

Economia Política Internacional

Análise estratégica

ISSN 1808-298X

n. 8 - janeiro a junho/2006

Publicação semestral

EDITORIAL

José Carlos Braga

Simone Deos 1

O financiamento do desenvolvimento econômico e o Acordo de Basiléia II

Jan Kregel

Entrevista realizada por

Marcos Antonio Macedo Cintra 4

Os possíveis impactos do Acordo de Basiléia II

Robert Guttman

Entrevista realizada por

Marcos Antonio Macedo Cintra 10

Os riscos implícitos na implementação do Acordo de Basiléia II

L. Randall Wray

Entrevista realizada por

Marcos Antonio Macedo Cintra 15

Basiléia II em meados de 2006: perspectivas para implementação e outros desenvolvimentos recentes

Andrew Cornford 19

Regulação prudencial e redes de proteção: transformações recentes no Brasil

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça 36

Basiléia II: risco e concorrência bancária

Dante R. Chianamea 52

O Novo Acordo da Basiléia no Brasil: impactos sobre os bancos públicos e privados

Ricardo Gottschalk

Maria Cecília Sodré 63



INSTITUTO DE ECONOMIA
Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERI
Campinas - São Paulo

Diretor do Instituto de Economia da UNICAMP

Prof. Dr. Marcio Percival Alves Pinto

Diretor Executivo do CERI

Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga

Professores

Adriana Nunes Ferreira

Ana Lúcia Gonçalves da Silva

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

Antonio Carlos Macedo e Silva

Fernando Nogueira da Costa

José Maria Ferreira Jardim da Silveira

José Pedro Macarini

José Rubens Dória Porto

Luciano Galvão Coutinho

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Márcio Wohlers de Almeida

Marcos Antonio Macedo Cintra

Maria Alejandra Caporale Madi

Mariano Francisco Laplane

Mário Ferreira Presser

Nelson Prado Alves Pinto

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Rinaldo Barcia Fonseca

Rogério Pereira de Andrade

Simone Silva de Deos

Wilson Cano

Secretaria do CERI

Marilene Lugli de Oliveira

Projeto gráfico-visual/Normalização/Editoração eletrônica

Célia Maria Passarelli (Secretaria de Publicações)

Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 8 – janeiro a junho de 2006
ISSN 1808-298X

Publicação Semestral do
Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERI



EDITORIAL

José Carlos Braga
Simone Deos

O número 8 do boletim *Economia Política Internacional: Análise Estratégica* é integralmente dedicado à discussão do Novo Acordo de Capital da Basileia (Basileia II). Para tanto, apresenta um conjunto de trabalhos que tratam desse tema sob vários ângulos, ajudando-nos a elucidar objetivos, possibilidades e limites dessa nova proposta de regulamentação e supervisão do sistema bancário.

Basileia II vem sendo objeto privilegiado de reflexão no Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI), consoante com a preocupação de seus integrantes em relação aos novos movimentos das finanças internacionais. Um momento privilegiado dessa reflexão foi o *Seminário Internacional Finanças Mundiais e Estratégias dos Países em Desenvolvimento: tendências a partir do Acordo de Basileia II*.¹ O evento contou com a participação de vários especialistas no tema. Uma amostra da contribuição de alguns desses é trazida no Boletim, que apresenta as entrevistas concedidas pelos professores Jan Kregel, Robert Guttmann e Randall Wray.² Em sua entrevista, Jan Kregel aponta que Basileia II recria diferenças competitivas entre bancos de diferentes portes e que atuam em distintos ambientes, o que coloca uma interrogação, para dizer o mínimo, quanto à pertinência de sua adoção em países em desenvolvimento. Contudo, na mesma entrevista, o professor aponta que tais países estão sob forte pressão das instituições internacionais para a aplicação das regras do Novo Acordo.

Na mesma linha vai Robert Guttmann, ao afirmar que os governos dos países ditos emergentes sofrerão muita pressão para adotar Basileia II da forma mais ampla e o mais rapidamente possível, e tenderão a ceder a tal pressão em função do receio da “revoada” do capital estrangeiro, caso não o façam. Sua avaliação mais geral sobre o Novo Acordo é de que pode funcionar bem em períodos de normalidade, mas deve claudicar diante das crises financeiras, cuja dinâmica de contágio torna qualquer modelo (de gerenciamento de risco) irrelevante.

¹ Promovido pelo CERI - IE/Unicamp e patrocinado pela Caixa Econômica Federal, foi realizado no auditório do Instituto de Economia da Unicamp, em Campinas, nos dias 13 e 14 de março de 2006.

² Entrevistas dadas ao professor Marcos Antonio Cintra, do CERI-IE/Unicamp. A professora Ana Rosa Ribeiro de Mendonça, também do CERI-IE/Unicamp, é outra conferencista do evento que contribui com esse Boletim.

Randall Wray tem posição semelhante. Para ele, a nova regulamentação não será capaz de se contrapor aos efeitos da euforia que mudam as percepções de risco entre os agentes envolvidos no processo. Na sua opinião, de extrema importância para a determinação da estabilidade financeira é a estabilidade macroeconômica em nível nacional e internacional.

O trabalho de Andrew Cornford – *Basiléia II em meados de 2006: perspectivas para implementação e outros desenvolvimentos recentes* – traz informações detalhadas acerca das expectativas de implementação de Basiléia II em vários países. Sua conclusão quanto ao ritmo e às características da implementação é de que esta será desigual e que a programação original do Comitê da Basiléia, que previa o início da implementação para o começo de 2007, será cumprida apenas por uma minoria de países. Ponto importante para o qual aponta após a pesquisa é que muitas das mudanças no Novo Acordo, desde a versão anunciada em 2001, se dão na direção de uma maior flexibilidade na sua aplicação, o que pode comprometer um de seus objetivos, que seria evitar distorções competitivas.

O artigo de Ana Rosa Mendonça – *Regulação Prudencial e Redes de proteção: transformações recentes no Brasil* – é de particular importância para nós. Apresenta um minucioso apanhado das transformações recentes (pós 1994) da regulamentação e supervisão bancária no Brasil. Essas transformações devem ser analisadas dentro de um processo mais amplo vivenciado pelo sistema, que inclui a estabilização da moeda e um amplo movimento de reestruturação do setor, dirigido pelo Banco Central. A adoção de Basiléia I, em 1994, foi um marco desse processo de mudanças no arcabouço regulatório vigente, que se moveu no sentido de definir regras que garantissem avaliação e administração mais acuradas dos riscos. Quanto à adoção de Basiléia II no Brasil, a professora Ana Rosa Mendonça aponta as diretrizes constantes nos documentos do Banco Central. Sua avaliação geral sobre a estabilidade do nosso sistema financeiro diante desse novo arcabouço de regulamentação e supervisão é de que o sistema tem, em geral, se mostrado estável, e que o arcabouço regulatório contribui para tanto. Contudo, ele ainda não teria sido posto à prova.

Dante R. Chianamea apresenta artigo – *Basiléia II: risco e concorrência bancária* – em que analisa os detalhes técnicos internos que compõem a lógica explícita e difícil do Acordo II na busca de solvência das instituições financeiras sem afetar a concorrência bancária internacional. Isso é feito através dos seguintes momentos analíticos: 1) o modelo de exigência de capital; 2) risco e diversificação; 3) pequenas empresas, grandes empresas e varejo; 4) implementação do Acordo nos Estados Unidos. Escapando a apreciações simplistas, considera que o atendimento, pelos grandes bancos, das demandas de crédito de *corporate* para pequenas e médias empresas, assim como das demandas de crédito do varejo, pode acabar por apresentar riscos menores e relativamente menor exigência de capital para esses bancos. Isso ocorrerá através de carteiras de crédito mais diversificadas nos grandes bancos do que aquelas dos pequenos bancos, cuja exigência de capital pode ser maior na oferta de crédito aos pequenos tomadores. Essa vantagem competitiva aumentaria a concentração do setor financeiro. Há também nesse texto uma análise dos procedimentos de cálculos nos modelos adotáveis no âmbito dessa tentativa de regulação bancária via exigência de capital. A complexidade inerente a esse processo requererá dos reguladores atenção e adaptabilidade às diferentes situações que impactam a capacidade concorrencial nacional e internacional, a solvência dos bancos e o perfil da composição do crédito concedido nas economias.

A compreensão de como o setor bancário brasileiro, público e privado, está se preparando para o Basileia II é o objetivo do artigo de Ricardo Gottschalk e Maria Cecília Sodré – *O Novo Acordo da Basileia no Brasil: impactos sobre os bancos públicos e privados*. As informações e análise resultam de uma pesquisa calcada em entrevistas, efetuadas em 2004, com um amplo conjunto de representantes do sistema financeiro nacional. São apresentadas as diretrizes pretendidas pelas autoridades regulatórias brasileiras; as ações em curso nos bancos privados e suas avaliações ds impactos sobre a estruturação do crédito; as práticas no âmbito dos bancos públicos e as análises que lhes são específicas a respeito das conseqüências na capacidade de operação em prol da organização do financiamento ao desenvolvimento. Os entrevistados coincidem na avaliação de que a implementação do Basileia I, no Brasil, levou ao aumento da solidez do sistema financeiro e ao aperfeiçoamento do processo regulatório. Os autores chamam atenção, em seu trabalho, para “os desafios que os bancos públicos estão por enfrentar”. Gottschalk e Sodré registram a polêmica maior: se os bancos públicos de desenvolvimento têm passivos baseados em poupança compulsória e não em depósitos bancários, por que haveriam de estar submetidos às mesmas regras de adequação de capital aplicadas às demais instituições financeiras? Mas consideram, como o prazo de implementação das novas regras é longo, que poderá haver cautela e acuidade dos reguladores no reconhecimento das diferenças. Com isso nem os segmentos populacionais carentes nem os projetos necessários ao desenvolvimento do país como um todo serão desconsiderados.

Por fim, informamos que o boletim *Economia Política Internacional* sofreu uma alteração na sua periodicidade e passa, já nesse número 8, a ser uma publicação semestral, e não mais trimestral.

O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O ACORDO DE BASILÉIA II

Jan Kregel

Entrevista realizada por Marcos Antonio Macedo Cintra¹

Entrevista em inglês disponível em:

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

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

O professor Jan Kregel é Chefe da Área de Desenvolvimento e Análise de Políticas no Departamento de Economia e Assuntos Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU). É um dos principais economistas da corrente pós-keynesiana. Possui diversos trabalhos publicados, tais como DAVIDSON, Paul & KREGEL, Jan. *Employment, growth and finance. Economic reality and economic growth*. Hampshire: Edward Elgar Publishing Limited, 1994; e KREGEL, Jan. *External financing for development and international financial instability*. Prepared for the XVIII Meeting of the G-24 Technical Group on Monetary and Financial Issues, 2004 (mimeo).

No Brasil, publicou “Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais”, revista *Economia e Sociedade*, n. 7, do Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996 (<http://www.eco.unicamp.br>); e “Was there an alternative to the Brazilian crisis?”, *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 3, jul./set. 1999, São Paulo, Editora 34 (<http://www.rep.org.br>).

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 (Ceri) 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.

Kregel discute nesta entrevista algumas questões amplamente debatidas durante o seminário. Para o professor, o Novo Acordo de Basiléia (Basiléia II) deve ampliar as diferenças competitivas entre bancos de diferentes tamanhos e de distintas regiões (ver Quadro 1). Isso deve introduzir desvantagens competitivas para os bancos dos países em desenvolvimento e, por conseguinte, aumentar o grau de internacionalização dos sistemas financeiros domésticos. Porém, ele lembra que a experiência argentina de aprofundar a internacionalização de seu sistema financeiro parece sugerir a necessidade de uma maior cautela nessas decisões.

Ele sugere também que exigir provisões de capital mínimo ponderado pelos ativos dos bancos de desenvolvimento “representa uma falácia lógica da implementação do Acordo de Basiléia II”, o que poderá reduzir a capacidade de empréstimo destas instituições.

MAMC: Quais as perspectivas das metas de desenvolvimento do milênio da ONU?

KREGEL: As Metas de Desenvolvimento do Milênio são fruto da Declaração do Milênio assinada por chefes de Estado e de Governo em 2000.

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

A partir da década de 1960, a ONU introduziu o conceito de décadas de desenvolvimento. Foram definidos objetivos para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento e o financiamento necessário para atingir essas metas. A primeira década de desenvolvimento atingiu o objetivo de 5% de crescimento, mas por volta do final dos anos 1970, as metas não estavam mais sendo alcançadas e os anos 1980 ficaram conhecidos como a década perdida para a América Latina.

Embora tenha havido uma certa melhora na quarta década de desenvolvimento nos anos 1990, esse período ainda foi pontuado por freqüentes crises financeiras. Ficou claro que as metas da década de desenvolvimento, sobretudo o aumento da renda *per capita* nos países em desenvolvimento, não estavam sendo atingidas. O número de pessoas vivendo na pobreza estava aumentando e a distância entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento continuava crescendo.

A ONU lançou então duas iniciativas. A primeira foi a Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento para tratar da questão dos recursos financeiros que fluíam dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos durante a década de 1980 e grande parte dos anos 1990, exatamente o contrário do que era exigido pelas décadas de desenvolvimento. A segunda foi uma ação direta para tentar resolver os problemas sociais e humanitários enfrentados pelos países em desenvolvimento. Foram essas as características das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Portanto, essas duas ações devem ser vistas como uma tentativa de substituição das décadas de desenvolvimento, ao suprirem um conjunto detalhado e com datas de realizações nas metas de desenvolvimento, e uma forma de atingir tais objetivos, ao representarem um compromisso de financiamento, tendo sido expressas no Consenso de Monterrey.

Hoje está claro que a maioria dos países não conseguirá atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio até 2015.² Por outro lado, o êxito do projeto pode ser visto no fato de que a atenção internacional mobilizada nos países desenvolvidos aumentou seus compromissos de fornecer ajuda aos países em desenvolvimento que introduzem estratégias capazes de atingir tais metas. Portanto, mais importante do que a consecução dos objetivos é o fato de que estamos finalmente tentando fazer algo para aliviar as dificuldades enfrentadas pela maioria da população mundial.

MAMC: Diante das assimetrias do sistema monetário internacional, como financiar o desenvolvimento econômico?

KREGEL: Como afirmado acima, as décadas de desenvolvimento se basearam na idéia de que os países em desenvolvimento não dispunham de poupança nem de recursos internos para financiar o aumento da renda *per capita*. Eles buscaram, assim, financiamento externo por meio de subvenções e empréstimos, além de outros fluxos de capital dos países desenvolvidos. Na década de 1960, Raul Prebisch chamou atenção para a importância do comércio internacional para alcançar as metas das décadas. Segundo ele, uma queda nos termos de troca dos países em desenvolvimento mais do que compensaria os fluxos de capital direcionados pelos países desenvolvidos e, portanto, era preciso atuar para melhorar a posição dos países em desenvolvimento no sistema de comércio internacional.

² Para alcançar seus objetivos, estima-se que a assistência estrangeira teria de atingir 0,5% da renda dos países doadores (menos que a meta da ONU de 0,7%) durante o período de 2005 a 2015, aproximadamente US\$ 140 bilhões por ano considerando o PNB atual. Isso exigiria que alguns países (França e Reino Unido) dobrassem a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), a partir do patamar atual de 0,25% do PNB. Do total do aumento de US\$ 75 bilhões em ajuda externa requeridos (em dólares de 2003), os EUA teriam de contribuir com 51% (cerca de US\$ 38 bilhões); o Japão, com 23% (US\$ 18 bilhões); e a Alemanha, França, Itália e Reino Unido, com 20% (US\$ 15 bilhões). Para atingir o alvo necessário, a contribuição americana teria de saltar dos atuais 0,15% para 0,50%.

Os países asiáticos levaram a sério essa recomendação e se propuseram a criar capacidade para competir nos mercados internacionais. Quando os países em desenvolvimento se tornam competitivos, seus superávits em conta corrente geram fluxos de capitais. Isso levou alguns economistas a se preocupar com o fato de que os países em desenvolvimento oferecem recursos escassos que poderiam ser mais bem utilizados no financiamento do consumo e do investimento neles próprios. Porém, temos de avaliar essa questão tanto do lado da demanda como da oferta. Os países asiáticos, que adotaram políticas de incentivo ao emprego por meio da expansão da demanda interna, ao mesmo tempo em que contavam com a demanda criada pelos superávits líquidos das exportações, escolheram desenvolver seus recursos internos, sobretudo a mão-de-obra, em vez de depender de capitais externos.

Esse modelo alternativo de desenvolvimento, associado ao rápido crescimento dos Estados Unidos e sua demanda crescente de bens de consumo importados, provocou grandes desequilíbrios. Porém, não seria correto afirmar que os países asiáticos com essas enormes reservas internacionais carecem de financiamento para o desenvolvimento, pois vêm crescendo a taxas de 6% a 10% ao ano. Fenômeno semelhante ocorreu recentemente na América Latina, sobretudo, no Brasil, que alcançou superávit em conta corrente o que lhe permitiu aumentar as reservas e reduzir a dívida externa. Ao diminuir o estoque da dívida externa, reduz-se o risco de a instabilidade financeira afetar negativamente a renda interna.

Portanto, não acho que deveríamos nos preocupar muito com desequilíbrios internacionais trazerem escassez de financiamento para o desenvolvimento. O problema é garantir que a demanda internacional continue suficientemente elevada e que outros países desenvolvidos, como a União Européia e o Japão, contribuam para o sucesso dos países em desenvolvimento, aumentando suas importações de produtos agrícolas e outros bens de consumo.

MAMC: Quais os possíveis impactos do Acordo de Basiléia II no financiamento dos países em desenvolvimento?

KREGEL: A principal dificuldade nesse acordo é que ele recria as diferenças competitivas entre bancos de diferentes portes e bancos que atuam em ambientes com supervisão e regulação distintos. Os Estados Unidos, por exemplo, já estão tomando medidas para proteger a posição competitiva de seus bancos menores e regionais, propondo uma alternativa para o Basiléia II. Se os bancos que operam internamente nos EUA vão ficar em desvantagem competitiva com os grandes bancos, é praticamente certo que os bancos nos países em desenvolvimento vão ficar em igual desvantagem, se não pior.

Infelizmente, os países em desenvolvimento estão sob forte pressão das instituições internacionais (BIS, FMI e Banco Mundial) para fortalecer seus sistemas financeiros com a introdução do que se considera ser as melhores técnicas de gestão de risco, conforme expresso no Basiléia II. Há indícios de que até 90 países em desenvolvimento pretendem introduzir este acordo até o ano de 2010, mesmo que os EUA tenham sugerido que retardarão sua introdução até 2011 ou 2012.

Há uma crença generalizada de que o sistema financeiro dos países seja fortalecido com a presença de instituições estrangeiras, de forma que muitos não se preocupam com o fato de que o resultado do Acordo de Basiléia II possa ser uma maior proporção dessas instituições nos países em desenvolvimento. Porém, a experiência da Argentina sugere que não há prova para respaldar a idéia de que instituições financeiras estrangeiras oferecem maior estabilidade. E mais, no caso da Argentina,

foram provavelmente essas instituições que desencadearam o rápido movimento de saída de capitais que antecedeu o colapso em 2001.

MAMC: Quais as razões para o adiamento do processo de implementação do acordo de Basiléia II nos EUA?

KREGEL: A análise dos resultados do “Quarto Estudo de Impacto Quantitativo” (QIS-4) para os bancos americanos indicou diferenças substanciais das possíveis repercussões do Acordo de Basiléia II nos pequenos e grandes bancos. Essas diferenças, em termos de capital mínimo exigido para as instituições variaram de um decréscimo de 47% a um aumento de 56%. Diante dessas diferenças muito maiores do que esperadas e difíceis de explicar as autoridades americanas decidiram que seria necessária a realização de mais estudos antes da implementação das regras do novo Acordo de Capital.

MAMC: Qual o papel dos organismos multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, KfW etc.) no financiamento dos países em desenvolvimento?

KREGEL: Os bancos de desenvolvimento de atuação nacional, regional e multilateral desempenham um papel importante no financiamento do desenvolvimento. Eles podem oferecer apoio e garantia aos bancos domésticos, além de desempenharem funções de organização do mercado, criarem mercados e fornecerem expertise para permitir que os bancos domésticos introduzam inovações financeiras que são parte natural do funcionamento das instituições financeiras que operam nos países em desenvolvimento.

Assim, não é tanto o fornecimento concreto de financiamento, mas a criação de mercados domésticos de capitais e instituições e sistemas de apoio que possibilitarão às instituições financeiras dos países em desenvolvimento concorrerem com bancos globais de grande porte - que serão os principais beneficiários do Basiléia II.

