

OS RISCOS IMPLÍCITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE BASILÉIA II

L. Randall Wray

Entrevista realizada por Marcos Antonio Macedo Cintra ¹

Entrevista em inglês disponível em:

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

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

L. Randall Wray é professor no Departamento de Economia da University of Missouri (Kansas City, EUA) e também pesquisador do Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson (Nova York).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.

Wray apresentou nesta entrevista algumas questões discutidas no seminário. Para o professor, o Novo Acordo de Basiléia (Basiléia II) tem seus méritos mas não deve garantir a estabilidade do sistema financeiro global (ver Quadro 1). Para o autor, “o Acordo não é capaz de fazer muito para se contrapor aos efeitos da euforia que mudam as percepções de risco entre os tomadores de empréstimo, os emprestadores e as agências de classificação de crédito. A força do mercado induz os participantes a assumirem maiores riscos”.

MAMC: Qual o principal objetivo do Acordo de Basiléia II?

WRAY: Esse acordo representa uma síntese de disciplina do mercado, normas e regulamentos, ao mesmo tempo em que recompensa os bancos que adotarem procedimentos de gestão de risco bem elaborados.

Enquanto o primeiro Acordo de Basiléia, vigente a partir de 1992, adotou padrões de capital mínimo (8%) para todas as instituições bancárias, o Basiléia II permite que bancos bem-geridos *otimizem* o capital – eles podem conseguir reduzir o capital. O objetivo do Basiléia II é alinhar as exigências de capital ao sistema de avaliação de risco interno dos bancos, ao mesmo tempo em que permite a opção de maior uso das agências externas de classificação de crédito.

MAMC: As exigências de capital, com os riscos ponderados pelos ativos, é um bom indicador da segurança dos bancos tanto individualmente como do sistema bancário?

WRAY: É difícil não aplaudir a força dos formuladores do Basiléia II, mesmo duvidando de sua eficácia para promover a estabilidade financeira. Num ambiente financeiro doméstico e internacional

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

² Publicou no Brasil, Wray, L. Randall (1998). *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto Editora, 2003.

estático, é provável que o Basileia II faça um bom trabalho na promoção da segurança dos bancos individualmente. O problema é que o ambiente muda com muita velocidade.

A questão é a seguinte: o Basileia II é capaz de reduzir a criação de uma estrutura financeira frágil e a tendência de crises financeiras? É quase certo que não. O Acordo não é capaz de fazer muito para se contrapor aos efeitos da euforia que mudam as percepções de risco entre os tomadores de empréstimo, os emprestadores e as agências de classificação de crédito. A força do mercado induz os participantes a reduzirem o risco avaliado no momento mais perigoso – os que tentam resistir à tendência especulativa não apenas se deparam com retornos menores, como também com questões sobre sua capacidade de gestão e lucratividade.

Mesmo as agências de classificação de crédito se vêem presas aos modismos e aos torvelinhos de otimismo e pessimismo. Elas não perceberam o colapso dos Tigres Asiáticos (1997).

MAMC: O fato de a avaliação de risco ser sobre o passado debilita o Basileia II?

WRAY: Normas, regulamentos e cálculos de risco olham necessariamente para trás, lidando com inovações passadas. Muitas práticas de avaliação de risco no Basileia II exigem cálculo de risco de *default* e o custo do *default* baseado nos cinco (em alguns casos, sete) anos anteriores. É evidente que isso vai servir de orientação enganosa exatamente nos momentos de auges dos *booms* especulativos (imóveis, alta tecnologia, investimento de capitais) – que podem levar cerca de cinco a dez anos para concluir seu curso.

A idéia de que o mercado consegue supervisionar os bancos requer muitos pressupostos heróicos sobre a disponibilidade de informações e a capacidade de processá-las e de agir com base no conhecimento.

É por esse motivo que o grande economista Hyman Minsky³ deu tanto ênfase ao *Big Government* (gasto público) e ao *Big Bank* (banco central) para restringir o *boom* e amortecer a queda. Os movimentos contracíclicos do orçamento fiscal restringem as oscilações na renda – sobretudo nos lucros – e nos gastos. A supervisão do banco central no *boom* e a intervenção do emprestador de última instância na desaceleração ajudam a estabilizar as instituições financeiras.

As instituições à moda do New Deal, tais como o seguro de depósitos e a separação das funções bancárias, protegem os depositantes quando as instituições financeiras quebram. Minsky insistia que é necessária a adaptação contínua de regulamentos e supervisão para atenuar a tendência à fragilidade paradoxalmente criada pela estabilidade financeira.

MAMC: Qual seria a principal instância reguladora da instabilidade na economia mundial? O BIS e o Basileia II ou Federal Reserve e Departamento do Tesouro americano?

