

OS POSSÍVEIS IMPACTOS DO ACORDO DE BASILÉIA II

Robert Guttman

Entrevista realizada por Marcos Antonio Macedo Cintra ¹

Entrevista em inglês disponível em:

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

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

Robert Guttman é professor na Hofstra University, Nova Iorque, especialista em mercados financeiros internacionais.² 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 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.

Em entrevista, Guttman argumenta que a implementação do Basiléia II pode implicar o compromisso com reformas profundas e duradouras nas relações entre empresários, banqueiros e governos (ver Quadro 1). Para o autor,

Está-se pedindo às elites nacionais dos países emergentes que alterem o *modus operandi* profundamente arraigado para maior transparência, mais concorrência e adoção mais rápida de inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais”. Defende a hipótese de que o Basiléia II pode exercer um papel de catalisador de reformas de grande alcance, aprofundando processos em curso – tais como a implementação de “normas e regulamentos mais rigorosos para maior transparência, acomodação dos fluxos de capital estrangeiro, reestruturação industrial, formação de mercados financeiros dos países emergentes.

MAMC: Dado o avanço dos bancos universais e da securitização do crédito nas últimas duas décadas, qual o aprendizado dos agentes reguladores para explicar a passagem do Basiléia I para o Basiléia II? Por que a expansão dos cálculos de risco de crédito para risco de mercado e operacional?

GUTTMANN: O aprendizado tem sido muito rápido. Uma das percepções mais importantes dos agentes reguladores bancários foi a resposta perversa de muitos bancos ao Basiléia I. A regulação foi introduzida em 1988 com o objetivo de tornar as operações bancárias mais seguras, mas acabou fazendo exatamente o contrário – tornando os bancos mais propensos a riscos e, portanto, potencialmente mais fragilizados.

Sob o Basiléia I, os bancos consideraram lucrativo realizar um tipo de arbitragem pela qual se livraram de empréstimos mais seguros, cujo cálculo de risco interno garantia uma alocação de capital econômico (capital ajustado por risco) inferior ao requerido pelo índice de Basiléia de 8%. E eles

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

² Ver, Guttman, Robert. *How credit-money shapes the economy*. The United States in a global system. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1994. Guttman, Robert. A transformação do capital financeiro. *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, n. 7, 1996.

fizeram isso por meio de uma inovação decisiva, a securitização dos empréstimos. Simultaneamente, os bancos mantiveram empréstimos de maior risco em seus portfólios para os quais a taxa de capital exigida de 8% era inferior à taxa de capital econômico estimada.

Nessas circunstâncias, mesmo os bancos com níveis de capital acima do mínimo de 8%, digamos 12%, pareceriam seguros, mas seriam na verdade bem arriscados, considerando que seu risco econômico de *defaults* para empréstimos requeria, digamos, uma taxa de capital de 15%.

Além de ser sistematicamente frustrado pela arbitragem reguladora (processo mais acelerado por outra inovação recente, os derivativos de crédito), o Basileia I também ficou ultrapassado de duas formas. A primeira advém da tendência mundial em direção a bancos universais que geralmente integram operações bancárias (receber depósitos, fazer empréstimos), operações de banco de investimento (corretagem, emissões de dívidas e subscrição de ações) e de seguro num tipo de supermercado financeiro. Dessa expansão no escopo da atividade bancária, proveniente da regulação na União Européia (Second Banking Directive, 1989) e nos EUA (Gramm-Bliley-Leach Financial Services Modernization Act, 1999), resultou que o perfil de risco dos bancos foi além do risco de crédito para outras fontes de risco, sobretudo o risco de mercado, associado com a volatilidade dos preços em mercados de *securities* (bônus, ações). O outro fator que tornou o Basileia I obsoleto é o fato de que os bancos desde 1993 fizeram rápidos avanços nas técnicas de gestão de risco para lidar com as complexidades das novas atividades.

Essas duas mudanças foram levadas em consideração no Basileia II, que permite aos bancos definirem suas próprias exigências de capital em relação a três riscos (risco de crédito, de mercado e operacional) e com o uso de técnicas avançadas de gestão de risco harmonizar as taxas de capital exigidas pelos reguladores aos cálculos internos de capital.