MAMC: A adoção de sistemas de classificação de risco interno pelos bancos com atuação global, questão central do Basiléia II, irá melhorar a estabilidade do sistema financeiro global? Se, sim, a natureza das crises financeiras mudou no cerne do capitalismo?

KREGEL: Como aponta Keynes, não existe o que se chama de liquidez global. Por melhor que sejam os sistemas de gestão, o monitoramento dos supervisores e o uso de capital adequado aos riscos, sempre há risco de uma crise de liquidez que pode transformar-se numa crise de solvência para as instituições financeiras individualmente. Isso ficou claro entre junho e novembro de 1998, quando até os maiores bancos globais tiveram dificuldade em refinar suas posições em aberto.

Sempre foi assim nos mercados internos, o banco central fornece liquidez, é o prestador de última instância para evitar uma crise generalizada de liquidez. A dificuldade enfrentada pelo sistema financeiro internacional é que não existe uma regra clara sobre quem desempenha a função de prestador de última instância para os bancos que operam globalmente. Os percentuais de adequação de capital foram inicialmente introduzidos para oferecer uma solução para o problema da ausência de um prestador de última instância. Porém, só representam uma solução parcial.

MAMC: Quais as origens políticas (agentes e interesses) do Basiléia II?

KREGEL: É interessante observar que, embora a adequação de capital tenha sido concebida como uma ferramenta para oferecer segurança e solidez aos bancos comerciais, ela foi, na verdade, introduzida como forma de controle dos empréstimos e da expansão dos meios de pagamento.

Também é importante observar que ela foi introduzida num período em que as condições políticas davam respaldo a um maior movimento para soluções baseadas no mercado e uma redução do papel do governo na política e na atividade econômicas.

A idéia por trás das taxas de capital era que os bancos teriam acesso aos mercados de capitais para expandir seus empréstimos, pois precisariam de capital adicional. Dessa forma, o mercado de capitais substituiria o papel das normas e dos supervisores na limitação das atividades bancárias. Creio que foi mais essa preferência baseada no mercado que impulsionou as taxas de capital nos EUA e, como esse país tem os bancos internacionais mais atuantes, tornou-se necessário que todas as instituições financeiras fossem submetidas a mais ou menos o mesmo tipo de normas.

MAMC: As instituições financeiras públicas ainda têm algum papel no financiamento do desenvolvimento?

KREGEL: As instituições bancárias públicas desempenham um papel crucial na suplementação do financiamento. É interessante observar que em toda a América Latina, em consequência das políticas de estabilização e crises financeiras, os bancos acabam não oferecendo crédito ao setor privado, especialmente às pequenas e médias empresas, que são a base do crescimento do emprego e da renda *per capita*. Além disso, os grandes bancos internacionais parecem estar mais interessados em fornecer financiamento para o consumo do que para as empresas.

Por fim, as políticas de estabilização têm sido acompanhadas de taxas de juro real altíssimas que dificultam a criação e o financiamento de novas empresas, e os bancos de desenvolvimento nacionais têm a possibilidade de avaliar o interesse nacional em vez de considerar apenas os resultados econômico-financeiros, sendo capazes de oferecer crédito a pequenas e médias empresas que não conseguiriam obtê-lo em condições (juro e prazo) que lhes permitiriam se estabelecer e crescer.

MAMC: O Acordo de Basiléia II pode limitar a capacidade de as instituições financeiras de desenvolvimento (tais como o BNDES e os bancos estaduais de desenvolvimento) expandir seus empréstimos?

KREGEL: A função primordial do Basiléia II é estimular a consolidação de um sistema eficiente de gestão de risco a fim de proteger os depositantes – credores dos bancos – contra possíveis perdas; de proteger o sistema financeiro contra processos de contágio associado à falência de um banco individual e; de proteger o sistema financeiro contra a ampliação excessiva dos riscos. Procura-se, então, proporcionar capital suficiente para as instituições individuais serem capazes de atender à demanda dos depositantes dentro de determinadas condições de mercado aceitáveis. Contudo, os credores de um conjunto de bancos não necessitam dessa proteção. Por exemplo, os bancos mútuos, as cooperativas etc., dado que seus depositantes são também os proprietários. Os credores não têm depósitos, somente participação no banco, então, eles são, ao mesmo tempo, os credores e compartilham os riscos dos tomadores. Se tais bancos falirem, não desencadeariam impactos além dos prejuízos aos próprios credores-proprietários, que são os responsáveis pelas operações e pelas perdas potenciais. Isso resulta em uma estrutura de propriedade bastante estável, que também tem sido envolvida em pressões para se ampliar os controles do mercado e emitir ações para o público em geral.

Nos bancos estaduais e de desenvolvimento, os governos são, em muitas de suas posições, credores (depositantes) e proprietários. Na verdade, algumas instituições, como o BNDES, não captam recursos no mercado privado de capitais, nem têm credores externos (depositantes) além do próprio

Tesouro Nacional. Exigir provisões de adequação de capital para essas instituições representa uma falácia lógica do processo de implementação do Acordo de Basiléia II. Isso é feito para amarrar a disponibilidade de capital a ser utilizada no financiamento do desenvolvimento das empresas. Assim, se essas fontes de recursos forem enquadradas pelo Acordo de Basiléia II e não compensadas por contribuições adicionais dos governos, os bancos de desenvolvimento terão uma redução em sua capacidade de empréstimo.

Dessa forma, o papel crucial dos bancos de desenvolvimento, que deveria ser arcar com riscos que o sistema bancário privado não deseja, precisamente porque têm diferentes condições de *funding*, será limitado pela implementação do Acordo de Basiléia II.

QUADRO 1 – O Acordo de Basiléia I e II

Em 1988, o *International Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices* (Comitê de Basiléia), do Banco de Compensações Internacionais (BIS), definiu o Acordo de Basiléia I. Os bancos centrais passariam a exigir um índice de Basiléia – capital sobre ativos ponderados pelos riscos – de 8%. O Banco Central do Brasil implementou essas regras em 1994, exigindo inicialmente um índice de Basiléia de 8%, posteriormente elevado para 11%.

Todavia, discussões no âmbito do Comitê de Basiléia, 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 Basiléia 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 Basiléia 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.

OS POSSÍVEIS IMPACTOS DO ACORDO DE BASILÉIA II

Robert Guttman

Entrevista realizada por Marcos Antonio Macedo Cintra¹

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 monopólio 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.

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.

BASILÉIA II EM MEADOS DE 2006:
PERSPECTIVAS PARA IMPLEMENTAÇÃO E OUTROS DESENVOLVIMENTOS RECENTES¹

*Andrew Cornford*²

INTRODUÇÃO

Este artigo começa com uma breve descrição das informações relacionadas às expectativas atuais acerca da implementação de Basileia II (seção 1). Tal descrição diz respeito principalmente a países específicos e, assim, acrescenta informações à pesquisa de 2004 do Instituto de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Institute, FSI*) sobre a expectativa para as principais regiões, na qual os países não eram identificados. A descrição é seguida de informações mais detalhadas relativas aos planos de implementação de países específicos que inclui datas, cobertura e escolha de diferentes opções sob Basileia II. O Comitê da Basileia para Supervisão Bancária (*Basel Committee on Banking Supervision, BCBS*) e seu Grupo de Implementação do Acordo (*Accord Implementation Group, AIG*) têm recentemente dedicado considerável atenção para atingir a convergência na forma pela qual reguladores em diferentes países planejam implementar Basileia II, e para cooperação da supervisão entre países para este propósito. Avanços neste sentido são discutidos na seção 2. Na seção 3 há uma análise da pesquisa do Estudo de Impacto Quantitativo 5 (*Quantitative Impact Study, QIS5*) do BCBS, e de dois estudos nacionais que fizeram parte do QIS4: o dos Estados Unidos, que alterou a velocidade e a forma da futura implementação de Basileia II neste país, e da Suíça, que é interessante para objetivos de comparação. Conclui com algumas reflexões acerca do estado geral da implementação do acordo e das perspectivas para atingir os objetivos de Basileia II.

1 DESCRIÇÃO DOS PLANOS PARA IMPLEMENTAÇÃO

A. Recapitulação da pesquisa do FSI

A pesquisa de 2004 do FSI sobre bancos não membros do BCBS permanece como a fonte mais completa de expectativas quanto à implementação de Basileia II.³ As principais descobertas dessa pesquisa foram as seguintes.

- 88 dos 107 países que responderam ao questionário do FSI pretendiam implementar Basileia II. Se os países membros do BCBS forem adicionados a este total, o número aumenta para mais de 100.
- Os ativos bancários em países que pretendem implementar Basileia II excediam 90% dos totais regionais para África, América Latina, Oriente Médio e países europeus não membros do BCBS, e atingia quase 90% para a Ásia.
- Das diferentes opções para definição de requerimentos de capital para risco de crédito (ver Quadro 1), a versão *foundation* da abordagem baseada em classificação interna (*Foundation Version of the Internal Rating-Based Approach, FIRBA*) deve ser a mais amplamente usada, estando a abordagem padronizada (*Standardised Approach, SA*, incluindo a versão simplificada) logo atrás. Em 2009, bancos

¹ Tradução do inglês de Mariana Midori Nakashima. Revisão técnica de Simone Deos.

² Financial Markets Center, Genebra.

³ Ver FSI (2004).

representando 50% ou mais do total de ativos de todas as regiões, exceto o Caribe, esperam estar utilizando o FIRBA. Por esta data apenas uma pequena parcela dos ativos bancários deve estar coberta pela versão avançada da abordagem baseada em classificação interna (*Advanced Version of the Internal Rating-Based Approach, AIRBA*). Esta proporção deve crescer para cerca de 25% em 2015.

- Ao final de 2009, a opção mais comumente usada para definição dos requerimentos de capital para risco operacional deve ser a abordagem mais simples do Indicador Básico (*Basic Indicator Approach, BIA*). Mas as expectativas por região variam, sendo a proporção de ativos bancários cobertos pela Abordagem Padronizada (*Standardised Approach for Operational Risk, SAOR*) especialmente alta para a América Latina. A BIA deve permanecer como a abordagem mais utilizada em 2015, embora algum aumento do uso da Abordagem de Mensuração Avançada (*Advanced Measurement Approach, AMA*) também seja então esperado.

QUADRO 1. As abordagens e opções alternativas de Basiléia II

De acordo com o Pilar 1 de Basiléia II, requerimentos de capital regulatório para o risco de crédito são calculados de acordo com duas abordagens distintas: a padronizada e a baseada em classificação interna. Segundo a abordagem padronizada (SA), a mensuração do risco de crédito é baseada na avaliação feita por instituições de classificação externa de crédito (*External Credit Assessment Institutions, ECAIs*), tais como agências de *rating* ou agências de fomento de exportação. Já sob a abordagem padronizada simplificada, Basiléia II combina em um único item a opção mais simples da abordagem padronizada com o objetivo de facilitar escolhas para alguns bancos e supervisores. De acordo com a abordagem baseada em classificação interna (*Internal Rating Based Approach, IRBA*), sujeita à aprovação do supervisor quanto ao cumprimento de certas condições, os bancos usariam seus próprios sistemas de *rating* para medir alguns ou todos os determinantes do risco de crédito. Sob a versão *foundation* (FIRBA), os bancos calculam a probabilidade de *default* (*Probability of Default, PD*) baseados em seus próprios *ratings*, mas dependem de seus supervisores para a mensuração de outros determinantes do risco de crédito. Sob a versão avançada (*Advanced Version of the Internal Rating Based Approach, AIRBA*), os bancos também estimam suas próprias medidas de todos os determinantes do risco de crédito, incluindo a perda associada à *default* (*Loss Given Default, LGD*) e exposição em *default* (*Exposure at Default, EAD*).

Sob os requerimentos regulatórios de capital para risco operacional existem três opções de sofisticação progressiva. Sob a abordagem do indicador básico (*Basic Indicator Approach, BIA*) o capital requerido é uma porcentagem do resultado bruto (*gross income*) do banco. Sob a abordagem padronizada (*Standardized Approach, SAOR*) o capital requerido é a soma de porcentagens específicas do resultado bruto do banco em oito linhas de negócios (ou, alternativamente, em duas dessas linhas de negócios, atividade de varejo e atividade de banco comercial, com porcentagens diferentes de empréstimos e adiantamentos). Sob a abordagem de mensuração avançada (*Advanced Measurement Approach, AMA*), sujeitos a critérios de supervisão mais rígidos, bancos estimam o capital requerido com seus próprios sistemas para mensurar o risco operacional.

Os pilares 2 e 3 de Basiléia II são relativos à revisão da supervisão da adequação de capital e ao alcance da disciplina de mercado através da abertura de informações.

B. Implementação em âmbito nacional: objetivos e datas planejadas

Outras informações mais detalhadas relativas à implementação de Basiléia II em países específicos estão disponíveis. A informação está resumida abaixo: todos os países listados pretendem implementar Basiléia II para todo ou a maior parte de seus setores bancários; e eles estão classificados pela presença ou ausência de informação sobre datas planejadas de implementação nas fontes utilizadas.⁴ As datas, geralmente mas não invariavelmente, se referem ao início dos anos, e maior precisão é dada onde existe essa possibilidade. No caso dos países membros da União Européia (EU), a

⁴ Essas fontes estão no Anexo 1.

Instrução para Requerimentos de Capital (*Capital Requirements Directive, CRD*), que segue Basiléia II em linhas gerais, está para ser implementada no início de 2007 para bancos usando as abordagens mais simples e padronizadas para requerimentos de capital, e a partir do início de 2008 para bancos utilizando a abordagem avançada. Existem dúvidas (ver seção 1C) sobre a viabilidade de atingir estes objetivos para toda a União Européia. Por isso, para estes países, a data é especificada abaixo como “2007/2008 (EU)”. Para outros países ou territórios, as abordagens permitidas ou com expectativa de serem adotadas (AS, IRBA, FIRBA, AIRBA, e, ocasionalmente, aqueles adotados para risco operacional) estão especificadas entre parênteses ao lado da data projetada, caso a informação esteja disponível – o que geralmente não é o caso para as opções de requerimento de capital para risco operacional – ou ao lado de “n.d.”, caso não esteja. Para países que indicaram que pretendem seguir com cálculos paralelos (ver seção 2C) durante um período antes da autorização do uso do IRBA, mas sem indicar uma data esperada para tal autorização, a denotação é PC (*Parallel Calculations*). Considerando a inclusão da recém revisada Emenda do Acordo de Capital de 1996 para incorporar risco de mercado no QIS5 (discutida na seção 3), o resumo abaixo também inclui informações relativas a sua adoção: se os bancos estão sujeitos a requerimentos de capital para risco de mercado, isto é denotado por “MR” (*Market Risks*); e se eles também podem utilizar modelos internos para atingir estes requerimentos, isto é denotado por “MR/IM” (*Market Risk/Internal Models*).

Países com uma data projetada para implementação

Austrália: fim de 2007(todas as abordagens)/MR/IM
 Áustria: 2007/2008(EU); MR/IM
 Bahrein: 2008/2009; MR/IM
 Bélgica: 2007/2008(EU); MR/IM
 Canadá: Dezembro de 2007(SA,IRBA), MR/IM
 República Tcheca: 2007/2008(EU); MR/IM
 Dinamarca: 2007/2008(EU); MR/IM
 Finlândia: 2007/2008(EU); MR/IM
 França: 2007/2008(EU); MR/IM
 Alemanha: 2007/2008(EU); MR/IM
 Grécia: 2007/2008 (EU); MR
 Hong Kong: 2007(SA), 2008(IRBA); MR/IM
 Índia: Março de 2007(SA,BIA); MR
 Irlanda: 2007/2008(EU); MR/IM
 Itália: 2007/2008(EU); MR/IM
 Letônia: 2007/2008(EU); MR
 Luxemburgo: 2007/2008(EU); MR/IM
 Malásia: 2008(SA, BIA),2010(FIRBA)
 Nova Zelândia: Janeiro de 2008(SA,IRBA)
 Holanda: 2007/2008(EU); MR/IM
 Noruega: 2007/2008(EU); MR/IM
 Polónia: 2007/2008(EU); MR/IM
 Filipinas: 2007(SA); MR/IM
 Portugal: 2007/2008(EU); MR/IM
 Cingapura: final de 2006 (todas as abordagens); MR/IM
 África do Sul: 2008(SA,PC); MR/IM
 Coreia do Sul: final de 2007(todas as abordagens)
 Espanha: 2007/2008(EU); MR/IM
 Sri Lanka: 2008(SA,PC)
 Suécia: 2007/2008(EU); MR/IM
 Suíça: 2007/2008(todas as abordagens); MR/IM
 Taiwan: final de 2006
 Tailândia: final de 2006(SA)
 Reino Unido: 2007/2008(EU); MR/IM
 Estados Unidos: 2008(AIRBA, AMA); MR/IM

Países sem data programada para implementação

Albânia
 Argentina: MR
 Bermudas: MR
 Bulgária
 Chile: n.d.(SA,IRBA)
 China: n.d.(SA,IRBA)
 Croácia
 Israel: MR/IM
 Japão: n.d.(SA,FIRBA); MR/IM
 Ilhas Maurício: n.d. (SA, IRBA)
 Panamá
 Romênia: MR
 Turquia: MR/IM
 Uruguai

C. Implementação em âmbito nacional: informação suplementar

A seguinte informação complementa os dados sumarizados na seção 1B.

União Européia

A CRD, que traduz Basiléia II à legislação da União Européia, foi ratificada em outubro de 2005. O escopo geográfico da Instrução será a Área Econômica Européia (*European Economic Area, EEA*), ou seja, Noruega, Islândia e Liechtenstein e os países membros da UE. A CRD se aplica não apenas aos bancos e outras instituições de crédito, como cooperativas, mas também a firmas de investimento, conforme definidas nas Instruções para Serviços de Investimentos (*Investment Services Directive*),⁵ um termo que inclui *broker/dealers*, administradores de ativos, estruturadores e transmissores de ordens de negociação com *securities* e subscritores de *securities*. Para bancos usando as abordagens mais simples, ele começa a valer a partir do início de 2007, e para aqueles usando IRBA e AMA, no início de 2008. Entretanto, a complexidade do CRD (que tem aproximadamente 500 páginas) já tem causado atrasos na implementação, de forma que a aderência à agenda em âmbito nacional pode não ser viável em toda a UE.

Requerimentos de capital para riscos de mercado de diferentes instrumentos financeiros para bancos e firmas de investimento na UE foram introduzidos pela Instrução de Adequação de Capital de 1993.⁶ As regras foram ampliadas para cobrir o uso de modelos internos para estimar os requerimentos de capital para este propósito (como permitido pela Emenda de 1996 do Acordo de Capital para Incorporação de Riscos de Mercado do BCBS) por uma instrução de 1998 que emenda a de 1993.⁷

Cálculos Paralelos

Durante períodos de transição, bancos que adotam FIRBA, AIRBA e/ou AMA são requeridos, sob Basiléia II, a calcular seus requerimentos de capital usando não apenas estas abordagens, mas também as regras do Acordo de Capital de Basiléia de 1988. Referências aos cálculos paralelos nas informações do país relativas à implementação de Basiléia II podem ser interpretadas como declarações de intenção para permitir o uso permanente destas opções pelos bancos.

Bancos Islâmicos

Como parte da sua resposta à Basiléia II, a Autoridade Islâmica de Serviços Financeiros estabeleceu padrões para gestão de risco e adequação de capital, cuja recomendação para implementação é 2007.

Argentina

As autoridades de regulação podem implementar Basiléia II com períodos de transição durante os quais os bancos continuarão a usar o Acordo de Capital da Basiléia de 1988.

⁵ Instrução do Conselho 93/22/EEC de 10 de maio de 1993 sobre serviços de investimento no setor de *securities*.

⁶ Instrução do Conselho 93/6/EEC de 15 de março de 1993 sobre adequação de capital de firmas de investimento e instituições de crédito.

⁷ Parlamento Europeu e Instrução do Conselho 98/31/EC de 22 de junho de 1998 emendando a Instrução do Conselho 93/6/1993 sobre adequação de capital para firmas de investimento e instituições de crédito.

Austrália

Inicialmente, espera-se que bancos menos complexos adotem as opções mais simples de Basiléia II.

Bahrein

A maioria dos bancos pretende adotar a SA.

Canadá

A Autoridade Canadense sobre as Instituições Financeiras espera que os grandes bancos internacionalmente ativos adotem o AIRBA.

China

Basiléia II deve ser adotada gradualmente em alguns anos. Em março de 2004, novas regras de capital para bancos foram introduzidas. Elas incluíram uma versão ajustada do Acordo de Capital da Basiléia de 1988 com o uso de *ratings* das ECAs para transações internacionais, implementação da Emenda ao Acordo de Capital de 1996 para Incorporação de Riscos de Mercado, introdução dos Pilares 2 e 3 de Basiléia II, e provisão adequada para perdas derivadas de empréstimos.

