Accord – a regulatory perspective*. Warwick University MMF-UEM Conference, Sept. 4<sup>th</sup>, 2002.

LARGE, Andrew. *Basel II and systemic stability*. British Bankers' Association – Basel II/CAD 3 Conference, London, Mar. 13<sup>th</sup>, 2003.

MULLINEUX, A.W. The business cycle in a globalizing new economy: implications for bank regulation and monetary policy. *Journal of Financial Regulation & Compliance*, v. 10, n. 2, p. 162-167, May 2002.

RUTLEDGE, William L. *Implementing the New Basel Accord*. British Bankers' Association – Basel II / CAD 3 Conference, London, Mar. 13<sup>th</sup>, 2003.

WHITE, William. *Financial cycles and stability*. Bank of France's International Monetary Seminar, May 31<sup>st</sup>, 2002.