MAMC: Como explicar essas diferenças de abrangência e de velocidade de implementação do Basileia II pela Comissão da União Européia e pelo Federal Reserve?

GUTTMANN: Essas regiões possuem estruturas financeiras distintas e agentes reguladores diferentes. Com base nessas diferenças pode-se observar que o Basileia II não integra o atual aparato regulador pertencente aos bancos e aos mercados financeiros na União Européia (EU) como nos EUA.

A UE e os EUA abordam o Basileia II de perspectivas totalmente distintas, há diferenças ideológicas entre os dois lados. Nos EUA, os bancos estão sujeitos a duas normas internas que estipulam os níveis de capitalização minimamente aceitos. A primeira é a “taxa de alavancagem” como parte das Práticas Contábeis Geralmente Aceitas (Generally Accepted Accounting Practices, GAAP) pertencente aos bancos. A segunda é a política de “ação corretiva rápida” introduzida pela Lei Federal de Aperfeiçoamento dos Seguros em Depósitos (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA) de 1991. Os agentes reguladores dos EUA perceberam então que Basileia II não precisava ser aplicada, exceto no caso dos (mais ou menos vinte) maiores bancos americanos mais diversificados e com atuação mais global. Os outros bancos sediados nos EUA estariam suficientemente protegidos por uma versão modificada do Basileia I, conhecido como Basileia 1A. Nos EUA os agentes reguladores também queriam retardar a implementação por dois anos (ou seja, concluí-la em 2010)

para ganhar mais tempo para reformar o Basileia I na direção do Basileia 1A, para fazer outros estudos sobre os impactos (pois o último, em 2005, mostrou alguns resultados bem preocupantes sobre o novo método de cálculo de capital do Basileia II) e para realizar mais melhorias nas práticas de gestão de risco dos bancos.

Porém, na UE o Basileia II será implementado mais rápido (até 2008) e se estenderá a todos os bancos comerciais (aproximadamente 8.000) e de investimento (cerca de 6.000). Essa implementação maciça e rápida é necessária como passo principal para a finalização de duas iniciativas institucionais ainda inconclusas – a construção da união monetária (que criou uma única moeda gerida por um banco central supranacional, mas ainda não ocasionou uma regulamentação europeia das instituições bancárias nem um prestador de última instância) e a construção de um único mercado para os serviços financeiros. O Basileia II vai aprofundar ambos os processos de integração na direção do necessário nível de coerência institucional em toda a UE, contribuindo, assim, para a conclusão daquelas duas reformas interdependentes.

Porém, os embates na UE sobre a implementação do Basileia II também revelaram como toda a arquitetura reguladora é desigual nos mercados e nas instituições financeiras da Europa. Persistem especificidades e diferenças profundas entre os países. Diante disso, a Comissão Europeia ainda não descobriu como definir um “supervisor líder” e a “gestão de risco consolidado” de todo o grupo financeiro. Ainda resta tratar dessas limitações para o Basileia II ter uma boa chance de êxito na UE.

MAMC: Como os governos nos mercados emergentes lidam com a adoção do Basileia II?

GUTTMANN: O Basileia II será um desafio para os agentes reguladores bancários nessas economias; atualmente cerca de 50 países estão engajados num processo de recuperar o tempo perdido, constituindo a parte mais dinâmica da economia mundial nas próximas décadas. Os governos dos mercados emergentes vão sofrer muita pressão para adotar o Basileia II da forma mais ampla e rápida possível, com receio de verem os capitais estrangeiros irem para outros países (e haverá muita concorrência entre os países emergentes pelos capitais globais nas próximas décadas).

Mas a implementação do Basileia II vai significar o compromisso com reformas profundas e duradouras nas relações complicadas e estreitamente tecidas entre os grandes empresários, os banqueiros e os burocratas dos governos nacionais. Está-se pedindo às elites nacionais dos países emergentes que alterem o *modus operandi* profundamente arraigado para maior transparência, mais concorrência e adoção mais rápida de inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais. Estamos falando aqui sobre o Basileia II como catalisador de reformas de grande alcance para levar adiante uma variedade de processos já iniciados – normas e regulamentos mais rigorosos para maior transparência, acomodação dos fluxos de capital estrangeiro, reestruturação industrial, formação de mercados financeiros dos países emergentes.