Dinamarca

A implementação gradual de Basiléia II começou em janeiro de 2005, em conjunto com a introdução das Regras Internacionais para Demonstrações Financeiras (*International Financial Reporting Standards, IFRS*).

Grécia

O Banco da Grécia está envolvido em discussões acerca de cooperação e convergência além-fronteira como parte da expansão de alguns bancos do país para países dos Balcãs.

Hong Kong

A Autoridade Monetária de Hong Kong (HKMA) não está preparada para incentivar o uso da AMA, pelo menos inicialmente. Pesquisas indicam que a maioria dos bancos locais adotará a SA. Para instituições pequenas e mais simples, o HKMA disponibilizará a Abordagem Básica para estimar requerimentos de capital para risco de crédito, que combinará as regras do Acordo de Capital da Basiléia de 1988 com mudanças para aproximá-lo à Basiléia II.

Índia

Basiléia II será aplicada a bancos comerciais a partir de 31 de março de 2007, embora flexibilidade em relação a essa programação possa ser necessária. Bancos Cooperativos continuarão a ser regulados pelas regras do Acordo de Capital de Basiléia de 1988, e Bancos Regionais Rurais de acordo com um requerimento mínimo de capital mais simples.

Itália

Basiléia II está sendo introduzida durante 2005-2007 em conjunto com a IFRS.

Japão

Emendas à regulação bancária para incorporar Basiléia II estarão disponíveis apenas após o lançamento do documento definitivo pelo BCBS. Os problemas a serem resolvidos incluem a definição de *default* (em um país onde operações de salvamento são freqüentes) e o tratamento do LGD (tendo em vista os procedimentos extremamente demorados no país para recuperação de empréstimos). Espera-se que os grandes bancos adotem a FIRBA, tendo em vista a dificuldade de acumular longas séries de informações para a estimação do LGD após as várias fusões e reestruturações recentes no setor bancário.

Malásia

A implementação da SA no início de 2008, e da FIRBA no começo de 2010, serão precedidas por períodos de um ano no qual os bancos serão obrigados a reportar pró-forma ao Banco da Malásia (Bank Negara Malaysia, BNM) de acordo com cada uma destas abordagens. As linhas-mestras ainda devem ser decididas para outras abordagens de risco operacional que não a BIA.

Ilhas Maurício

Consultas estão sendo feitas entre reguladores e bancos sobre a implementação de Basiléia II. Preocupações especiais são (1) a falta de uma cultura para classificar tomadores de empréstimos no país, (2) a convergência regulatória entre Ilhas Maurício e os países de origem dos bancos estrangeiros que lá atuam, e (3) várias questões técnicas relevantes para a IRBA, tais como a efetividade da validação supervisória para parâmetros-chave e a qualidade dos testes de stress feitos pelos bancos.

Cingapura

Subsidiárias locais dos bancos estrangeiros com licenças bancárias restritas não estão, atualmente, sujeitas aos requerimentos de adequação de capital (embora eles sejam sujeitos a critérios regulatórios para patrimônio líquido etc.). É provável que esta isenção mude com a implementação de Basiléia II.

África do Sul

Cálculos paralelos acontecerão durante 2007.

Sri Lanka

Cálculos paralelos (“testes feitos em paralelo com Basiléia I”) estarão começando em 2006.

Suíça

Adicionalmente às abordagens de Basiléia II, os bancos suíços poderão escolher uma Abordagem Padronizada Suíça (*Swiss Finish*) desenhada para bancos com uma orientação de negócios

doméstica, e não internacional. Esta abordagem requer mudanças mais limitadas que aquelas de Basiléia II em comparação com o regime de capital já vigente.

Taiwan SAR

Espera-se que a implementação ocorra de acordo com a agenda sugerida pelo BCBS.

Tailândia

Pelo menos inicialmente Basiléia II será aplicada apenas a bancos comerciais, cujas licenças cobrem todas as atividades bancárias, mas não a bancos de varejo, que dedicam-se principalmente a prover serviços a pequenas e médias empresas (SME) e consumidores de baixa renda.

Turquia

Um período de transição durante o qual os bancos poderão permanecer sob o Acordo de Capital de Basiléia de 1988 está sendo considerado.

Estados Unidos

Apenas bancos com ativos totais ou com o total de ativos em âmbito internacional acima de níveis específicos serão obrigados a adotar a AIRBA e a AMA. Outros grandes bancos devem adotar Basiléia II utilizando estas abordagens. Entretanto, o processo de consulta relativo à Basiléia II foi prolongado dada a necessidade de tempo, por parte dos reguladores, para tirar conclusões das análises dos resultados do QIS4US (ver seção 3) e dadas as preocupações recorrentes relacionadas aos possíveis efeitos competitivos desfavoráveis de um regime que limita Basiléia II e as conseqüentes reduções em capital e custos para grandes bancos. Mais atrasos podem resultar da Lei Pública No. 109-173, que foi adotada em fevereiro de 2006, e determina uma avaliação de Basiléia II pelo *General Accounting Office* (GAO).⁸ Atualmente, a implementação de Basiléia II não é esperada antes de janeiro de 2008. Emendas (Basiléia IA) às regras atuais baseadas no Acordo de Capital da Basiléia de 1988, que continuará a ser aplicado à maior parte dos bancos dos Estados Unidos, estão também sendo consideradas. Elas provavelmente devem aumentar a sensibilidade ao risco dos requerimentos de capital em comparação com as regras existentes – e assim, inter alia, reduzir distorções na competição entre os bancos do país que poderá resultar da restrição dos menores requerimentos de capital associados à calibração do risco de Basiléia II para uma minoria de grandes bancos.⁹ Propostas de regulação para estas questões são esperadas para o verão de 2006.

⁸ No estudo, o Contador Geral deve se pronunciar a respeito de várias questões: (a) se Basiléia II reduzirá os requerimentos de capital; (b) se o acordo poderá limitar a execução rápida de ações corretivas; (c) se ele trará implicações para a segurança e solidez do sistema financeiro do país; (d) seus custos tanto para bancos quanto reguladores; (e) a aplicabilidade e adequação dos modelos; (f) a capacidade dos reguladores para supervisionar o respeito às regras de Basiléia II; e (g) a capacidade das instituições reguladoras para atrair e reter supervisores com o conhecimento necessário.

⁹ Como resultado das revisões feitas desde 2001, sob a regulação de Basiléia II os supervisores podem agora permitir a implementação gradual em etapas do IRBA em algumas classes de ativos. Isso significaria permitir aos bancos adotar IRBA apenas para categorias de exposição, como varejo ou pequenas e médias empresas, para as quais maiores requerimentos de capital, segundo o Acordo de Capital da Basiléia de 1988 ou a SA de Basiléia II, os deixariam mais vulneráveis em relação a competidores maiores que adotem o IRBA para todo o seu negócio. A rejeição dos reguladores dos Estados Unidos de uma abordagem para Basiléia II que incluía aprovação do IRBA limitado a certas categorias de exposição bancária pode se dever, por exemplo, à falta de efetivo para supervisionar IRBA em instituições que adotem uma versão mais limitada, que podem chegar a milhares, e às dificuldades de encontrar padrões que incluam a disponibilidade de informação requerida pelo IRBA para a maioria dos bancos do país.

QUADRO 2. Capital mínimo requerido para bancos na Rússia

Para a versão russa do Acordo de Capital da Basiléia de 1988, o Banco Central da Federação Russa (*Central Bank of the Russian Federation, CBR*) estabeleceu cinco categorias básicas de ponderação de risco para estimação de capital mínimo requerido. Estas ponderações (0, 10, 20, 50 e 100%) basicamente seguem o acordo de 1988, com algumas exceções:

- É dada a hipotecas residenciais a ponderação de 100%, ao invés dos 50% do Acordo, dada a dificuldade, de acordo com o Código Civil Russo, de expulsar certas categorias de mutuários em caso de *default*;
- A ponderação de risco de 20% é usada como *proxy* para os métodos mais elaborados da Emenda de 1996 do Acordo de Capital para Incorporação de Risco de Mercado;
- Desde janeiro de 2004 as regras incluem métodos para estimar o risco de crédito para alguns itens fora de balanço, como garantias e outros passivos contingentes que envolvam risco de crédito. Estas regras também cobrem contratos de derivativos, embora na data de sua introdução a eficácia legal dos contratos de derivativos ainda fosse incerta (Ver Tompson, 2004).

Desde o início de 2005 o CBR vem fazendo consultas e outros preparativos para a implementação de Basiléia II. Ele também está introduzindo regras para requerimento de capital para risco de mercado que incluem tanto o método padronizado de estimação de risco da Emenda de 1996 quanto o método baseado na estimação do *Value at Risk* com modelos internos (Banco Central da Federação Russa, 2004, p. 67).

2 CONVERGÊNCIA E COOPERAÇÃO DA SUPERVISÃO ENTRE PAÍSES

Um dos objetivos de Basiléia II, como o de seu predecessor, o Acordo de Capital da Basiléia de 1988, é assegurar um grau de consistência na regulação da adequação de capital dos bancos internacionais que seja suficiente para evitar que as regras se tornem fonte de desigualdade competitiva significativa. Esse objetivo deve ser atingido de forma que acomode a variedade de abordagens de requerimentos de capital para risco de crédito e operacional, de acordo com o Pilar 1, bem como a flexibilidade, dada pelo Pilar 2, para que os supervisores, em suas revisões dos controles internos de risco dos bancos, possam prescrever capital regulatório adicional ao mínimo previsto pelo Pilar 1. No caso de bancos que realizam operações fora de seus países, Basiléia II deve ser aplicada com uma estrutura de supervisão consolidada que pode levar a dificuldades se o supervisor de um banco internacional em seu país de origem, e aquele do país onde atua, aplicarem regras diferentes. Dificuldades podem surgir, por exemplo, se houver diferenças nas opções de requerimento de capital que os supervisores estão dispostos a permitir em suas respectivas jurisdições. Tais diferenças têm o potencial de impor aos bancos os custos obrigatórios e adicionais da estimativa de requerimento de capital de entidades em diferentes países de acordo com regras diferentes.

A abordagem do BCBS para atingir a convergência regulatória e supervisória tem sido a de confiar ao Grupo para Implementação do Acordo (*Accord Implementation Group, AIG*), um grupo de trabalho de supervisores, a tarefa de promover a consistência através da troca de informação entre supervisores na implementação de Basiléia II. O AIG empreendeu também uma série de estudos de caso, que algumas vezes transformaram-se na base para o planejamento real da cooperação supervisória além-fronteiras no que diz respeito à implementação. Uma descoberta desses estudos de caso é que as lacunas a respeito do planejamento de Basiléia II existem não somente no nível da cooperação entre supervisores em diferentes países, mas também no nível dos fluxos de informação entre as diferentes unidades dos bancos internacionais.¹⁰ Em meados de 2006, o BCBS publicou um

¹⁰ Ver Caruana (2004).

artigo sobre informação internacional compartilhada entre os supervisores, no qual descreveu as exigências para tal compartilhamento entre os supervisores do país de origem de bancos internacionais e os supervisores no país em que atuam suas subsidiárias, reconhecendo que exigências similares poderiam também ser aplicadas aos supervisores de ambos os países.¹¹ As recomendações do artigo destacam os princípios estratégicos para a implementação de Basiléia II em diferentes países, como determinado pelo BCBS em 2003.¹²

Também está disponível informação sobre como os vários reguladores e supervisores abordarão o problema da convergência supervisiória em suas jurisdições.

- Na União Europeia/Área Econômica Europeia, de acordo com os princípios de reconhecimento múltiplo e controle do país de origem, a aplicação do CRD – incluindo autorização de diferentes abordagens e opções – será responsabilidade do supervisor consolidador, ou seja, o supervisor com a responsabilidade primária pela supervisão do grupo bancário com operações fora do país.

- As autoridades na Malásia permitirão que subsidiárias de bancos estrangeiros, que são obrigados a utilizar o IRBA pelos seus supervisores de origem, adotem o mesmo método para calcular os requerimentos de capital neste país. (Incorporação local é requerida a bancos estrangeiros, de forma que não haja filiais estrangeiras na Malásia). Bancos locais poderão utilizar o FIRBA apenas a partir de 2010 – o que, segundo as regras, pode ser posterior à data para alguns bancos estrangeiros.¹³

- Bancos na Nova Zelândia que pertencem a grupos internacionais, como são a maioria, poderão basear seus requerimentos de capital nos modelos internos aplicados nos seus países de origem, sujeitos a convencer o *Reserve Bank* de que esses modelos são apropriados às condições locais. O *Reserve Bank* concordou com a Autoridade de Regulação Prudencial Australiana sobre os Termos de Compromisso estabelecendo princípios estratégicos para a implementação de Basiléia II além-fronteiras.¹⁴

- No Panamá, filiais de bancos estrangeiros poderão implementar Basiléia II de acordo com as escolhas de suas matrizes.¹⁵

- Em Cingapura, a implementação de Basiléia II para filiais de bancos estrangeiros que podem atuar em todo o espectro de serviços bancários será baseada na abordagem adotada pelos supervisores de seus países de origem.¹⁶

- Supervisores na Tailândia confiarão na avaliação dos supervisores dos países de origem quanto ao nível de capital requerido para as filiais de bancos estrangeiros.¹⁷

3 ESTUDOS DE IMPACTOS QUANTITATIVOS

A. QIS5

No texto publicado em junho de 2004 (*Revised Framework*), o BCBS estabeleceu sua intenção de conduzir uma revisão adicional do impacto de Basiléia II para verificar se o objetivo de manter o

¹¹ Ver BCBS (2006a).

¹² Ver BCBS (2003).

¹³ Ver Matten (2005, p. 279) e Akhtar Aziz (2005).

¹⁴ Ver Orr (2006) e Institute of International Bankers (2005, p. 39).

¹⁵ Ver Institute of International Bankers (2005, p. 125, nota 14).

¹⁶ Ver Matten (2005, p. 282, nota 13).

¹⁷ Ver Matten (2005, p. 284).

requerimento mínimo de capital regulatório inalterado seria atingido.¹⁸ Se necessário, o BCBS irá requerer aplicação de um fator de conversão para requerimentos de capital do IRBA, para o qual a melhor estimativa, baseada no Estudo de Impacto Quantitativo anterior (QIS3), foi de 1.06. Na primavera de 2006 o BCBS anunciou os resultados do QIS5 (que são analisados em maiores detalhes no Anexo 2). De acordo com as estimativas do QIS5 haveria uma redução no requerimento de capital para bancos nos países do G10 sob o IRBA, maior para o AIRBA que para o FIRBA, e resultados similares foram encontrados para bancos em países não pertencentes ao G10, países pertencentes a EEA e em países candidatos à UE.¹⁹ Para os poucos bancos do Grupo 1 (ou seja, bancos grandes, diversificados e internacionalmente ativos com capital Nível 1 superior a 3 bilhões de euros) em países do G10 que adotarem SA haveria um aumento no requerimento de capital. Para bancos do Grupo 2 em países do G10 (bancos menores e mais especializados) haveria reduções no capital requerido em todas as abordagens (SA, FIRBA e AIRBA) devido à maior proporção entre seus ativos de exposições de varejo exigindo menores alocações de capital, e resultados similares também foram obtidos para bancos em países europeus não pertencentes ao G10 e países candidatos à UE. Bancos em países não-pertencentes ao G10 que participaram do QIS5 mostraram substancial dispersão no capital requerido tanto dentro quanto entre países, mas aqui há também, na média, reduções no capital mínimo requerido para bancos que adotaram IRBA (mas aumentos naqueles que adotaram SA). O BCBS conduziu uma análise da ciclicidade dos requerimentos de capital de Basileia II, mas foi incapaz de chegar a uma conclusão sobre o quanto as condições econômicas benignas prevaletentes durante o QIS5 influenciaram os resultados. Baseado nos resultados do QIS5, o BCBS decidiu que nenhum ajuste do fator de conversão é necessário neste estágio. Esta decisão pode ser revisada assim que os resultados dos cálculos paralelos nacionais (ver seção 1C) estiverem disponíveis.

B. QIS4

Após a publicação do *Revised Framework* alguns países realizaram estudos do impacto nacional de Basileia II, coletivamente denominados QIS4. O estudo dos Estados Unidos (QIS4US) foi objeto de especial atenção devido às discordâncias em relação à Basileia II entre os diferentes reguladores do país e às críticas no Congresso. Um resumo dos resultados do QIS4 dos Estados Unidos é seguido aqui por um da Suíça (QIS-CH), um país cujo setor bancário, como o dos Estados Unidos, é formado por grandes bancos domésticos bem como por instituições de escopo internacional.

26 instituições participaram do QIS4US, e estimativas dos efeitos de Basileia II estão limitadas às abordagens mais avançadas, já que apenas estas serão permitidas para os bancos dos Estados Unidos.²⁰ Os resultados mostraram uma redução no requerimento mínimo de capital agregado de 15,5% (a mediana da redução foi 26%), um número substancialmente maior que os 6% atingidos no exercício anterior (QIS3). Houve também uma dispersão substancial nos números para diferentes bancos, e esta dispersão foi também evidente nos inputs para as estimativas de requerimentos de capital, PD e LGD. Embora os resultados do QIS4 sejam considerados mais confiáveis que aqueles do QIS3, alguns dos bancos participantes reconheceram suas dificuldades em fazer algumas estimativas e o estágio pouco desenvolvido dos seus sistemas para implementação de Basileia II.

As maiores descobertas das análises dos resultados feitas pelos reguladores dos Estados Unidos foram as seguintes:

¹⁸ BCBS (2005, § 14).

¹⁹ Ver Basel... (2006) e BCBS (2006b).

²⁰ Ver Federal.... (2006).

(1) Dado o cenário econômico favorável durante a condução do QIS4US, as estimativas de requerimentos de capital foram menores do que seriam em condições mais adversas. Neste contexto, uma atenção particular foi dada à considerável variação nos parâmetros do LGD usado por diferentes bancos (comparar com ponto 3 abaixo): em alguns casos estes parâmetros não foram baseados em experiência ao longo de todo ciclo econômico e, assim, não incorporaram níveis de perdas característicos de desacelerações. (Como discutido na seção 3A, as estimativas do QIS5 do BCBS foram afetadas por problemas similares).

(2) Diferenças na composição e qualidade do crédito dos ativos bancários contribuíram para a dispersão dos requerimentos de capital estimados.

(3) Influências mais importantes nesta dispersão foram as diferenças entre os bancos quanto aos métodos usados e às estimativas de parâmetros chave. Análises dos resultados para crédito corporativo e hipotecas residenciais mostraram que houve uma variação significativa no tratamento de exposições a riscos similares por diferentes bancos.

77 instituições (70 bancos e 7 agências de *securities*) participaram do QIS-CH, compreendendo todos (incluindo firmas estrangeiras) que pediram autorização para usar IRBA ou AMA. Bancos suíços participantes do QIS5 poderiam não participar do QIS-CH.²¹ Os resultados do exercício indicaram uma redução no requerimento de capital de 2,34% para o grupo como um todo (que é equivalente à variação média ponderada). A variação da mediana foi um aumento no capital requerido de 1,01%, e a variação não-ponderada foi um acréscimo de 8,24% (que indica que reduções em capital requerido foram concentradas entre as maiores instituições). A *Swiss Federal Banking Commission (SFBC)* atribui as reduções a menores requerimentos de capital para hipotecas residenciais, empréstimos com garantias (Lombard), e empréstimo a clientes de varejo e pequenas e médias empresas. Bancos utilizando o SA Suíço (*Swiss Finish*) tiveram maior capital requerido do que aqueles usando a versão SA do BCBS. Na verdade, o SFBC impõe um limite para requerimentos de capital que excede o mínimo regulatório em 20%. QIS-CH mostrou um aumento no número de bancos que não conseguiram atingir este limite como resultado dos novos requerimentos de capital de 2 para 4. Na maioria dos casos, bancos enfrentando aumento no requerimento de capital tinham capital suficiente para ultrapassar o nível estipulado.

4 RITMO E CARACTERÍSTICAS DA IMPLEMENTAÇÃO: CONCLUSÕES PRELIMINARES

De acordo com as análises desse artigo, a implementação global de Basiléia II será desigual, e a programação da *Revised Framework*, com data de início no começo de 2007, será cumprida apenas por uma minoria de países. Questões ainda pendentes no momento da publicação da *Revised Framework*, em junho de 2004, têm sido tratadas em uma série de documentos do BCBS desde aquela data, e uma versão atualizada foi publicada em novembro de 2005.²²

É natural perguntar até que ponto o processo que estamos testemunhando constitui um sucesso para uma iniciativa que já consumiu consideravelmente mais tempo do que aquele que o BCBS inicialmente esperava. A resposta para a parte mais técnica desta pergunta, notadamente o impacto de Basiléia II no controle de risco bancário pelos próprios bancos e seus supervisores – e assim “sobre a solvabilidade e estabilidade do sistema bancário internacional” nas palavras do *Revised Framework* (parágrafo 4) – deve esperar pela experiência prática de Basiléia II. Mas algumas observações em

²¹ Ver Swiss Federal Banking Commission.