WRAY: É provável que o ambiente nacional e internacional seja o fator mais importante na determinação da estabilidade financeira. Quando o ambiente é favorável, prestar serviços bancários é muito fácil. Porém, a estabilidade global foi ameaçada no início dos anos 1970 por diversas razões e ocorreram inúmeras crises financeiras, inclusive bancárias, no quarto de século seguinte.

³ Minsky, Hyman P. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

A explosão da dívida dos países em desenvolvimento após a subida dos preços do petróleo e da taxa de juros americana em 1979 levou à criação de enormes fluxos de pagamento do principal e dos juros denominados em dólares. Os países endividados tiveram de obter dólares para pagar a dívida. Portanto, foi necessário um déficit comercial “crônico” dos EUA para suprir os dólares necessários.

Embora haja muita conversa sobre a “insustentabilidade” dos déficits de conta corrente e do orçamento dos EUA, é daí que vem a oferta global de dólares. Creio que a situação atual dos EUA é “insustentável” – mas não pelos motivos geralmente apontados. Isso não tem nada a ver com solvência do país ou do governo federal – porém mais com o crescimento da dívida das famílias. Os consumidores americanos vão acabar cortando despesas, os EUA vão reduzir o ritmo, a conta corrente vai ser um pouco reduzida e o déficit fiscal vai subir.

Temo que a implicação para a grande parte do mundo será o crescimento mais lento e mais problemas de dívida. Em seguida, virão os problemas com as instituições bancárias.

MAMC: Haveria outras medidas que complementaríamos o Basileia II, a fim de manter a estabilidade e prosperidade da economia mundial?

WRAY: Maior transparência, melhor avaliação de risco e melhoria na supervisão das instituições bancárias são benéficas, mas sozinhas não fazem grande coisa para aumentar a estabilidade financeira. A melhora das posições financeiras dos bancos no mundo nos últimos anos se deve mais a ambientes favoráveis em âmbito nacional e internacional do que aperfeiçoamentos na avaliação de risco pós-Basileia.

Em geral, as melhorias na América Latina e em outras economias em desenvolvimento serão muito mais fáceis no contexto de forte crescimento econômico mundial. As políticas ortodoxas tradicionais, como redução de custos, aumento da produtividade e maior liberdade de comércio geralmente redistribuem os pedaços do bolo mundial (*beggar the neighbor*).

O aumento do crescimento do bolo exige o afrouxamento das restrições fiscais e monetárias no mundo. Isso, por sua vez, é geralmente mais fácil numa estrutura de taxas de câmbio flexíveis.

Embora alguns países mercantilistas sejam capazes de acumular reservas em dólar suficientes para garantir uma estabilidade da taxa de câmbio (ou mesmo dolarizar), a maioria das nações não consegue ter êxito nesse jogo. Na ausência de reservas suficientes, uma taxa de câmbio ancorado em uma moeda estrangeira (*exchange rate peg*) mantém a política fiscal refém da taxa de câmbio.

Infelizmente, a sabedoria tradicional sustenta que os países com “moedas fracas” deveriam abandonar a independência e adotar o dólar (ou alguma outra moeda importante) para eliminar a possibilidade de política discricionária. Se as economias são naturalmente estáveis, tal política – associada à gestão do risco estipulada no Basileia II – deveria funcionar. Contudo, se as economias apresentam uma tendência natural à fragilidade na ausência da intervenção governamental, então isso poderia ser uma receita para crise. Em vez disso, taxas flutuantes e política monetária e fiscal independente conseguem proporcionar o contexto para o crescimento, ao contrário das políticas tradicionais.

MAMC: Diante do aumento dos investidores institucionais e de suas posições de risco, por que aperfeiçoar apenas a regulação das instituições bancárias?

WRAY: Os bancos possuem status especial e, portanto, precisa-se prestar mais atenção a sua segurança e solidez. Os bancos realizam a maior parte da compensação no setor privado e entre o setor privado e o governo. É fundamental que seus passivos passem ser trocados por moeda. Em outras palavras, não se pode permitir que eles entrem em falência – e dado o “seguro social” implícito e explícito envolvido –, é apropriado submetê-los a uma maior supervisão. Dito isso, é provável que também esteja garantida maior supervisão de outros tipos de instituições financeiras.

MAMC: As instituições reguladoras nacionais e internacionais poderiam propor outras iniciativas fora daquelas centradas na estabilidade do sistema bancário?

WRAY: É provável que um ambiente com economia estável seja a coisa mais importante. É provável que o pleno emprego com estabilidade dos preços seja o melhor objetivo de política econômica. Minsky defendia um programa de empregador de última instância para combater o desemprego e a pobreza de forma não-inflacionária. Esse programa também teria fortes influências contracíclicas, com o aumento de seus gastos quando o setor privado despede trabalhadores.

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.