É evidente que um aspecto importante da reforma provocado pela implementação do Basileia II diz respeito aos bancos sediados nos próprios países emergentes. Em muitos mercados emergentes, inclusive no Brasil, os bancos vão continuar a se distanciar das atividades ligadas a um setor público de grande porte, protegido e monopólico para atividades internacionalizadas, lucrativas e associadas

aos fluxos de capital estrangeiro e a rápidas transformações no setor industrial. No longo prazo, essa transição vai ter mais efeitos positivos do que negativos na dinâmica dos países emergentes, mas esse equilíbrio depende essencialmente de como o Basileia II for implementado na especificidade de cada país e por todos os três principais participantes (as próprias instituições financeiras, os agentes reguladores, os acionistas e outros grupos de interesse).

MAMC: Quais as possíveis conseqüências do Basileia II, em termos de estratégia dos bancos, tendências de transformação da estrutura financeira e propensão a crises financeiras?

GUTTMANN: É provável que a maioria dos bancos irá fazer da gestão de risco um aspecto ainda mais central em suas operações cotidianas. Isso terá implicações na organização interna. Uma melhor governança torna-se um pré-requisito essencial. O aumento do poder dos gerentes de risco nas instituições bancárias irá mudar o processo de tomada de decisão sobre gestão e alocação de capital. A alta gerência terá de incorporar conversações constantes com os supervisores, as agências de classificação e os investidores institucionais. Vai haver muita tensão entre consolidação/centralização da gestão e autonomia relativa das subsidiárias na estrutura dos bancos universais.

A gestão do risco terá forte impacto na formatação das inovações financeiras, especialmente com relação aos bancos que buscam economias de escopo, associando diversos serviços e instrumentos ao mesmo tempo em que organizam suas operações e a modelagem de risco junto com o desenvolvimento de produtos.

Os bancos de maior porte e com melhor gestão terão uma vantagem significativa em definir sua estratégia de desenvolvimento de produtos e escolher seus clientes, vantagem competitiva reforçada pelo Basileia II. Enquanto os grandes bancos tornam-se universais e globais, haverá bastante espaço para atores de nicho, de forma que instituições financeiras menores também poderão prosperar.

Haverá uma tendência mundial crescente para a formação de bancos universais, que o Basileia II irá estimular e aprofundar. Esse processo envolve uma dupla convergência nas práticas reguladoras e nas estruturas financeiras domésticas. Também envolverá a internacionalização do seguro de depósitos, supervisão prudencial, normas contábeis reguladoras e mecanismos de empréstador de última instância por meio da harmonização gradual das instituições e práticas domésticas - um processo lento e desigual com inúmeras complicações e obstáculos. Mesmo assim, terá de se integrar a iniciativas em curso, como o "Programa de Avaliação dos Sistemas Financeiros" (Financial System Assessment Program) administrado pelo FMI/Banco Mundial e o Acordo Geral de Comércio em Serviços (General Agreement on Trade in Services, GATS) negociado na Organização Mundial do Comércio (OMC) de 1997 sobre serviços financeiros.

O Basileia II pode funcionar bem durante períodos de normalidade, quando os modelos de risco podem fazer previsões corretas e estipular capital suficiente para absorver perdas ocasionais. Entretanto, essa nova iniciativa reguladora não leva em conta a dinâmica específica de crise financeira, cuja dinâmica de contágio cumulativo e não-linear tornará qualquer modelo irrelevante. Isso vale especialmente para crises de risco sistêmico que são recorrentes e precisam ser geridas eficazmente pelas autoridades monetárias, por temor de que saiam do controle e empurrem a economia global para

uma grave recessão sincronizada. Nesse sentido, é evidente que o Basileia II é apenas um primeiro passo para a regulamentação das atividades bancárias mundiais, sendo necessário complementá-lo com outras iniciativas supranacionais criadas para a gestão eficaz de crises de risco sistêmico, que vão desde seguro de depósito harmonizado mundialmente, um regime de “ação corretiva rápida” do tipo FDICIA dos EUA, outros mecanismos de prestador mundial de última instância e normas contábeis financeiras internacionais.

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.