²² Tais questões serão tratadas em um comentário técnico em separado.

outras questões valem a pena ser feitas mesmo neste estágio inicial, das quais várias se referem ao segundo maior objetivo de Basileia II (já mencionado na seção 2), “dar consistência suficiente para que a adequação de capital não se torne uma fonte de desigualdade entre os bancos internacionalmente ativos” (ibid).

- Muitas das mudanças em Basileia II, desde a publicação da primeira versão articulada tecnicamente,²³ se dão na direção de uma maior flexibilidade na sua aplicação. Tal flexibilidade implica em variações nas regras e também entre diferentes bancos, e então pode comprometer o segundo objetivo de Basileia II, de evitar distorções competitivas devido ao capital regulatório mínimo. Esta flexibilidade foi, em parte, resultado do reconhecimento pelo BCBS de que, globalmente, Basileia II seria amplamente aplicada aos bancos domésticos e aos bancos internacionalmente ativos, e assim, regras incluindo variações desenhadas para responder às necessidades de um espectro amplo de instituições, de diferentes níveis de sofisticação, seriam indispensáveis.

- O próprio BCBS aceitou que, em muitos países, Basileia II pode não ser uma prioridade regulatória. Os atrasos na implementação, bem como a não-adoção de Basileia II em alguns países para todas ou substanciais partes de seus setores bancários, significam que a regulação global do capital dos bancos permanecerá uma colcha de retalhos. As dificuldades e restrições relativas à implementação nos Estados Unidos são freqüentemente citadas neste contexto (ver seção 1) e existem preocupações de que o atraso na implementação de Basileia II possa ter um efeito adverso no curto prazo para a competitividade dos bancos internacionais. Abordagens para a implementação incluindo regras novas, localmente desenhadas, similares à Basileia IA também são vistas em outros lugares (por exemplo, em Hong Kong e Suíça), mas não são tipicamente citadas como tendo maior influência nas perspectivas de sucesso ou fracasso de Basileia II.

- A evidência neste artigo, contudo, sugere que Basileia II será implementada amplamente. Na Europa isto será resultado da legislação. Mas em mercados emergentes e países em desenvolvimento a direção parece estar em copiar, com o objetivo de adotar melhores práticas internacionalmente reconhecidas.

- Como mencionado na seção 2, os problemas relacionados à convergência supervisória além fronteiras, e cooperação em relação à adoção de diferentes abordagens e opções de Basileia II que apoiem a competição no setor bancário além-fronteiras e entre países, é o objetivo de um trabalho contínuo envolvendo a AIG. Casos discutidos na seção 2 sugerem que estas dificuldades podem ser resolvidas. Entretanto, redes de cooperação supervisória se tornam mais difíceis de administrar à medida que os países envolvidos se tornam mais numerosos e heterogêneos. Os problemas podem se tornar mais controversos, por exemplo, quando a cooperação supervisória é requerida entre países com economias e setores bancários de tamanhos bastante diferentes.

- Basileia II, assim como o Acordo de Capital da Basileia de 1988, enuncia apenas regras para capital mínimo requerido. Este mínimo é compatível com uma variação considerável nos níveis de capital econômico efetivamente estabelecidos pelos próprios bancos para controlar risco bancário. Ainda, como mencionado na seção 2, no Pilar 2 uma quantidade não especificada de capital adicional é, na verdade, prescrita para cobrir riscos não-considerados – ou não completamente cobertos – pelo Pilar 1. As conseqüentes variações no capital dos bancos complicará a análise da contribuição de Basileia II na prevenção de distorções competitivas no sistema bancário internacional.

²³ Ver BCBS (2001).

- Uma análise final da importância de Basiléia II pode focar em seu papel como componente crucial dos padrões para supervisão bancária e controles internos que vêm sendo crescentemente implementados em todo o mundo, o que pressupõe aceitação de modelos globalmente mais uniformes das práticas bancárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKHTAR AZIZ, Z. Cross-border challenges in implementing Basel II in emerging economies. Presented at Public-Private Dialogue Session do 7th SEACEN Conferência de Diretores de Supervisão de Economia da Asia-Pacífico, Kuala Lumpur, Aug. 4, 2005.

BANCO CENTRAL DA FEDERAÇÃO RUSSA. *Banking Supervision Report 2004*, p. 67.

BASEL Committee maintains calibration of Basel II framework. *BIS Press Release*, May 24, 2006.

BCBS. *The New Basel Capital Accord*. Basel: BIS, Jan. 2001.

BCBS. *High level principles for the cross-border implementation of the New Accord*. Basel: BIS, Aug. 2003.

BCBS. *Amendment to the capital accord to incorporate market risks updated November 2005* (Basiléia: BIS, Nov. 2005).

BCBS. *Home-host information sharing for effective Basel II Implementation*. Basel: BIS, Jun. 2006a.

BCBS. *Results of the Fifth Quantitative Impact Study (QIS5)*. Basel: BIS, Jun. 2006b.

BCBS. *International convergence of capital measurements and capital standards. A revised framework*. Basel: BIS, Jun. 2004; revisado em nov. 2005. § 14.

CARUANA, J. What's next for Basel. In: *BASEL II: reality check*. Conferência patrocinada pelo Financial Times e The Banker Magazine, London, Nov. 10, 2004.

FEDERAL regulators release summary findings of the Fourth Quantitative Impact Study. *Joint Press Release* do Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency, e Office of Thrift Supervision, Feb. 24, 2006. Disponível em: <www.federalreserve.gov/BoardDocs/Press/bcreg/2006/20060224/default.htm>.

FSI. *Implementação do novo framework de adequação de capital em países não membros do Comitê de Basiléia*. Basel: BIS, Jul. 2004. (Occasional Paper, n. 4).

INSTITUTE OF INTERNATIONAL BANKERS. *Global Survey 2005 Regulatory and Market Developments*. New York: Sept. 2005. p. 39.

MATTEN, C. Application and implementation in Asia-Pacific. In: TATTERSALL, J.; SMITH, R. *A practitioner's guide to the Basel Accord*. London: City and Financial Publishing, 2005. p. 279.

ORR, A. *Bank capital, risk management and the economy*. Discurso ao Retail Financial Services Forum, Auckland, Apr. 10, 2006.

SWISS FEDERAL BANKING COMMISSION. *Results of the national quantitative impact study (QIS-CH) of Basel II*. Disponível em: <www.sfb.admin.ch>.

TOMPSON, W. *Banking reform in Russia: problems and prospects*. Nov. 2004, Anexo 2. (OECD Economics Department Working Paper, n. 410).

ANEXO 1. FONTES

Institute of International Bankers (IIB), Global Survey 2005 Regulatory and Market Developments (Nova York, Setembro de 2005) foi uma fonte de informações acerca da implementação de Basileia II na UE e nos seguintes países/territórios: Argentina, Austrália, Áustria, Bahrein, Bélgica, Bermudas, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hong Kong, Irlanda, Israel, Itália, Letônia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Filipinas, Portugal, Cingapura, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, e Estados Unidos. A mesma publicação inclui informação sobre a introdução ou não de requerimentos de capital para risco de mercado e sobre se modelos internos são permitidos para este propósito.

As seguintes outras fontes também foram usadas para os países/territórios citados na seção 1B e 1C:

Albânia: A.Fullani (Presidente do Banco da Albânia), discurso no Southeastern European Financial Forum, Bucareste, 11 de novembro de 2005; P.M. Nagy, "Emerging Europe faces Basel upheaval", *The Banker*, outubro de 2005.

Bulgária: Nagy, *op. cit.* (em Albânia).

Canadá: N. Le Pan (Superintendente, Office of the Superintendent of Financial Institutions, Canada), na 7ª Annual Global Association of Risk Professionals 2006, Nova York, 28 de fevereiro de 2006.

China: C. Matten, "Application and implementation in Asia-Pacific", in J.Tattersall e R.Smith, *A Practitioner's Guide to the Basel Accord* (Londres: City and Financial Publishing, 2005); S.Timewell, "Chinese banks need foreign competition", *The Banker*, dezembro de 2005.

Croácia: Nagy, *op. cit.* (em Albânia).

Dinamarca: B.N. Andersen (Presidente do Banco Nacional da Dinamarca), em discurso à Annual Meeting of the Danish Bankers Association, Copenhagen, 1 de Dezembro de 2004.

Grécia: P. Thomopoulos (Vice-Presidente do Banco da Grécia), em discurso em um evento organizado pela European Bank Training Network e Hellenic Bank, Atenas, 4 de maio 2006.

Hong Kong: Matten, *op. cit.* (em China); S.Topping (Diretor Executivo, Política Bancária, HKMA), em discurso na ACIHK The Financial Markets Association Basel II Seminar, Hong Kong, 27 de setembro de 2005.

Índia: Matten, *op. cit.* (em China); Y.V.Reddy (Presidente do Reserve Bank of India), no Seminário "Challenges and implications of Basel II for Asia" como parte da Asian Development Bank's 39th Annual Meeting of the Board of Governors, Hyderabad, 3 de maio 2006; e *id.*, "Reforming India's financial sector: changing dimensions and emerging issues", palestra pública para o Centro Internacional de Estudos Monetários e Bancários, IUIHEL, Genebra, 9 de maio de 2006.

Bancos Islâmicos: Ver Z. Akhtar Aziz (Presidente do Banco Central da Malásia), na 2ª Conferência Internacional sobre Sistema Bancário Islâmico, Kuala Lumpur, 7 de fevereiro de 2006.

Itália: P.Ciocca (Vice-Diretor Geral do Banco da Itália), em discurso à ABI Convenção "Implementing Basel 2 and IAS: Tendencies, Problems, Solutions", Roma, 29 de novembro de 2004.

Japão: Matten, *op. cit.* (em China).

Malásia: Matten, *op. cit.* (em China).

Ilhas Maurício: B.R.Gujadhur (Primeiro Vice-Presidente do Banco das Ilhas Maurício), no Workshop "Challenges and Solutions to Implementing Internationally Compliant and Domestically Robust Banking Regulations in Emerging Economies" em colaboração com o Secretariado do Commonwealth, Balaclava, 6-7 de abril de 2006.

Nova Zelândia: A.Orr (Vice-Presidente do Reserve Bank da Nova Zelândia), em discurso ao Retail Financial Services Forum, Auckland, 10 de abril de 2006.

Cingapura: Matten, *op. cit.* (em China).

África do Sul: T.T.Mboweni (Presidente do Reserve Bank Sul-Africano), discurso no coquetel de fim de ano para imprensa, Johannesburg, 14 de dezembro de 2004.

Sri Lanka: S.Mendis (Presidente do Banco Central do Sri Lanka), no Seminário sobre Basileia II do SEACEN: Preparation of Implementation in the Asia-Pacific Region, Colombo, 7-10 de dezembro de 2005.

Suíça: A.Lattali, "Les effets de Bâle II sur les banques", *Flash Financial Services*, PricewaterhouseCoopers, abril de 2006.

Taiwan SAR: Matten, *op. cit.* (em China).

Thailand: Matten, *op. cit.* (em China).

Estados Unidos: S. S.Bies (*Membro do Board of Governors of the US Federal Reserve System*), observações feitas na Conferência Annual do Institute of International Bankers, Washington, DC, 14 de março de 2005; *id.*, depoimento perante o Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade, and Technology and the Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit, Committee on Financial Services, US House of Representatives, 11 de Maio de 2005; *id.*, observações feitas na Conferência do Standard & Poor's North American Financial Institutions, Nova York, 30 de novembro de 2005; *id.*, observações na International Center for Business Information's Risk Management Conference: Basel Summit, Genebra, 6 de dezembro de 2005; *id.*, observações no America's Community Bankers Risk Management and Finance Forum, Naples, Flórida, 10 de abril de 2006.

Uruguai: J.Mitchell, "Banking reform will reinforce recovery", *The Banker*, Abril de 2005.

ANEXO 2. RESULTADOS DO QIS5

TABELA 1. Variação média do capital total mínimo requerido em relação ao Acordo de Capital da Basileia de 1988 (em percentagem)

	SA	FIRBA	AIRBA	Abordagem Mais Provável
G10 Grupo 1	1.7	-1.3	-7.1	-6.8
G10 Grupo 2	-1.3	-12.3	-26.7	-11.3
CEBS Grupo 1	-0.9	-3.2	-8.3	-7.7
CEBS Grupo 2	-3.0	-16.6	-26.6	-15.4
Outros Não G10 Grupo 1	1.8	-16.2	-29.0	-20.7
Outros Não G10 Grupo 2	38.2	11.4	-1.0	19.5

Notas: *Amostra* - QIS5 foi realizado em 31 países, resultados foram recebidos de 56 bancos do Grupo 1 e 146 bancos do Grupo 2 em países do G10 que não os Estados Unidos, e de 154 de bancos de países não-membros do G10. Informações limitadas do QIS4US nos Estados Unidos, que cobre um grupo adicional de 26 bancos do grupo 1, foram incluídas nos resultados quando possível. *Grupo de Países* - O G10 (Grupo dos 10) inclui os 13 membros do BCBS: Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. O Comitê de Supervisores Bancários da Europa (CEBS) consiste em países da EEA e candidatos à UE. Outros não-membros do G-10 neste grupo são os seguintes: Bulgária, Chipre, República Tcheca, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Malta, Noruega, Polónia e Portugal. Outros países não-membros do G-10 participantes do QIS5 foram os seguintes: Austrália, Bahrein, Brasil, Chile, Índia, Indonésia, Peru e Cingapura. *Grupo de Bancos* - Bancos do Grupo 1 preenchem os três critérios seguintes: (1) tem capital nível 1 referente ao Pilar 1 de mais de 3 bilhões de euros; (2) são diversificados; e (3) são internacionalmente ativos. O Grupo 2 é formado pelos bancos restantes. *Abordagens* - Para SA, FIRBA e AIRBA ver Quadro 1. A Abordagem Mais Provável é aquela que se espera que um banco deve adotar após a implementação de Basileia II e é tipicamente a abordagem mais sofisticada sobre a qual o país gerou informações para integrar o QIS5. *Exposições* - A ponderação de risco de ativos foi calculada de acordo com a *Revised Framework* (ver nota 16) e inclui o fator 1.06 no caso do IRBA (ver 3A). Capital mínimo requerido inclui capital para risco de mercado (para o qual o BCBS recentemente publicou regras revisadas) e para risco operacional). (Ver BCBS, 2005).

TABELA 2. Contribuição do risco operacional ao requerimento mínimo de capital total por abordagem (percentagem)

	BIA	SAOR	AMA
G10 Grupo 1	6.3	5.7	7.2
G10 Grupo 2	8.3	7.6	-
CEBS Grupo 1	-	5.5	5.9
CEBS Grupo 2	8.9	7.9	5.4
Outros Não-G10 do Grupo 1	-	4.0	4.7
Outros Não-G10 do Grupo 2	13.5	5.2	-

Notas

Para a amostra e para grupos de países e bancos, ver notas da Tabela 1. Os números da Tabela 2 não incluem dados do QIS4US. Para BIA, SAOR e AMA, ver Quadro 1.

Comentários

- Dentre a maior parte dos grupos da tabela 1, o capital mínimo requerido decresceu para IRBA, mas o padrão é menos uniforme para SA para os quais, por exemplo, houve um pequeno aumento para os poucos bancos do G-10 do Grupo 1 que devem adotar esta abordagem.

- A estrutura dos incentivos para adoção de diferentes abordagens indicada pelos resultados do QIS5 alinha-se com os objetivos do BCBS: as reduções percentuais no capital mínimo requerido para os seis países/grupos de bancos variam de 8.1% a 20.6% para FIRBA em relação a SA, e de 5.1% para 11% para AIRBA em relação a FIRBA.²⁴

²⁴ Os números se referem apenas aos bancos que forneceram dados para ambas as abordagens comparadas.

- Condições macroeconômicas foram favoráveis na maioria dos países durante o período coberto pelo QIS5, com uma influência nos resultados que não pôde ser quantificada pelo BCBS. É provável que a influência tenha sido particularmente significativa para a estimativa de LGD feita por muitos bancos que não incorporam adequadamente os efeitos da desaceleração dos ciclos econômicos, dada a falta de informações históricas.

- Sob SA, exposições no varejo contribuem substancialmente com a queda do capital mínimo requerido, sendo as hipotecas residenciais especialmente importantes neste tópico. Aumentos significativos se devem ao risco operacional (não contabilizado separadamente no Acordo de Capital da Basiléia de 1988), embora as contribuições do risco de mercado em mudanças no capital mínimo requerido tenham sido ínfimas para serem consideradas.

- Divisões por setor das contribuições para mudanças no capital mínimo requerido para o IRBA são dadas apenas para a abordagem IRBA, cuja adoção, por parte dos bancos, é mais provável (FIRBA ou AIRBA). No caso da SA, para todos os bancos, exceto aqueles do Grupo 2 não-participantes do G10, as exposições ao risco de varejo (incluindo hipotecas residenciais) tiveram contribuições importantes para reduções de capital mínimo requerido. Exposição ao risco corporativo de atacado (ou seja, referente também a firmas que não são pequenas o suficiente para serem classificadas como pequenas e médias empresas de varejo) também dá contribuição significativa para estas reduções. Para outros bancos do Grupo 2 do G10, maiores reduções no capital mínimo requerido ocorrem devido ao risco corporativo de atacado e risco de mercado, sendo o último consequência de uma alteração, em alguns bancos do grupo, da abordagem padronizada para os modelos internos de cálculo de requerimentos de capital sob este tópico. Exposições no varejo contribuem para um significativo aumento no capital mínimo requerido, dados mais altos PDs médios e maior parcela de inadimplência em comparação com outros grupos bancários do QIS5.

- Para outros bancos de países não-membros do G10, as estimativas de capital mínimo requerido mostraram maior dispersão para SA e para o IRBA mais provável, e uma maior parcela desta dispersão do que para outros grupos é atribuível a aumentos. Estes resultados se devem à variação inter e entre países, e refletem perfis mais especializados de exposição ao risco entre os bancos participantes, bem como suas características mais específicas.

- Os bancos estavam em diferentes estágios de desenvolvimento dos seus sistemas para risco operacional, e isso se refletiu em uma alta dispersão das estimativas das contribuições às mudanças no capital mínimo requerido. Para bancos do Grupo 1 do G10, as estimativas para o AMA variaram de 1,2% para 17,8%, e para bancos do Grupo 2 do G10 estimativas para o SAOR variaram de 2,5% para 64,2%, e para o BIA de zero para 43,5%. Para outros bancos do Grupo 2 não pertencentes ao G10 as alterações foram de 5,3% para 34,3% e para o SAOR de 0,4% para 27,7%.

REGULAÇÃO PRUDENCIAL E REDES DE PROTEÇÃO:
TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO BRASIL¹

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça²

INTRODUÇÃO

Os mercados financeiros são submetidos a aparatos de regulação e supervisão mais desenvolvidos do que os verificados em outros segmentos da economia, o que se explica por características inerentes à natureza das operações realizadas no âmbito desses mercados. Entre tais características é possível destacar algumas que explicariam a suscetibilidade das instituições financeiras, em especial as bancárias, à crise, assim como, a partir destas, a possibilidade de movimentos de contágio que poderiam ocasionar risco sistêmico. Instituições bancárias são, em conjunto com a Autoridade Monetária, participantes do sistema monetário, receptoras e criadoras de depósitos à vista, instrumentos plenamente líquidos. Operam alavancadas, ou seja, suas posições ativas e passivas são mais elevadas do que o capital próprio e, em geral, são transformadoras de prazos – os prazos das operações do passivo são mais curtos que os do ativo. Contratos financeiros são transações que envolvem obrigações e direitos a serem exercidos em data futura e, desta forma, o valor dos contratos depende da confiança de que este será efetivado. Algumas considerações podem ser tecidas a partir dessas características. Essas instituições ocupam papel central no sistema de crédito e de pagamentos e a credibilidade é elemento fundamental para sua atuação, dado o elevado nível de alavancagem e o descasamento de prazos das operações. E quebras na confiança dos agentes em determinada instituição podem ocasionar movimentos adversos do público depositante - de retirada de depósitos não só na instituição em questão como também de outras instituições, dada a lógica do *“first come first served”* - o que pode problematizar a relação ativos/passivos, mesmo que estas contas estejam equilibradas. Assim, movimentos de contágio podem ser gerados, até mesmo a partir de instituições equilibradas, e podem ocasionar problemas sistêmicos. E problemas de liquidez/solvência no sistema bancário podem transbordar para o todo ou parte do sistema, dada sua importância na operacionalidade do sistema de pagamentos e recebimentos, assim como nas operações de crédito, novas ou de refinanciamento.

Estas características acabam por justificar o aparato de regulação e supervisão mais desenvolvido a que estão submetidas as discutidas instituições, que tem como objetivos declarados a garantia da saúde e solidez do sistema, assim como a proteção de pequenos depositantes. Esse aparato pode ser pensado a partir de dois recortes distintos. Instrumentos e mecanismos que possam ser acionados em momentos em que problemas já tenham se instalado, de forma a suavizar seus efeitos e evitar movimentos de contágio, conformando uma rede de proteção. Entre esses se destacam a atuação da autoridade monetária enquanto emprestador em última instância e a presença de seguros de

¹ Agradeço a colaboração dos colegas participantes do grupo de pesquisa Basileia - CERI/IE/Unicamp, especialmente à Simone da Silva Deos por sua leitura acurada e comentários instigantes. Erros e omissões ainda existentes são de minha inteira responsabilidade.

² Professora do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisadora do CERI/IE e NEIT/IE.

depósito. E normas e regras que constituam aparato de regulamentação prudencial e supervisão, que reforcem a capacidade do sistema de evitar ou absorver os problemas discutidos acima.

A regulamentação prudencial implica o estabelecimento de regras específicas quanto ao comportamento dos agentes e, mais recentemente, quanto à abertura de informações, que devem ser acompanhadas por normas de monitoramento e supervisão.³ Em geral tais regras são preventivas, ou seja, vêm no sentido de abortar problemas em potencial.

Durante décadas a regulamentação prudencial adotada em vários países procurou minimizar a possibilidade de problemas através de mecanismos que restringiam a atuação das instituições⁴ e se sustentava fundamentalmente sobre a regulação e controle de balanços. A atuação das instituições era restrita e controlada a partir da imposição de limites quanto à composição das carteiras de ativos e passivos. Entre as questões endereçadas por esse tipo de arcabouço regulatório destaca-se a (i)liquidez das posições ativas das instituições quando comparadas com suas posições passivas. Dessa forma, a garantia da liquidez dos depósitos através da imposição de limites à natureza de aplicações permitidas aos bancos e do estímulo à manutenção de reservas para fazer frente a retiradas sempre estiveram entre os elementos centrais de tais arcabouços. Entre os vários instrumentos ou mecanismos presentes em tais arcabouços encontram-se: limites de endividamento e alavancagem; índices de liquidez⁵; limites ao *exposure* de bancos a tomadores únicos; limites quanto à composição de ativos e à classe de atividades que cada tipo de instituição poderia realizar.⁶

No entanto, importantes transformações vivenciadas pelos mercados financeiros nas últimas décadas tornaram inoperantes uma parcela importante deste conjunto de regras de controle e restrições na composição dos balanços. E essas transformações resultaram de um importante movimento de inovações, desregulamentação e liberalização financeiras. Uma série de inovações institucionais criadas por agentes atuantes nos mercados financeiros e um intenso processo de liberalização financeira e desregulamentação dos mercados acabaram por minimizar ou mesmo neutralizar regras e normas que limitem e restrinjam a atuação das instituições financeiras em sua constante busca por rentabilidade e, em alguns casos, liquidez. No que diz respeito às inovações financeiras destacam-se: a ampliação e disseminação de instrumentos derivativos, a intensificação do processo de securitização que contribuiu para a desintermediação bancária e a flexibilização da carteira de ativos das instituições, além de estratégias de diversificação de fontes de recursos, ou seja, o desenvolvimento de processos de administração de passivos, a partir dos quais há queda da importância de depósitos como instrumento de passivo, o que diminui a eficácia de regulação através de indicadores relacionados a depósitos.

³ A existência de um conjunto de regras pressupõe a existência de instrumentos para se averiguar se estas regras estão sendo cumpridas, ou seja, normas de monitoramento e de supervisão. Segundo Llwellyn (1999), as normas de monitoramento dizem respeito à observância do cumprimento das regras, enquanto as regras de supervisão são mais gerais e dizem respeito ao comportamento das instituições.

⁴ Alguns sistemas, como o norte-americano, impunham restrições geográficas e de linhas de produtos, e limites quanto à associação de bancos com outros tipos de empresas, financeiras ou não-financeiras. A lógica da segmentação presente na estrutura regulatória norte-americana era evitar os movimentos de contágio entre mercados distintos.

⁵ Imposição de indicadores quantitativos para julgamento de operações permitidas com índices de liquidez baseados na disponibilidade de reservas primárias e secundárias.

⁶ Essa última em especial quando o sistema financeiro assume um formato segmentado, ou seja, quando há a presença de instituições especializadas.

A desregulamentação por seu turno, ao suavizar ou mesmo eliminar barreiras entre instituições bancárias e não-bancárias, alargou o espaço de atuação das instituições financeiras, exacerbando um movimento já constituído pelas inovações.⁷ A liberalização dos fluxos de capitais entre fronteiras possibilitou uma maior integração entre os diferentes mercados domésticos e a criação de mercados internacionais.

Um processo de reorganização do desenho do arcabouço de regras de comportamento e supervisão passou a ser constituído diante da percepção dos limites do aparato vigente - no sentido de garantir a estabilidade e solidez do sistema e proteger os depositantes através de restrições e limites na composição da carteira das instituições - aliada à leitura de que os agentes desse mercado, em sua busca por lucros são incentivados a assumir riscos excessivos.⁸ Apesar da manutenção de alguns dos instrumentos e mecanismos então vigentes, a lógica central da regulação prudencial passou a repousar nos riscos das posições ativas das instituições. O embasamento de tal lógica seria que a ameaça às instituições financeiras e assim, no limite, ao sistema de pagamentos seriam os riscos assumidos nas aplicações dos bancos. A atenção da regulação deveria deixar de estar no perfil do passivo dos bancos e passar a incidir sobre suas aplicações ativas.

A exigência de que os bancos mantenham um coeficiente mínimo de capital é elemento fundamental desse novo formato assumido pela regulação prudencial, apresentado por alguns autores como processo de re-regulamentação financeira. Através destes, a autoridade reguladora impõe aos bancos a manutenção de uma relação mínima entre o capital próprio e os ativos em carteira, relação esta chamada de índice de capital.

O principal argumento apresentado para justificar a generalização do índice de capital é o estímulo gerado pelo comprometimento de parcela do capital próprio dos bancos, o que compensaria incentivos perversos à aceitação de riscos excessivos. A regulação prudencial passaria, assim, a estimular a manutenção de carteiras mais seguras através de exigências mínimas de capital, pois em situações adversas não só poupadores, mas também os acionistas arcariam com as perdas.

Tal lógica se coloca como central para a configuração do Acordo de Basiléia de 1988, qual seja, a exigência de manutenção de índices mínimos de capital, com os ativos ponderados pelo risco de crédito e depois de mercado. A adesão a esse Acordo acabou por tomar proporções mais amplas do que inicialmente idealizado⁹ e significou que as instituições passaram a ter que manter capital proporcional não só ao volume de suas posições ativas, como também aos riscos destas.

No Novo Acordo de Capitais, publicado em meados de 2004, a idéia central se mantém, qual seja, a necessidade de se manter índices mínimos de capital ponderado pelo risco. No entanto, a nova estrutura é muito mais complexa do que a anterior, uma vez que avança no movimento de mensuração de riscos, trazendo para dentro do arcabouço o desenvolvimento implementado pelas instituições de métodos mais acurados de mensuração de risco, além de inserir o tratamento do risco operacional, ao

⁷ As instituições bancárias passaram a operar em outros mercados e com outros instrumentos, o que significou mudanças importantes na composição de suas carteiras de ativos e passivos.

⁸ Persaud apresenta uma discussão menos ingênua desse movimento da regulamentação no sentido dos riscos, em especial do movimento mais recente de mensuração, avaliação e adequação dos riscos a partir da leitura das próprias instituições (Persaud, 2002).

⁹ O espaço de aplicação inicialmente idealizado para o Acordo de Basiléia eram os bancos internacionalmente ativos do G10. No entanto, as regras de Basiléia foram adotadas de forma generalizada em mais de 100 países.

lado do de crédito e mercado já presentes no Acordo original. O foco da regulação e supervisão torna-se cada vez mais centrado na qualidade da gestão de risco e na adequação de sua medida. O resultado que se coloca é não só um sistema mais sensível ao risco, mas à leitura privada dos riscos, uma vez que trás para dentro da regulamentação as práticas de mercado.

1 BRASIL

O arcabouço de regulamentação e de supervisão que regem o sistema financeiro brasileiro passou por importante processo de mudanças ao longo dos anos de 1990 e estas devem ser analisadas dentro de um processo mais amplo de transformações vivenciadas por tal sistema, tanto no que toca à lógica de funcionamento doméstico quanto a sua integração ao sistema internacional. Entre essas transformações no ambiente em que operam as instituições financeiras destacam-se: i) o processo de liberalização financeira, que possibilitou a entrada de capitais estrangeiros no discutido sistema; ii) a redução da inflação obtida através da implementação do Plano Real, que impactou fortemente o sistema devido à importância do lucro inflacionário para as instituições financeiras; iii) um amplo movimento de fusões e aquisições, processos de intervenção e liquidação de bancos privados, extinção ou privatização de grande parte dos bancos públicos estaduais, o que implicou uma importante diminuição do segmento público no sistema financeiro, aumento da concentração e da participação estrangeira no referido setor; iv) reestruturação das instituições financeiras públicas federais.

Na segunda metade da discutida década, o sistema bancário passou por importante processo de fragilização, resultado da combinação de alguns fatores: fim do lucro inflacionário, crescimento do crédito e da inadimplência e políticas monetária e de crédito restritivas. Diante de tal fragilização, o Banco Central do Brasil (BCB) adotou um conjunto de medidas emergenciais de modo a garantir o saneamento do sistema. No entanto, as alterações no arcabouço de regras não se limitaram a tais medidas emergenciais. O BCB implementou também uma série de medidas para adequação de sua estrutura de regulação e supervisão ao que se colocava como a nova necessidade do mercado financeiro e de capitais, qual seja, a construção de um arcabouço voltado para a mensuração, avaliação e administração de riscos, o que mostra sua conexão com o movimento mais geral vivido pela regulamentação e supervisão, como discutido acima.

Dessa forma, a segunda metade da década de 1990 foi palco de mudanças importantes no que toca à regulamentação prudencial e de segurança, assim como à supervisão, sendo a discussão dessas o alvo da presente seção, o que será realizado após a apresentação do esquema regulatório vigente no período anterior às mudanças. No entanto, cabem aqui alguns comentários acerca da configuração da autoridade de regulamentação e supervisão. No Brasil, o BCB é responsável pela regulamentação e supervisão de ampla gama de instituições financeiras bancárias e não-bancárias, entre as quais fundos de investimento (exclusive fundos de ações, sob a égide da CVM – Comissão de Valores Mobiliários), corretoras e distribuidoras, financeiras, entre outras, e exerce tal função a partir das diretrizes colocadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Assim, sob a *umbrella* do BCB encontram-se a quase totalidade das instituições financeiras autorizadas a atuar no sistema financeiro brasileiro.

Até a primeira metade dos anos de 1990, a regulação prudencial era realizada a partir de avaliações contábeis das instituições bancárias, fortemente calcadas em suas contas passivas.

Combinava-se a exigência de capital e patrimônio líquido mínimos, limite de diversificação de riscos, limite de imobilização (90% do patrimônio líquido) e limite de endividamento (15 vezes o patrimônio líquido) (Lundberg, 1999b). Apesar de alguns destes instrumentos terem sido mantidos, tais como índice de imobilização e exigência de patrimônio líquido mínimo, a grande alteração deu-se no foco que deixou de se pautar pelas operações passivas e passou a se concentrar nas operações ativas ponderadas pelo risco.

O significado da regulamentação prudencial naquele período era bastante distinto do observado no presente, dado o contexto de elevada inflação vigente até 1994. Se, por um lado, a inflação tornava a regulamentação embasada em balanços complicada, dado que reduzia o significado das informações contidas no balanço dos bancos, por outro garantia rentabilidade mesmo para bancos ineficientes.

Os bancos se aproveitavam dos elevados ganhos garantidos por operações de *floating* e de arbitragem de indexadores. As receitas geradas a partir do quadro de elevada inflação eram tão importantes para as instituições bancárias que estas acabavam por remeter ao segundo plano o resultado financeiro de suas atividades. Diante desse contexto, a necessidade de regulação e supervisão era atenuada, uma vez que até bancos frágeis eram lucrativos. Em muitos casos, em especial na primeira metade dos anos de 1990, os ganhos com *floating* compensavam ineficiências administrativas e perdas decorrentes de crédito de liquidação duvidosa, em um período em que houve ainda a diminuição da atividade de crédito.

Segundo Moura (1998), o aparato de supervisão então em vigor não se mostrava adequado para lidar com problemas bancários, e tal inadequação era disfarçada pela política monetária acomodacionista característica do período inflacionário. Dessa forma, segundo tal autor, somente a estabilização colocaria tal fragilidade em evidência. Entre os problemas típicos que então se colocavam podem ser destacados: i) níveis inadequados de provisões para perdas de empréstimos; ii) concentração setorial e regional de crédito; iii) investimentos acionários de bancos em instituições não-financeiras; iv) liberalização prematura das regras de entrada no sistema bancário; e por fim v) fraudes e grandes dificuldades no monitoramento de instituições não-financeiras dos bancos (Moura, 1998).

Se o arcabouço de regulação prudencial era frágil, porém compatível com a dinâmica de funcionamento do sistema, inexistia um sistema tradicional de seguro de depósitos, o que não significa dizer que não havia mecanismos de segurança, ao menos até o final da década de 1980. Isto porque até a promulgação da Constituição de 1988 os recursos acumulados na Reserva Monetária eram utilizados para garantir os depositantes das instituições financeiras liquidadas e em operações de saneamento do sistema financeiro. Esta Reserva era formada por recursos captados através do imposto sobre operações financeiras (IOF), cobrados e utilizados segundo critérios estabelecidos pelo CMN que, em meados da década de 1970, autorizou o uso de tais recursos para os fins apresentados acima.¹⁰ Dessa forma, recursos de origem tributária passaram a ser utilizados para garantir os depositantes, assim

¹⁰ A Lei 5.143/66, que criou o IOF, determinou que o Fundo a ser constituído pelos recursos arrecadados por tal imposto só poderia ser utilizado em intervenções no mercado de câmbio e títulos, na assistência a instituições financeiras, em especial o BNDES, e em outras circunstâncias, a critério do CMN. A possibilidade de uso destes recursos para garantir depositantes e em operações de saneamento foi colocada pelo Decreto-lei 1.342/74 (Lundberg, 1999b).

como para o saneamento de instituições financeiras liquidadas, e foram amplamente utilizados para tal.¹¹ Em 1988, com a transferência dos recursos captados através do IOF para o Tesouro Nacional, o fundo de reserva deixou de ser alimentado. A partir desta data, a rede de segurança existente de fato perdeu forças, ao deixar de contar com sua principal fonte de recursos. Nos primeiros anos dessa nova fase, essa ausência não se mostrou um grande problema, dado que mesmo bancos ineficientes mostravam-se lucrativos em função dos ganhos inflacionários.

O CMN e o BCB fizeram um importante esforço no sentido de criar e aprimorar regras de regulação e supervisão, assim como de criar instrumentos para a conformação de uma rede de segurança. Inúmeras mudanças introduzidas a partir de agosto de 1994 explicitam a abrangência e profundidade da transformação operada e em operação, no arcabouço de supervisão e regulação bancária. Tais mudanças podem ser divididas em dois grandes grupos: medidas saneadoras e emergenciais, algumas das quais de vigência temporária, e medidas estruturais, que visavam a construção de um aparato de regras que garantissem a adequação das instituições aos riscos por elas assumidos, maior transparência das operações, mecanismos mais complexos de controle interno das instituições, assim como maior comprometimento dos administradores e proprietários dessas.

A. Saneamento do Sistema: medidas de caráter emergencial

A fragilidade vivida pelo sistema bancário no período imediatamente posterior à estabilização de preços explicitou as dificuldades resultantes de uma inadequada estrutura de regulação prudencial e de supervisão, assim como da inexistência de uma rede de proteção. Em um primeiro momento, acreditou-se que o instrumental então existente - baseado nos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária - aliado à atuação das instituições financeiras públicas federais, em especial Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, no mercado interbancário, fornecendo liquidez para instituições com problemas, seria suficiente para abortar a possibilidade de risco sistêmico. No entanto, a necessidade de intervenção em grandes bancos privados explicitou a maior gravidade da situação.¹² Diante desta, o governo federal adotou um conjunto de medidas que tinham como objetivo tanto criar instrumentos que minimizassem os efeitos sistêmicos de uma situação adversa já colocada quanto possibilitar a atuação preventiva do Banco Central em situações de fragilidade dos bancos. Nesse conjunto de medidas destacam-se a criação do programa de estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER/Resolução 2.208/95), do fundo garantidor de crédito (FGC/Resolução 2.197/95) e a edição da Medida

¹¹ Na década de 1970, esses recursos foram utilizados quando da quebra do Banco Halles e, de forma mais ampla, assumiram os prejuízos do Banco União Comercial, que foi incorporado pelo Banco Itaú em uma operação de mercado, e em várias outras situações. Nos anos de 1980, nas liquidações extrajudiciais de três grandes bancos privados, Sul Brasileiro, Comind e Auxiliar (1985), e em intervenções em bancos estaduais (1987). Para uma leitura mais aprofundada acerca de volume e situações em que estes fundos foram utilizados, ver Lundberg (1999b).

¹² A intervenção do Banco Econômico em agosto de 1995, sem que houvesse mecanismos tais como a proteção aos depositantes, e a iminência da intervenção no Banco Nacional, que ocorreu em novembro do mesmo ano, logo após a edição do pacote de medidas em discussão. Até então uma série de pequenos bancos havia sido objeto de intervenção e liquidação judicial, e havia um movimento de fusões e aquisições. Bancos públicos estaduais haviam sido submetidos ao regime de administração especial temporária (RAET).

Provisória 1.182/95, posteriormente transformada em Lei 9.447/97, que possibilitou a adoção do modelo de cisão, com a separação entre banco bom e banco ruim.

A idéia central do PROER era possibilitar a incorporação, no todo ou em partes, de instituições menos eficientes, em especial insolventes, por outras mais eficientes e capitalizadas. Para tal, os bancos incorporadores contavam com uma linha de financiamento do BCB para a reorganização administrativa dos bancos absorvidos, assim como tratamento tributário especial que possibilitava o diferimento de perdas e gastos com saneamento, inclusive com a desmobilização de ativos. O acesso à linha de financiamento era condicionado à autorização do BCB, concedida caso a caso e mediante a aceitação de uma regra clara: a transferência de controle da instituição absorvida, que poderia ser feita, inclusive, para instituições de capital externo. Convém lembrar que nesse esforço de reestruturação e fortalecimento do sistema, o BCB utilizou-se de uma brecha na legislação e permitiu o aumento da participação estrangeira.

Em conjunto e de forma a possibilitar a implementação do PROER foi editada a MP 1.182/95, que possibilitava a transferência, do todo ou de parte da instituição, assim como sua reorganização societária. Em casos de instituições sob regime especial (liquidação, intervenção ou RAET), tal decisão ficaria ao cabo do interventor ou liquidante, sob prévia autorização do BCB. Mas a medida não se limitava a esses casos. Quando da percepção de insuficiência patrimonial ou financeira que pudesse levar a um processo futuro de intervenção,¹³ o BCB passou a poder atuar de forma preventiva e determinar a capitalização da instituição, a transferência do controle acionário ou reorganização societária, inclusive através de incorporação, fusão ou cisão. A inovação foi a ampliação do espaço de atuação do BCB, antes limitada à decretação de regimes especiais, que passou a poder atuar antes do agravamento do quadro.¹⁴

Esse conjunto de medidas procurou impulsionar, de forma ordenada e mediante regras estabelecidas pelo BCB, um movimento de incorporação, cisão ou fusão de instituições, no todo ou em partes, e dessa forma viabilizar soluções de mercado para os problemas vivenciados por algumas instituições e que poderiam gerar risco do sistema. A lógica subjacente era que os custos e riscos para o sistema da extinção de algumas instituições bancárias, em especial as grandes, seriam muito maiores do que os custos das operações. Segundo o BCB, o volume de recursos concedidos no âmbito do Proer foi de R\$ 20,36 bilhões, o que representou 2,7% do PIB no período de vigência do programa (1995/97) (Maia, 2003) (Quadro 1). Em meados de 2006, os créditos do BCB com as instituições em liquidação em função das operações do Proer eram da ordem de R\$ 41 bilhões (BCB, 2006).¹⁵

¹³ Entre os problemas enunciados pela legislação destacam-se prejuízos devido à má administração, infrações reiteradas à legislação bancária, e ocorrências que comprometam a situação econômica ou financeira da instituição e possam a levar a sua falência.

¹⁴ Uma outra inovação colocada pela MP 1.182 foi a ampliação do espaço de aplicação da responsabilidade solidária dos controladores, além de estender a indisponibilidade aos acionistas controladores e agilizar a possibilidade de desapropriação das ações de bancos em dificuldades.

¹⁵ Esse montante aparece nas notas explicativas às demonstrações financeiras do BCB como valor justo a resultado referente às liquidações extra-judiciais dos Bancos Nacional, Econômico, Mercantil, Banorte e Bamerindus. Para o cálculo do valor justo o BCB considera o valor de mercado das garantias, considerando a preferência para pagamento estabelecida pela legislação.

QUADRO 1. Proer: Valores das operações e origem do capital dos bancos incorporadores

	Valor das Operações (bilhões de reais correntes)	Fusões e Aquisições – Banco incorporador	
		Doméstico	Estrangeiro
Bancos Grandes	14,06	3	1
Bancos Pequenos	1,25	4	0
Caixa ⁽¹⁾	5,05	-	-
Total	20,36	7	1

(1) Financiamento para aquisição da carteira imobiliária.

FONTE: BCB apud Maia (2003)

Criado diante da ausência de instrumento de seguro de depósito ou de outro mecanismo que funcionasse como tal, como foi o caso dos fundos da Reserva Monetária até 1988, o fundo garantidor é uma entidade privada sem fins lucrativos. Tem como objetivo garantir a cobertura de depósitos e aplicações financeiras emitidas pelas instituições participantes do fundo no valor de até R\$ 20.000,00 quando da decretação de intervenção, liquidação extra-judicial, falência ou mesmo quando do reconhecimento da insolvência da emissora pelo BCB.¹⁶ Os recursos do FGC têm origem em contribuições das instituições participantes de 0,025% dos saldos mensais dos instrumentos segurados. Foi bastante utilizado no período imediatamente posterior a sua criação, dada a situação de fragilidade vivida por algumas instituições bancárias.¹⁷

Uma avaliação do processo de saneamento é apresentada por Lundberg (1999b), que enumera uma série pontos positivos do processo: i) baixo custo quando comparado com outras experiências internacionais; ii) o modelo de cisão, em contraponto com o modelo de aquisição até então adotado, implicou melhor definição e caracterização da responsabilidade dos ex-controladores e ex-administradores pela inadimplência; iii) no modelo adotado, os custos a serem efetivamente bancados pelo governo seriam menores dada a possibilidade de ressarcimento, ao menos parcial, com base no patrimônio dos ex-controladores e acionistas; e por fim, iv) com a criação do FGC, não só uma lacuna do esquema regulatório teria sido preenchida, como também os prejuízos do governo teriam sido divididos, por se tratar de um mecanismo privado.

A despeito das questões levantadas acima a partir da leitura realizada por Lundberg (1999) acerca dos resultados do discutido processo, as medidas saneadoras não somente afastaram a situação de crise iminente como também foram bem sucedidas ao garantir uma maior higidez ao sistema, que emergiu desse processo mais concentrado e com maior participação do capital estrangeiro.

Ainda no que tange à constituição de rede de proteção, mas com relação à função da autoridade monetária enquanto emprestadora em última instância, convém destacar que a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00) restringiu a capacidade e a flexibilidade de atuação do BCB em situações de fragilidade como a discutida acima, dificultando ou mesmo inviabilizando a criação de programas nos moldes do PROER. Isso porque no capítulo sobre a

¹⁶ Instrumentos emitidos pelas instituições garantidos pelo FGC: depósitos à vista, a prazo e de poupança; letras de câmbio, hipotecárias, imobiliárias e de crédito imobiliário. Posteriormente foram incluídos os saldos de contas de investimento (2004) e excluídos os depósitos judiciais.

¹⁷ O FGC passou por um importante problema financeiro no início de 1997, quando da necessidade de garantir os depósitos do Bamerindus. Naquele momento, o FGC tinha em caixa cerca de 10% dos recursos necessários. A solução encontrada foi a concessão de um empréstimo Proer ao interventor do banco, garantido pelo FGC (Lundberg, 1999b).

destinação de recursos públicos para o setor privado explicita-se que o socorro a instituições do sistema financeiro nacional só pode ocorrer mediante leis específicas e que a prevenção de insolvência e os riscos inerentes ao sistema devem ser confrontados por fundos e instrumentos privados, do próprio sistema, como pode ser depreendido dos artigos que se seguem (grifos nossos).

Art. 28. Salvo mediante lei específica, **não poderão ser utilizados recursos públicos**, inclusive de operações de crédito, **para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional**, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamento para mudanças de controle acionário.

§ 1 A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma de lei.

§ 2 O disposto no caput não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

B) Aperfeiçoamento da Regulação Prudencial

Nesse mesmo período, observou-se um grande esforço no sentido de melhorar e aperfeiçoar o arcabouço de regulamentação prudencial e de supervisão vigente no sistema financeiro brasileiro. Para se discutir esse esforço e se tentar entender o formato assumido pelo arcabouço de regulação/supervisão que passa a vigor no sistema brasileiro é possível pensar as mudanças a partir de algumas grandes linhas: adequação ao risco, transparência de informações e regras para o acesso e controle interno das instituições. No tocante ao risco, diversas medidas foram tomadas tendo em vista a construção de um arcabouço de regras mais acurado no sentido da mensuração e avaliação de riscos. Entre tais medidas destacam-se a criação de exigências de capital a partir das posições ativas das instituições ponderadas pelos riscos, em um primeiro momento risco de crédito, depois de mercado e então operacional, em consonância com o movimento dos Acordos de Basileia; a criação da central de risco de crédito e as novas regras para o provisionamento contra perdas esperadas. No que concerne à transparência de informações destacam-se as medidas que permearam a publicação de informações trimestrais pelas instituições, assim como a abertura de dados em consonância com regras internacionais possibilitando a consolidação das informações pelo *Bank for International Settlements* (BIS). Modificações também foram colocadas no que tange às regras de acesso ao sistema financeiro, assim como normas mais rigorosas foram colocadas no tocante à qualificação e compromisso de administradores e acionistas e à obrigatoriedade da implantação de sistemas de controles internos.¹⁸ Tendo em vista o escopo do presente trabalho e a importância da adequação aos riscos no atual estado das artes da regulação, a discussão que se segue será centrada nas medidas criadas para endereçar tal questão.

No que diz respeito à normatização, a Resolução 2.099/94, que significou a adoção do Acordo de Basileia, colocou-se como um marco, não só pelas modificações que gerou no formato da estrutura de regulamentação, mas também por dar início a um processo no qual foram criadas normas com o objetivo de construir um arcabouço mais acurado no sentido da mensuração e avaliação de

¹⁸ Uma alteração importante presente nas Resoluções 2.723/00 e 2.743/00 diz respeito às demonstrações financeiras das instituições, que passaram a ser realizadas de forma consolidada, em nível do conglomerado financeiro como um todo, o que significa a inclusão de subsidiárias de dependências no exterior.

riscos.¹⁹ A adaptação da estrutura de regulamentação ao discutido Acordo implicou algumas importantes alterações. Primeiro, a mudança do foco da regulação, que deixou de se concentrar na estrutura passiva e de patrimônio líquido e passou a focar as posições ativas dos bancos. O tradicional limite de endividamento foi substituído pelo limite das posições ativas, agora ponderadas pelo risco, o que vai ao encontro das mudanças de foco na estrutura regulatória discutida anteriormente. Desta forma, os bancos passaram a ter que manter um patrimônio líquido ajustado de no mínimo 8%, índice posteriormente alterado para 11%,²⁰ de suas posições ativas ponderadas pelo risco da forma expressa no Quadro 2.

A Resolução 2.099/94 também trouxe elementos importantes ao processo de normatização tanto no que diz respeito à autorização para funcionamento, à transferência de controle societário e reorganização de instituições financeiras quanto no que tange à instalação e ao funcionamento de dependências no país.

QUADRO 2. Ponderações de risco e operações ativas

Risco nulo (0%)	
<ul style="list-style-type: none"> • disponibilidades de caixa • depósitos no BCB 	<ul style="list-style-type: none"> • títulos públicos federais • depósitos a prazo de instituições ligadas
Risco reduzido (20%)	
<ul style="list-style-type: none"> • depósitos bancários • ouro • disponibilidades em moeda estrangeira 	<ul style="list-style-type: none"> • títulos e valores emitidos por entidades financeiras de organismos internacionais no mercado doméstico ⁽¹⁾
Risco reduzido (50%)	
<ul style="list-style-type: none"> • aplicações em moeda estrangeira no exterior • títulos estaduais e municipais 	<ul style="list-style-type: none"> • títulos de outras instituições financeiras • créditos habitacionais em situação normal
Risco normal (100%)	
<ul style="list-style-type: none"> • empréstimos e financiamentos • debêntures • operações de arrendamento mercantil 	<ul style="list-style-type: none"> • operações de câmbio • ações e investimentos • avais e fianças
Risco normal (300%)	
<ul style="list-style-type: none"> • créditos tributários ⁽²⁾ 	

(1) Ponderação de risco criada em 2002 pela Circular 3.140/02.

(2) Inicialmente, o fator de ponderação para créditos tributários era de 100%. No entanto, dada a importância desses nos balanços de algumas instituições, o BCB resolveu alterá-lo para 300%.

FONTE: CMN, Resolução 2.099/94.

Como resultado dessas mudanças na forma de acompanhamento dos limites de alavancagem operacional, do passivo para o ativo ponderado pelo risco, observou-se um aumento da exigência de capital a ser mantido pelas instituições (Lundberg, 1999b).

Ao lado de tais exigências de capital em função das posições ativas, os bancos também têm que manter um capital mínimo para operar no sistema, que varia de acordo com o tipo de instituição. Segundo Moura (1998), esses requerimentos atuam como barreira à entrada de outras instituições.

¹⁹ A normatização da adoção do Acordo de Basileia data de 1994, mas novas regras começaram a operar no início de 1995.

²⁰ Em 1997 o BCB alterou o percentual para 10% e posteriormente para 11%.

Como discutido acima, a Resolução 2.099/94 foi um marco e inaugurou um processo de muitas mudanças no arcabouço regulatório vigente, tendo em vista sua adequação ao novo ambiente doméstico de atuação das instituições financeiras e às mudanças propostas pelo Comitê de Basileia, sempre no sentido de definir regras que garantam avaliação e administração mais acurada dos riscos. A partir de então, novas normas têm sido publicadas, em especial no que toca à avaliação de riscos, mas também no sentido de garantir maior e melhor abertura de informações, à normatização da entrada e manutenção de instituições no sistema, ao comprometimento de gestores e acionistas, entre outros. Algumas dessas mudanças serão aqui discutidas, primeiro e em especial no que tange à mensuração de riscos e à adequação ao aditivo ao Acordo de Basileia, a partir do qual os riscos de mercado, além dos riscos de crédito já considerados, devem ser considerados para o cálculo dos requerimentos de capital.

a) Central de Risco de Crédito (Resoluções 2.390/97 e 2.724/00)

Com a criação desta Central, os bancos passaram a ter que identificar e informar ao BCB os clientes, pessoas físicas ou jurídicas, que possuam junto a eles dívidas de mais de R\$ 5.000,00, assim como o nível de risco das operações/clientes, garantias e créditos já considerados como prejuízo.²¹ A idéia subjacente é que essas informações devem contribuir tanto para o fortalecimento da atuação da supervisão quanto para uma melhor gestão do risco pelas instituições financeiras, uma vez que estas podem ser acessadas em momentos de decisões de empréstimos, “... na busca pela diminuição da inadimplência e conseqüente aumento do volume de crédito (função de bureau de crédito)” (BCB, 2002, p. 95).

b) Classificação de Risco de Empréstimos e Provisonamento (Resolução 2.682/1999)

O objetivo de tal medida era tornar o provisionamento contra perdas mais adequado ao perfil de risco das operações de crédito, uma vez que esse passou a considerar uma base mais larga e prospectiva de aspectos, não somente o atraso de pagamentos. As instituições financeiras passaram a ter que classificar as operações de sua carteira de crédito e constituir provisões para as perdas esperadas desta carteira a partir dos critérios estabelecidos. Para tal, não só a operação de crédito passou a ser avaliada e classificada a partir de características tais como valor, finalidade, tipo de transação e garantia, mas também e em especial, o tomador e o garantidor da operação passaram a sê-lo a partir de aspectos tais como capacidade de geração de fluxo de caixa do devedor, segmento econômico de atuação, condições macro e setoriais etc.²² A classificação das operações deve ser revista periodicamente em função de atraso no pagamento da dívida e publicada nos balanços dos bancos, de modo a garantir maior transparência às informações quanto ao nível de risco da carteira de crédito da instituição em questão.²³ Além disto, o BCB pode determinar provisionamento adicional em função da responsabilidade do tomador junto ao Sistema como um todo a partir das informações disponíveis na Central.

²¹ Inicialmente as instituições deveriam informar à central as operações de crédito de R\$ 50.000,00. Tal valor foi paulatinamente abaixado até atingir o valor mínimo atual, de R\$ 5.000,00. Segundo a Circular 2.977/00, as informações a serem apresentadas são: i) identificação do cliente; ii) montante de dívidas a vencer, vencidas e baixadas (risco H); iii) valor de coobrigações ou garantias assumidas; e por fim iv) nível de risco da operação (AA a H).

²² Ao conceder o empréstimo, os bancos fazem a análise de crédito a partir de tais critérios (do tomador e da operação), e então a operação é classificada em um dos 9 níveis estabelecidos na regulamentação: AA (baixíssimo risco) e H (alto risco ou default). O provisionamento é estipulado a partir da categoria de risco no qual a operação de crédito é classificada. Créditos em atraso devem ser reclassificados.

²³ Por exemplo, se uma operação que havia sido classificada como A (provisionamento de 0,5% do valor da operação) sofre atraso de pagamento de 15 a 30 dias, deve ser reclassificada para B (provisionamento de 1,0% do valor da operação). Assim o banco deve aumentar a provisão mantida para tal operação.

c) Diversificação do Risco por Cliente (Resolução 2.844/01)

Este mecanismo mantém restrições à composição de carteira dos bancos ao limitar a exposição a tomadores individuais a 25% do patrimônio da instituição. Procura garantir nível mínimo de diversificação, assim como evitar empréstimos conectados, uma vez que proíbe operações de crédito para proprietários, administradores da instituição, assim como para seus parentes.

d) Tratamento de Riscos de Mercado

Entre os riscos que passaram a ser endereçados pelas normas do BCB encontram-se os riscos cambial, de liquidez e de taxa de juros, assim como o risco de crédito de operações de *swaps*. No tocante às operações em moedas estrangeiras e ouro, limitou-se o descasamento total das exposições ativas e passivas e as instituições passaram a ter que manter capital próprio em função destas exposições, em adequação ao aditivo de risco de mercado ao Acordo de Basileia. O cálculo dos requerimentos mínimos passou a ser feito pela aplicação de um fator de risco F ao nível de exposição, e foi demarcado um limite máximo da relação entre a exposição e o patrimônio de referência (Resolução 2.891).²⁴ As exposições ao risco de variações de taxas de juros também passaram a ser objeto de exigências de capital e calculadas por uma metodologia desenvolvida a partir de um modelo VaR (Resolução 2.92/00). Definido pelo BCB (Resolução 2.804, art. 2º) como “... a ocorrência de desequilíbrios entre ativos negociáveis e passivos exigíveis – descasamentos entre pagamentos e recebimentos – que possam afetar a capacidade de pagamento da instituição...”, o risco de liquidez das posições das instituições passou a ser alvo de procedimentos para a manutenção de sistemas de controle para o acompanhamento permanente das posições em mercados financeiro e de capitais.

O risco de crédito das operações de *swap* também passou a ser coberto por requerimentos de capital pela agregação ao cálculo do patrimônio líquido exigido do custo de reposição dos contratos, a partir da marcação a mercado, assim como da exposição potencial futura (Resolução 2.399/97).

Em dezembro de 2004, alguns meses após a edição do Novo Acordo de Capitais pelo Comitê de Basileia, o BCB publicou o Comunicado 12.746. Neste documento o BCB indicou as linhas gerais do formato de Basileia II a ser adotado no Brasil, assim como o cronograma para sua implementação. Segundo o BCB, “... o Comunicado objetiva adaptar tais diretrizes (de Basileia II) às condições, peculiaridades e características de desenvolvimento do mercado brasileiro” (2005, p. 99). As diretrizes apresentadas por tal documento são destacadas abaixo, e a partir delas alguns breves comentários serão realizados.

No tocante ao cálculo de capital em função do risco de crédito, estipulou-se que a adoção de uma abordagem padrão simplificada seria obrigatória para todas as instituições financeiras. Desta forma o BCB explicitou que a abordagem padrão como construída pelo Comitê, amparada na avaliação realizada por agências externas de cálculo de risco, não seria adotada no Brasil, o que faz sentido uma vez que poucos dos agentes que atuam nesta economia são “ranqueados”. O amparo da abordagem padrão simplificada encontra-se em um anexo do Acordo de Basileia II, e na verdade é o que podemos chamar de Basileia I turbinado. Se por um lado a abordagem simplificada coloca-se como mandatória para todas as instituições, as de maior porte podem optar pela adoção de abordagem avançada, calcada em modelos internos de avaliação de risco. A possibilidade de adoção de esquemas diferenciados de cálculo de risco de crédito e das exigências de capital a serem mantidos pode contribuir para a criação de desequilíbrios concorrenciais entre instituições de portes distintos. Isto porque a leitura mais acurada dos riscos a ser alcançada pelos agentes que adotarem modelos internos

²⁴ Quando da criação dessa norma, o fator F foi estipulado em 100% e o limite máximo de exposição em 30%. No entanto estes parâmetros estão sujeitos a modificações e atualizações de forma a serem ajustados ao contexto de volatilidade cambial de cada período (BCB, 2002).

pode ou deve levar à necessidade de manutenção de volumes mais baixos de capital o que, dados os custos de desenvolvimento e implementação de modelos internos, deve ser conseguido pelas instituições de maior porte, em especial as estrangeiras, quando tomadores considerados mais seguros forem alvo das operações. Desta forma, a adoção de regras distintas pode ocasionar condições concorrenciais diversas para instituições que se utilizarem de modelos internos. Outro efeito que pode ser apontado é que agentes mais frágeis, em função do porte, segmento ou região em que atuam, podem se ver diante da piora das condições de acesso ao crédito, seja em termos de volume ou preço.

No tocante ao risco de mercado, o Comunicado coloca a incorporação de premissas presentes no Aditivo de 1996 ainda não introduzidas no arcabouço vigente.

QUADRO 3. Cronograma de Implementação de Basileia II no Brasil

2005		
Risco de Crédito Revisão dos requerimentos de capital para adoção da abordagem simples padronizada	Risco de Mercado Introdução de parcelas de requerimento de capital constantes no primeiro Acordo de Basileia e ainda não contempladas pela regulamentação vigente.	Risco Operacional Desenvolvimento de estudos de impacto no mercado para abordagens mais simples previstas no Novo Acordo.
2007		
Risco de Crédito Estabelecimento dos critérios de elegibilidade para a adoção da abordagem baseada em classificações internas.	Risco de Mercado Estabelecimento dos critérios de elegibilidade para a adoção da abordagem baseada em classificações internas e planejamento para validação desses modelos.	Risco Operacional Estabelecimento de parcela de requerimento de capital pelo método Básico ou método Padronizado Alternativo.
2008-2009		
Risco de Crédito Estabelecimento de cronograma para validação da abordagem baseada em classificações internas (IRB Básico ou Avançado).	Risco de Mercado Introdução de parcelas de requerimento de capital que constam do primeiro Acordo ainda não contempladas pela regulamentação vigente.	Risco Operacional Divulgação dos critérios para adoção dos modelos internos.
2009-2010		
Risco de Crédito Validação da abordagem baseada em classificações internas.	Risco de Mercado	Risco Operacional Estabelecimento de cronograma para validação da abordagem avançada.
2011		
Risco de Crédito	Risco de Mercado	Risco Operacional Validação da abordagem avançada.

FONTE: BCB, Comunicado 12.746.

Conforme estipulado no Comunicado 12.746, destacado no cronograma acima, em julho de 2006, com o atraso de alguns meses, o BCB publicou edital de audiência pública com minutas de Resoluções a serem submetidas ao CMN que tratam da revisão dos requerimentos de capital a serem mantidos pelas instituições em função de suas exposições ao risco de crédito, assim como exposições ao risco de mercado.²⁵

²⁵ Convém ressaltar que o conteúdo de tal edital não necessariamente é definitivo, o que só será efetivamente conhecido através da publicação de Resolução do CMN. No entanto, esse documento com certeza aponta com bastante clareza o sentido das novas regras de requerimento de capital.

No tocante aos requerimentos de capital em função do risco de crédito, a inovação foi a criação de duas faixas adicionais de ponderação de risco: i) 35% para exposições a financiamentos imobiliários (operações de financiamento de aquisição de imóveis residenciais e certificados de recebíveis imobiliários); ii) 75% para exposições a operações de empréstimo de varejo, sendo estas classificadas como operações de crédito a agentes de pequeno porte, com valor inferior a 0,2% do total da carteira de varejo e que não ultrapasse o montante de R\$ 100.000,00. Na verdade, tais inovações não surpreenderam uma vez que vão ao encontro do estipulado pelo Comunicado 12.746, que apontou a adoção da abordagem padrão simplificada, ou seja, uma versão mais complexa do Acordo de 1988, que no Brasil foi regulamentado pela Resolução 2099/94, com a criação de mais faixas de ponderação de risco. Além disto, Basiléia II prevê faixas diferenciadas de risco para financiamentos imobiliários e operações de varejo, dados os benefícios da diversificação de riscos em carteiras tão pulverizadas.

Em conformidade com Basiléia II, as regras propostas no edital consideram os efeitos de fatores mitigadores de risco tais como avais, fianças, outros instrumentos de garantia pessoal, coobrigação em cessão de crédito, cessão fiduciária de títulos e valores mobiliários, derivativos de crédito, assim como depósitos em espécie, ouro e títulos públicos federais, entre outros. Quando do uso de tais instrumentos, o fator de ponderação de risco passa a ser determinado por estes. Por exemplo, quando uma operação de empréstimo é garantida pelo Tesouro Nacional, Banco Central, Fundos Constitucionais ou Instituições multilaterais, o fator de ponderação de risco de crédito deixa de ser de 100% e passa a 0%.²⁶

QUADRO 4. Basiléia II e abordagem padrão simplificada: ponderações de risco de crédito

Ponderação de Risco 0%	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidades em moeda nacional ou estrangeira • Aplicações em ouro • Operações com o BCB e Tesouro Nacional • Operações com entidades multilaterais de desenvolvimento • Adiantamentos do FGC
Ponderação de Risco 20%	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos bancários à vista • Dívidas do FCVS • Direitos de operações de cooperativas de crédito
Ponderação de Risco 35%	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamentos imobiliários para imóvel residencial com alienação fiduciária • Certificados de recebíveis imobiliários
Ponderação de Risco 50%	<ul style="list-style-type: none"> • Operações com outras instituições financeiras • Operações com governos e bancos centrais estrangeiros • Outras operações de financiamento imobiliário
Ponderação de Risco 75%	<ul style="list-style-type: none"> • Operações de varejo
Ponderação de Risco 100%	<ul style="list-style-type: none"> • Operações de créditos • Quotas de fundo de investimento • Outras operações ativas
Ponderação de Risco 300%	<ul style="list-style-type: none"> • Créditos tributários

FONTE: Edital de Audiência Pública n. 26 (julho de 2006).

²⁶ Maiores detalhes sobre as ponderações que passam a vigorar com o uso dos instrumentos de mitigação de risco são encontrados na íntegra do edital.

Por fim, no tocante à supervisão do sistema, algumas alterações importantes também foram implementadas. A fiscalização do sistema financeiro pode ser entendida a partir de dois aspectos que motivam a atuação das autoridades supervisoras, no caso do Brasil, o BCB. Primeiro, a verificação do cumprimento das leis e regulamentos, e segundo o acompanhamento da saúde financeira das instituições. É óbvio que os dois aspectos encontram-se intimamente relacionados, dada a lógica por trás do arcabouço regulatório, qual seja, a garantia da higidez do sistema financeiro. No Brasil, a fiscalização é feita a partir do acompanhamento das informações regulares fornecidas pelas instituições ao BCB²⁷, chamada de supervisão indireta, e da atuação direta ou fiscalização de campo, nas quais os supervisores fazem uma avaliação *in loco*. A supervisão tem sido realizada de forma global, consolidada e contínua, a partir da assim chamada inspeção global consolidada (IGC). Esta implica uma inspeção ampliada, com maior número de inspetores e que busca, em determinada data base apurar as condições de risco em nível global e consolidado de determinado conglomerado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arcabouço de regulamentação e de supervisão que regem o sistema financeiro brasileiro passou por importante processo de mudanças ao longo dos anos de 1990 e estas devem ser entendidas e analisadas dentro de um processo mais amplo de transformações vivenciadas por tal sistema. A criação de mecanismos e instrumentos de proteção em meados dos anos de 1990 foi bem sucedida ao conseguiu abortar uma crise que então se explicitava. O BCB implementou também um importante esforço no sentido de criar uma série de medidas que significaram a adequação de sua estrutura de regulação e supervisão ao que se colocava como novas necessidades de controle e monitoramento do mercado financeiro e de capitais, qual seja, a construção de um arcabouço voltado para a necessidade de mensuração, avaliação e administração de riscos. O arcabouço que emerge de tais mudanças é bastante distinto do que vigorava no período anterior, e muito mais próximo ao padrão difundido internacionalmente. Desde o acirramento das mudanças o sistema tem vivido em contexto de grande estabilidade, com exceção de alguns casos de intervenção quando da alteração do regime cambial no início de 1999 e mais recentemente com a intervenção no Banco Santos (2004). Pode-se argumentar que tal estabilidade resulta do novo formato assumido pelo arcabouço regulatório, mas também, no limite, que este não foi colocado à prova. O desafio que se coloca no presente momento é a operacionalização de Basileia II, o que vem sendo programado e desenrolado pelo BCB e CMN de forma gradual, em conformidade com a complexidade da implementação e dos possíveis resultados que pode ocasionar sobre o sistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Edital de Audiência Pública n. 26. Brasília, maio 2006.

_____. Comunicado n. 12.746, de 9 de dezembro de 2004. Comunica os procedimentos para a implementação da nova estrutura de capital – Basileia II.

_____. *Relatório de Estabilidade Financeira*. Brasília: BCB, maio 2005.

²⁷ No Brasil, as instituições financeiras devem apresentar informações regulares ao BCB, seguindo as regras estipuladas pelo Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif). O Cosif, criado no final de 1987, tinha como objetivos a unificação dos diversos planos contábeis então existentes e uniformização dos procedimentos de registro e elaboração de demonstrações financeiras (BCB).

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Relatório de Estabilidade Financeira*. Brasília: BCB, nov. 2003.
- _____. *Relatório de Estabilidade Financeira*. Brasília: BCB, maio 2003.
- _____. *Demonstrações Financeiras Sintéticas Intermediárias*. Brasília: BCB, jun.2006.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standarts*. Basle: BIS, 1988.
- _____. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a revised framework*. Basle: BIS, 2004.
- CARVALHO, F. C. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos Acordos de Basileia. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOURA, Alkimar R. *A study of the banking supervision in Brazil*. São Paulo: EASP/FGV/NPP, 1998. (Relatório de Pesquisa, n. 19).
- MAIA, Geraldo V. S. *Reestruturação bancária no Brasil: o caso do Proer*. Brasília: BCB, jun. 2003. (Nota Técnica do Banco Central do Brasil, n. 38).
- LUNDBERG, Eduardo. Rede de proteção e saneamento do sistema bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional: 25 anos da lei 6.024//74*. São Paulo: Textonovo, 1999a.
- _____. Saneamento do sistema financeiro: a experiência brasileira dos últimos 25 anos. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional: 25 anos da lei 6.024//74*. São Paulo: Textonovo, 1999b.
- LIMA, Gilberto. Evolução recente da regulação bancária no Brasil. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.
- LLWELLYN, D. *The economic rationale for financial regulation*. London: FSA, Apr. 1999. (Occasional paper, 1).
- PERSAUD, Avanish. *Where have all the financial risks gone?* London: Gresham College, Nov. 2002.

BASILÉIA II: RISCO E CONCORRÊNCIA BANCÁRIA

Dante R. Chianamea¹

INTRODUÇÃO

Em junho de 2004, foi publicada pelo Comitê da Basileia a Convergência Internacional sobre Padrões e Avaliação de Capital (Novo Acordo da Basileia ou Basileia II), um acordo internacional que objetiva manter a solvência das instituições financeiras sem afetar a concorrência bancária internacional. Basicamente, espera-se que: a solvência seja mantida por meio da manutenção de capital suficiente para cobrir as possíveis perdas de valor dos ativos de um banco, e a concorrência internacional não seja afetada porque a exigência de capital incide sobre todos os bancos com atividade internacional não importando os países em que estejam localizadas as suas sedes ou prepostos. Logo, além de converter as regras internacionais do Novo Acordo para regras ou leis nacionais nos países que são signatários ou que o ratificam, é necessário manter comunicação e cooperação continuamente entre as autoridades que supervisionam bancos em cada país, a fim de garantir que as avaliações de risco sejam compatíveis.

O Novo Acordo sucede ao primeiro Acordo de Basileia, publicado em 1988, que teve sua eficácia reduzida ao longo dos anos 1990 devido à introdução de novas operações financeiras; não permite que os bancos usem seus próprios modelos de cálculo de risco de crédito para estabelecer o capital exigido para manter a solvência; e não exige capital mínimo para cobrir risco operacional. Assim, embora seja necessária a aplicação das regras de Basileia II aos bancos internacionalmente ativos, muitos países também pretendem aplicá-las domesticamente, já que isso pode representar um avanço na administração bancária.

No Novo Acordo, as instituições financeiras não têm liberdade total para estabelecer seus sistemas de medida de riscos. Há uma série de exigências a cumprir. Deve haver uma estrutura independente para controle estatístico dos modelos; os modelos são divididos em modelos de risco de crédito, risco de mercado e risco operacional. O risco de crédito deve ser avaliado por meio de três componentes estatísticas: exposição no instante da possível inadimplência (EAD), percentual de perdas no instante da possível inadimplência (LGD) e a probabilidade de inadimplência do crédito concedido (PD). Deve haver um banco de dados com no mínimo cinco anos de dados para PDs e sete anos para LGDs. Deve haver controle estatístico do valor dos bens dados em garantia nas concessões de crédito. As carteiras de crédito são subdivididas em *corporate*, soberano, interbancário, varejo e patrimonial. A base de dados para risco de mercado deve cobrir o período de um ano; e muitas outras exigências. Portanto, de certo modo, as regras do Novo Acordo podem privilegiar as grandes instituições financeiras, pois o custo da estrutura para atender todas as exigências é proibitivo para uma instituição cujo volume de negócios não seja capaz de diluí-lo e espera-se que o capital exigido para instituições que usem modelos internos seja menor do que para os bancos que não os usem – seria um incentivo à melhoria da administração financeira.

¹ Doutorando em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

O cálculo da provisão não causa grandes alterações ao que os bancos já fazem hoje. O cálculo da perda inesperada pode ser feito segundo as abordagens: padrão, ou de modelos internos – esta última é subdividida em *foundation* ou avançada (chamadas, a seguir, de abordagens avançadas).

A abordagem padrão, aquela que os bancos pequenos provavelmente usarão, pois as exigências de estrutura administrativa são menores e não requer nenhum cálculo sofisticado: basta apenas multiplicar o valor da subdivisão da carteira de crédito – *corporate* ou varejo – por um percentual correspondente – ver Tabela 1 (as autoridades supervisoras nacionais podem determinar percentuais maiores, não menores). O capital necessário para garantir a solvência de um banco devido a possíveis perdas de valor da sua carteira de varejo é 6%⁴ do valor sacado ou que pode vir a ser sacado pelos seus clientes. Se a concessão de crédito é feita a uma empresa (carteira *corporate*) sem classificação em agências de *rating*, o capital exigido por Basileia II seria de 8% (8% x 100%).

TABELA 1. Exigência de capital pela abordagem padronizada (a)

Classificação feita por agências de <i>rating</i>	AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a BBB-	BB+ a B-	Abaixo de B-	Não-classificado
Carteiras corporativas	1,6%	4%	8%	8 a 12%	12%	8%
Carteiras de varejo						6%

Nota: (a) O capital exigido pelo Acordo, nesta abordagem, é dado por: valor exposto ao risco (valores sacados e os que podem vir a ser sacados) menos as provisões e, posteriormente, multiplicados pelo fator da Tabela.

FONTE: Elaboração própria baseada em BCBS (2004, p. 15-22).

Na abordagem avançada, o banco deve calcular o risco de crédito por meio de três componentes estatísticas: exposição no instante da possível inadimplência (EAD – *exposure at default*), percentual de perdas após uma possível inadimplência (LGD – *loss given default*) e a probabilidade de inadimplência do crédito concedido (PD – *probability of default*) – ver fórmula abaixo.

$$\text{Capital}^5 = \text{EAD} \times \text{LGD} \times \text{função}^6 (\text{PD}, \text{R}).$$

“R” é a correlação de uma dada categoria de crédito com a economia e é dado pelo Novo Acordo para cada uma dessas categorias (varejo, *corporate*, soberano, interbancário e patrimonial) (ver Figura 2).

Não é correto afirmar que a abordagem avançada exige menos capital que a abordagem padrão generalizadamente. O Comitê da Basileia espera que seja assim para que haja um incentivo a se adotar os modelos mais sofisticados, mas a redução de exigência de capital dependerá: das taxas de recuperação de créditos em inadimplência que cada banco consegue (é apenas um outro modo de

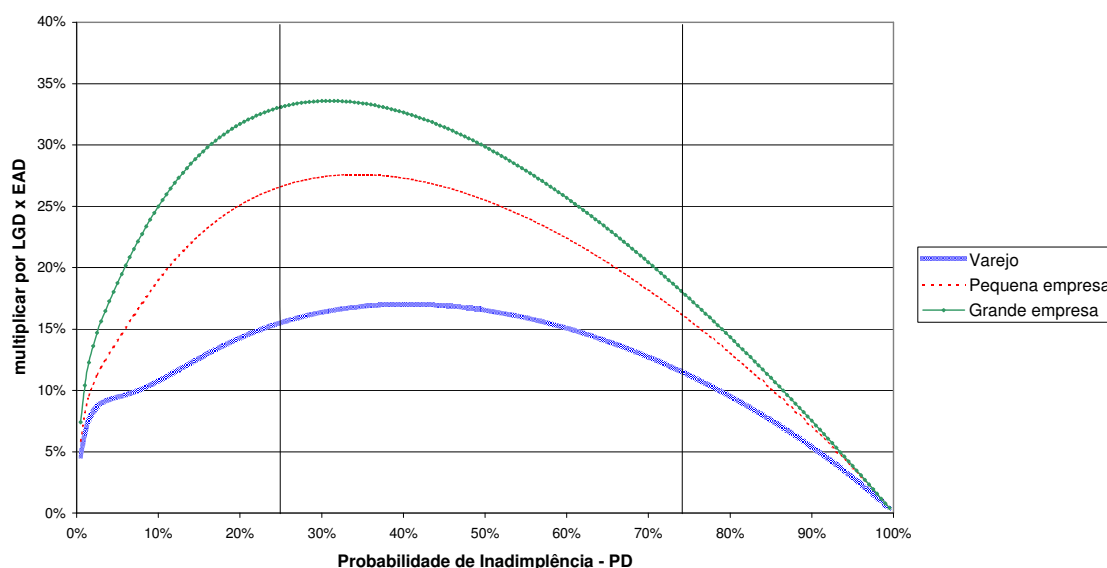
⁴ Mínimo determinado pela autoridade supervisora (8% ou maior) multiplicado por percentual dado no Novo Acordo para carteiras de varejo (75%).

⁵ A fórmula completa seria: Capital = 8% x 12,5 x EAD x LGD x função (PD, R), sendo que 8% é o valor mínimo aplicado pela autoridade supervisora nacional como comentado na nota de rodapé anterior. Como esse valor é cancelado ao multiplicar por 12,5, omitem-se esses dois fatores.

⁶ A função (PD, R) para créditos corporativos também tem um ajuste para a maturidade dos contratos (vencimentos em longo ou curto prazo) que, neste trabalho, a título de simplificação, se omite. A perda esperada – EL= PDxLGDxEAD – deve ser coberta por provisão, como na abordagem padrão, pois não está incluída na função (PD,R).

afirmar que se precisa de LGD baixa), dos valores que podem vir a ser sacados antes que o banco perceba a situação de inadimplência (que fazem parte do EAD), da qualidade da carteira de crédito de cada banco⁷, e da distribuição da carteira de crédito do banco entre as diversas categorias estabelecidas no Novo Acordo (cada categoria tem uma correlação “R” associada que leva a uma curva diferente como podem ser observadas na Figura 2).

FIGURA 2. Função (PD, R)



FONTE: Elaboração própria a partir de BCBS (2004).

Apenas como exercício, realizam-se algumas suposições para poder comparar as duas abordagens. Aceita-se que a variável EAD que o banco calcula na abordagem avançada seja equivalente à exposição pedida na abordagem padrão⁸. Desse modo, pode-se comparar os percentuais da Tabela 1 com valores de LGD e da Figura 2. Para LGD, que Basiléia II exige que sejam usados os valores encontrados em períodos econômicos recessivos, tomam-se os valores obtidos por Frye⁹ (2000, p. 13), que analisou dados de recuperação de crédito para empresas não-financeiras dos Estados Unidos, entre 1983 a 1999, registrados em banco de dados da Moody's:

- LGD de 55% para condições econômicas normais e;
- LGD de 80% para condições econômicas recessivas (a condição recessiva exigida no Acordo é talvez um pouco mais branda - confiança estatística para cálculo de PD é de 99,9% - que a usada neste trabalho - 99,9997%).

⁷ Os contratos de crédito devem estar concentrados nas taxas de inadimplência baixas. Pela Figura 2, observa-se que também altas taxas de inadimplência reduzem o capital, mas deve-se lembrar que, nesse caso, embora a exigência de capital seja baixa, as provisões exigidas tanto na abordagem padrão quanto na avançada aumentam.

⁸ Na abordagem padrão, alguns itens fora de balanço, como, por exemplo, créditos aprovados que podem ser utilizados pelo cliente, mas não o foram, devem ser multiplicados por um percentual dado no Acordo e somado às exposições. Na abordagem avançada, esse percentual utilizado sobre os itens fora de balanço é calculado por modelo interno do banco.

⁹ O modelo que Frye (2000) utiliza é o mesmo que mais tarde foi empregado pelo Comitê da Basiléia no Novo Acordo e até mesmo a correlação “R” (para *default*) que ele encontra para créditos corporativos - 23% - parece estar relacionado ao empregado no Novo Acordo - 12 a 24%.

Esses valores são para toda a carteira de créditos corporativos registrados na Moody's, incluindo títulos e empréstimos (há um grande predomínio de títulos)¹⁰. Finalmente, como não se sabe como é a qualidade da carteira de crédito do banco genérico, considera-se que os créditos estejam distribuídos uniformemente entre todas as probabilidades de inadimplência possíveis e, portanto, usa-se o valor médio da função (PD,R) da curva *corporate* (a área sob a curva da Figura 2 - 28,4%).

TABELA 2 - Exigência de capital em diferentes abordagens de Basiléia II

	Abordagem padrão (a) (carteira corporativa)	Abordagem avançada (LGD recessão)	Abordagem avançada (LGD normal)
Grande Empresa	8%	$(80\% \times 28,4\%) = 23\%$	$(55\% \times 28,4\%) = 16\%$
Pequena Empresa	8%	$(80\% \times 23,8\%) = 19\%$	$(55\% \times 23,8\%) = 13\%$

Nota: (a) Consideram-se, neste exemplo, empresas tomadoras de crédito sem classificação em agências de *rating*.

Fonte: elaboração própria.

Com os dados levantados em Frye (2000) e seguindo as exigências de Basiléia II (LGD de períodos recessivos), as abordagens se tornam equivalentes, para grandes empresas, apenas se os créditos estiverem classificados nos sistema interno do banco entre as faixas com probabilidade de inadimplência entre 0 a 25% e 75 a 100% (esquerda da linha auxiliar vertical de 25% e direita da linha auxiliar vertical de 75% na Figura 2), evitando, assim, a área sob a Figura 2 que causaria maior exigência de capital.

Entretanto, devido à flexibilidade de calcular os próprios parâmetros e administrar as carteiras de forma a obter resultados vantajosos, os bancos que usarem abordagens avançadas conseguem contornar seus problemas. Como pode-se ver em Federal Reserve System et al. (2006: p. 81)¹¹, nos resultados dos estudos de impacto QIS-4 (*Quantitative Impact Study*), realizado com bancos que possivelmente usarão abordagens avançadas nos EUA, haverá redução de capital, em relação ao que é exigido em Basiléia I:

- Queda de 1,2% devido a crédito a pequenas empresas;
- Queda de 0,5% devido a crédito de varejo.¹²

Segundo o estudo americano, houve uma redução total de 12,5% sobre o capital exigido atualmente, apesar do acréscimo de 9,2% sobre o capital atual para cobrir uma nova exigência: o risco operacional.

2 RISCO E DIVERSIFICAÇÃO

O Novo Acordo assume implicitamente, mediante a função (PD,R), que a variação no risco de crédito segue as oscilações do ciclo econômico e especifica correlações "R" para cada categoria de

¹⁰ Basiléia II, em geral, não faz distinção se as carteiras são compostas por títulos ou contratos de crédito. A foco está mais centrado na diferenciação entre os instrumentos que são mantidos por longo prazo (maior risco de crédito) e os papéis mantidos por curto prazo (maior risco de mercado).

¹¹ Infelizmente, os resultados apontados na tabela das agências americanas agrupam aos créditos corporativos, também os créditos soberanos e interbancários (redução de 7,4%) e, portanto, não comparável a grande empresa da Tabela 2.

¹² Nas abordagens avançadas do Acordo, a classe 'varejo' é subdividida em três: crédito hipotecário, crédito rotativo e outros créditos de varejo. Foram tomados do QIS das agências americanas, apenas os números referentes à subdivisão outros créditos de varejo (por serem comparáveis à curva 'varejo' da Figura 2).

operação de crédito e a economia. As três categorias que se observa na Figura 2 – varejo, corporativo para pequenas empresas e corporativo para grandes empresas – têm correlações especificadas, pelo Novo Acordo, de 3%, 8% e 12% respectivamente.¹³ Também se pode verificar, na Figura 2, que, *ceteris paribus*, quanto maior a correlação “R”, maior a exigência de capital.

Entretanto, isso não significa que, em Basiléia II, os créditos para grandes corporações sejam considerados mais propensos a perdas que os créditos para varejo ou para pequenas empresas, pois as perdas totais são compostas pelas perdas esperadas (cobertas por provisões) e perdas inesperadas (cobertas por capital) e, no cálculo do capital exigido, além da correlação “R” entram, além de outras variáveis, os valores de PD, que, em geral, são mais baixos para as grandes corporações¹⁴. Assim, a interpretação mais direta das correlações “R” é a de que indicam simplesmente quais categorias de crédito sofrem mais volatilidades que se originam das oscilações econômicas.

Em geral, o risco é associado à volatilidade de um ativo e esta pode ter origem em vários fatores: econômicos, setoriais ou individuais. Porém, em uma carteira composta por um grande número de ativos não-correlacionados, que se chama de carteira diversificada, muitos de seus elementos podem ter oscilações em sentidos opostos de modo que os fatores setoriais e individuais têm efeito reduzido na carteira total. O único risco que não se reduz com a diversificação é o risco que se está chamando de econômico ou macroeconômico. Como regra geral, o Novo Acordo de Basiléia considera que todas as carteiras dos bancos são suficientemente diversificadas e, portanto, as exigências estão focadas nas oscilações econômicas – o risco de concentração das carteiras deve ser analisado, segundo o Acordo, pelos próprios bancos e supervisores nacionais:

777. Ao longo de suas atividades, os supervisores devem avaliar o grau de concentração de risco de crédito dos bancos, como eles são administrados, e como o banco os trata em suas avaliações internas de capital no Pilar 2¹⁵ [...] Os supervisores devem tomar as medidas apropriadas onde os riscos que surgem das concentrações de risco de crédito de um banco não são adequadamente tratados pelo próprio banco (BCBS, 2004, p. 168).

Desse modo, o risco de crédito de uma pequena empresa pode ser maior que de uma grande empresa, mas uma carteira bem diversificada de créditos a pequenas empresas, isto é, com muitas pequenas empresas e de muitos setores, na racionalidade do Acordo¹⁶, pode apresentar risco menor que a carteira de crédito a grandes corporações.

O Acordo trata as oscilações econômicas em todos os países como se fossem idênticas: na abordagem padrão os percentuais são fixos e na abordagem avançada as correlações entre ativos e economia não distinguem regiões. A distinção entre países deve ocorrer, na abordagem avançada, nas

¹³ Na verdade, essas correlações também sofrem variações em função das PDs. Para PDs próximas de zero (abaixo de 15%), elas tendem a 16% (varejo), 20% (corporativo para pequenas empresas) e 24% (corporativo para grandes empresas). Isso reduz a queda de exigência de capital quando o ciclo econômico é altista e as PDs avaliadas ficam baixas, ou seja, um mecanismo contracíclico.

¹⁴ Dietsch e Petey (2003, p. 2) confirmam esse comportamento para empresas alemãs e francesas.

¹⁵ O Pilar 2 é, basicamente, a parte do Novo Acordo que determina os pontos que os bancos e supervisores locais devem focar sua atenção, pois não foram cobertos pelo cálculo de exigência mínima de capital e provisão.

¹⁶ Há argumentos teóricos e evidências empíricas tanto no sentido de corroborar, quanto no sentido de negar este comportamento – ver, por exemplo, para alguns argumentos teóricos, Henneke e Trück (2005, p. 18). Neste trabalho, não se entra nesse mérito. Consideram-se as imposições mínimas do Acordo como um fato estabelecido.

avaliações internas de PDs, LGDs e EADs que os bancos farão e, na abordagem padrão, nos *ratings* atribuídos pelas agências.

3 PEQUENA EMPRESA, GRANDE EMPRESA E VAREJO EM BASILÉIA II

Além da análise qualitativa de sensibilidade das variáveis PD, LGD e R sobre o capital exigido que se destacou nas seções anteriores, a forma de alocar as operações de crédito entre as diversas categorias de ativos definidas em Basiléia II também provoca alterações no capital mínimo exigido. Ou seja, ao definir que operações de crédito podem ser consideradas como varejo e o que pode ser considerado como pequena empresa, e, dependendo das características dos bancos – tamanho de sua carteira, por exemplo – pode-se alterar as condições de concorrência bancária.

O Novo Acordo define, na abordagem padrão, varejo como sendo as operações de crédito com as seguintes características:

70. Para serem incluídos na carteira de varejo, os ativos devem obedecer aos seguintes quatro critérios:

- Critério de orientação – A exposição é para um indivíduo, grupo de pessoas ou para um pequeno negócio;
- Critério de produto – A exposição tem uma das seguintes formas: crédito e linhas de crédito rotativas (incluindo cartões de crédito e crédito automático em conta corrente), [...] Títulos são especificamente excluídos [...];
- Critério de granularidade – O supervisor deve estar satisfeito que a carteira de varejo é suficientemente diversificada a um grau que reduza o risco de forma que a ponderação de 75% seja suficiente – um modo de obter isto pode ser o estabelecimento de um limite numérico de modo que nenhuma exposição agregada a uma contraparte possa exceder 0,2% da carteira total de varejo;
- Baixo valor de exposição individual – A exposição máxima agregada de varejo a uma contraparte não pode exceder um nível absoluto de € 1 milhão (BCBS, 2004, p. 19).

A título de ilustração, procura-se imaginar dois bancos: um com uma carteira de varejo que soma € 1 bilhão e, outro, com carteira de € 100 milhões. Aplicam-se os dois critérios numéricos ao banco maior:

- Granularidade – 0,2% de € 1 bilhão = € 2 milhões;
- Teto – € 1 milhão.

No banco menor:

- Granularidade – 0,2% de € 100 milhões = € 200 mil;
- Teto – € 1 milhão.

Portanto, o banco menor só poderá conceder créditos de até € 200 mil, pois foi limitado pela granularidade. Créditos acima desse valor serão considerados *corporate* e receberão maior exigência de capital. O banco maior pode conceder créditos de até € 1 milhão, limitado pelo teto, e considerá-los como varejo. Para eliminar a vantagem do banco maior, poder-se-ia reduzir o teto de € 1 milhão para €

200 mil, mas, então, a possibilidade do banco maior repassar para a taxa de juros do cliente¹⁷ a vantagem de ter uma carteira mais diversificada desaparece. Claro que não há nenhuma garantia de que esse repasse seria feito, mas há a certeza de que, na restrição, não há o que repassar.

Na abordagem avançada, a definição de varejo feita em BCBS (2004, p. 51, parágrafo 231) não difere muito da que se transcreveu para a abordagem padronizada. Destaca-se, apenas, que um crédito a pequena empresa, para ser tratado como varejo, continua tendo teto de € 1 milhão, mas não tem o limite de granularidade de 0,2%. No lugar dessa regra, exige-se a administração massificada, isto é, o crédito não pode ser concedido por análises aprofundadas de balanço como nos créditos corporativos, por exemplo. Pode-se pensar que, se um banco pequeno adotasse uma abordagem baseada em modelos internos, neste ponto, poderia ter um grande incentivo, mas, ainda assim, teria de comprovar que trata uma concessão de crédito volumosa para seu porte como uma operação massificada, o que não é fácil de aceitar.

Na abordagem avançada, também é possível, na categoria de créditos corporativos, a distinção entre créditos a grandes empresas e créditos a pequenas e médias empresas (SME – *small and medium sized entities*), que têm correlações diferentes – rever as curvas da Figura 2. Grande empresa é a empresa individual ou que pertence a um conglomerado que tem faturamento de vendas acima de € 50 milhões. Entre os faturamentos de € 50 milhões e € 5 milhões, há uma contínua redução da correlação “R” e, portanto, da exigência de capital. No faturamento de € 5 milhões, chega-se à correlação mínima (8 a 20% – é a curva para pequena empresa que foi desenhada na Figura 2) – não há mais redução para faturamentos menores a não ser que a empresa seja suficientemente pequena para ser tratada como varejo (“R” de 3 a 16%) e o crédito seja menor que € 1 milhão.

Sobre os créditos *corporate* viu-se, na Tabela 2, que não há uma generalizada vantagem entre os bancos que usam a abordagem avançada e os bancos que aplicam a abordagem padrão: o benefício dependerá das carteiras de crédito, formas de administração e comprovação estatística, para as autoridades supervisoras locais, do baixo risco dessas carteiras. As possíveis vantagens residem mais na flexibilidade – que pode possibilitar a redução de exigência de capital e, daí, a uma vantagem competitiva – e nas melhorias das formas de administração.

A redução *ou* aumento dos valores que definem as pequenas e médias empresas e o varejo pode afetar a concorrência internacional, pois um banco com sede em um país mais restritivo, ao consolidar suas agências e subsidiárias do exterior – consolidar as carteiras de crédito e o capital externo –, terá de manter mais capital que bancos sediados em países menos restritivos. Lembra-se, aqui, que o Acordo determina que as regras sejam aplicadas de modo consolidado às divisões e subdivisões internacionalmente ativas dos conglomerados bancários (BCBS, 2004, p.11).

Por exemplo, os países *européus* estão adotando as definições de Basiléia II para exigir capital sobre os créditos concedidos às pequenas e médias empresas, mas os Estados Unidos não estão

¹⁷ A exigência de capital pode gerar maior custo para um banco, pois restringe sua capacidade de alavancagem. No limite, se a exigência de capital fosse 100%, o banco deixaria de ser banco, pois só poderia emprestar seus próprios recursos. E captar recursos por meio de venda de ações em Bolsa é, em geral, para uma empresa saudável, mais caro que usar recursos de terceiros – espera-se maior retorno em seus negócios que os juros a serem pagos em suas dívidas.

adotando nenhum tratamento especial para essas empresas¹⁸ (não há a redução de até 4% na correlação “R” como observado na Figura 2).

Em contraste com o Novo Acordo, as agências [Federal Reserve System, Office of the Comptroller of the Currency (OCC), Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) e Office of Thrift Supervision (OTS)] não estão incluindo, nesta proposição de norma, um ajuste que resultaria em uma ponderação de risco mais baixa para um empréstimo a uma empresa de tamanho médio a pequeno (SME) que tem os mesmos parâmetros de risco que uma empresa maior. As agências não estão seguras que exista forte evidência que firmas menores com o mesmo PD e LGD de firmas maiores estejam menos sujeitas ao risco sistemático [macroeconômico] - (Federal Reserve System et al., 2006, p.161).

Assim, bancos sediados nos Estados Unidos que utilizem abordagens avançadas terão exigências maiores de capital sobre créditos a empresas com faturamento menor que € 50 milhões do que bancos com matriz na Europa. Mesmo que a concessão seja feita por meio de uma agência europeia do banco americano, ao consolidar suas operações em todo o mundo para calcular o capital exigido nos Estados Unidos, a sede do banco verificará que o capital mantido pela agência europeia é insuficiente para os padrões americanos e terá de complementá-lo¹⁹. Ou seja, essa característica doméstica da implementação de Basileia II favorecerá que o empréstimo a empresas com faturamento anual menor que € 50 milhões seja feito por bancos europeus.

A definição de varejo, nos Estados Unidos, limita as exposições em US\$ 1 milhão. Como o dólar, atualmente, tem menor valor que o euro, isso também poderia representar uma pequena desvantagem, mas, provavelmente, haverá flexibilidade entre os supervisores de nações diferentes para facilitar os cálculos e definições de carteiras dos bancos ativos internacionalmente.

4 BASILÉIA II NOS ESTADOS UNIDOS

As agências americanas dividem os bancos em três grupos:

- Grandes ou internacionalmente ativos, que são obrigados a usar abordagens avançadas;
 - o Ativos totais consolidados em US\$ 250 bilhões ou mais; ou
 - o Exposição externa de US\$ 10 bilhões ou mais;
- Bancos que decidirem voluntariamente a adotar abordagens avançadas; e;
- Bancos que não adotarão as abordagens avançadas (Federal Reserve System et al., 2006: p. 89). Segundo Federal Reserve System et al. (2006, p. 161), havia um total de onze bancos com pretensão ou que teriam obrigação de usar abordagens avançadas em 11 em março de 2006.

O Novo Acordo está estruturado para substituir o Acordo de Basileia I. Inclui muitas outras características que não estão sendo analisadas aqui, mas que têm de ser apreciadas para se avaliar seu

¹⁸ Henneke & Trück (2005: p. 18) citam que Bernanke considera a existência de um efeito “acelerador financeiro” que atingem mais as empresas menores e, portanto, as pequenas e médias empresas teriam mais riscos macroeconômicos que as empresas maiores.

¹⁹ No caso de uma sede europeia, a consolidação, ao incluir as subsidiárias americanas, mostrará excesso de capital.

impacto sobre um país – pode-se citar, dentro da categoria risco de crédito, os riscos soberanos, patrimoniais e interbancários. Basiléia I exige capital sobre os riscos de crédito e sobre os riscos de mercado das carteiras dos bancos, mas Basiléia II exige capital, também sobre risco operacional e sobre carteiras de créditos “securitizadas”²⁰ (cria-se uma empresa onde os ativos são operações de crédito cedidas por um banco que, em troca, recebe os recursos originados da venda do passivo dessa empresa que são títulos – *securities* – vendidos no mercado). Portanto, deixar que alguns bancos domésticos continuem em Basiléia I é isentá-los dessas exigências.

Em julho de 2003, as agências americanas, com base em um conjunto de consultas do Comitê da Basiléia, editaram um informativo sobre proposição de normas (*advance notice of proposed rulemaking* – ANPR) para implementação de Basiléia II nos Estados Unidos. O ANPR propunha implementação das abordagens mais avançadas de Basiléia II apenas sobre as organizações bancárias americanas maiores ou internacionalmente ativas (Federal Reserve System, 2005, p. 4).

A exigência de capital para risco de mercado foi introduzida em Basiléia I por meio da Emenda de 1996 (BCBS, 1996). Os Estados Unidos implementavam-na do seguinte modo:

A norma final²¹ se aplica a todos os bancos ou *holdings* bancárias cuja atividade de *trading*²² é igual a 10% ou mais do seu total de ativos, ou cuja atividade de *trading* é igual a US\$ 1 bilhão ou mais (Federal Reserve System et al., 1996: p. 47361).

Desse modo, é possível que alguns bancos americanos, que se enquadrem nesses parâmetros, não tenham exigência de capital nem para risco de mercado e nem para risco operacional – o mesmo não é possível para grandes bancos. E isso parece estar de acordo com os cinco princípios que guiam as agências americanas em relação a esse tema:

Considerando as revisões das normas dos Estados Unidos sobre capital para cobertura de risco, as agências foram guiadas por cinco princípios gerais. Uma estrutura revisada deve: (1) promover práticas bancárias saudáveis e seguras e um nível prudente de capital regulamentar, (2) manter um equilíbrio entre sensibilidade ao risco e aplicabilidade operacional, (3) evitar problemas regulamentares indevidos, (4) criar incentivos apropriados para organizações bancárias, e (5) mitigar distorções materiais nas exigências de capital sobre riscos para instituições grandes e pequena” (Federal Reserve System, 2005, p. 4).

Ainda há estudos para alterar a Basiléia I americana:

Algumas revisões possíveis têm sido estudadas sob a luz de: mudanças nas condições de mercado e ambiente bancário; pesquisas que trouxeram melhor entendimento dos riscos econômicos sobre certas atividades; e possíveis efeitos competitivos sobre as organizações bancárias em Basiléia I e em Basiléia II em vista de linhas de negócios específicas (Federal Reserve System, 2005, p. 4).

Entre esses estudos destacam-se:

- Redução do percentual de ponderação, para pequenos negócios, de 100% para 75%;

²⁰ Em geral, apenas instituições de porte maior fazem operações deste tipo.

²¹ A norma a que se refere é a *Risk-Based Capital Standards: Market Risk*.

²² Basiléia I exige capital para risco de mercado apenas sobre variação de: preços de ações e títulos atrelados a taxas de juros e que pertençam ao *trading book* – carteira de títulos negociados no curto prazo; e variação de taxas de câmbio e de preços de *commodities* em todo o banco (BCBS, 1996, p. 1).

- Aumento do número de fatores de ponderação (atualmente existem 0, 20, 50, 100 e 200% e teriam, no futuro, 35, 75, 150 e 350%); e

- Uso de *ratings* externos.

Ou seja, há uma incorporação de elementos da abordagem padrão de Basileia II na atual exigência de capital americana. Essas ponderações são depois multiplicadas por 8% e pela exposição da carteira de crédito do banco para estabelecer o capital mínimo que o banco deve manter.²³

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação do Novo Acordo de Basileia pode apresentar vários movimentos: na concorrência internacional, na concorrência nacional, na manutenção de solvência dos bancos, no incentivo a determinados comportamentos na administração bancária, no estímulo, ou desestímulo, a crédito a determinadas categorias de agentes. As normas editadas pelo Comitê da Basileia representam as exigências mínimas a serem aplicadas nas relações internacionais. O aumento das exigências unilateralmente pode representar uma desvantagem na concorrência financeira internacional. Na implementação em bancos com atuação apenas doméstica, há mais flexibilidade. Essa flexibilidade pode, entretanto, servir apenas para aumentar os lucros de algumas instituições financeiras em detrimento de outras (alterando a concorrência doméstica) ou, até mesmo, distribuir melhor os riscos e os custos e beneficiar o tomador de crédito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards - A Revised Framework*, Basileia, Jun. 2004.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks*, Basileia, 1996.

DIETSCH, M.; PETEY, J. *Should SME exposures be treated as retail or corporate exposures?* Mar. 2003. Disponível em: www.phil.frb.org/econ/conf/retailcreditrisk/Dietsch--SMEcreditrisk-german&french-240303.pdf.

FEDERAL RESERVE SYSTEM. ANPR for proposed revisions to the Current Risk-Based Capital Rules, Sept. 2005. Disponível em: www.federalreserve.gov/boarddocs/press/bcreg/2005/20051006/Basel1Amemo.pdf.

FEDERAL RESERVE SYSTEM. Federal Deposit Insurance Corp & Department of The Treasury. *Draft Basel II NPR*, Apr. 2006. Disponível em: http://www.federalreserve.gov/generalinfo/basel2/DraftNPR/NPR/Draft_Basel_II_NPR.pdf.

FEDERAL RESERVE SYSTEM. Federal Deposit Insurance Corp & Department of The Treasury. *Risk-Based Capital Standards: Market Risk in Federal Register*, v. 61, n. 174, p. 47358-47378, Sept. 1996.

FRYE, J. *Depressing recoveries*, Federal Reserve Bank of Chicago, *Working Paper*, Emerging Issues Series, p. 1-14, Oct. 2000.

HENNEKE, J.; TRÜCK, S. *Capital requirements for SMEs under the Revised Basel II Framework*, May 2005. Disponível em: <http://www.statistik.uni-karlsruhe.de/htm/mitarbeiter/trueck/sme.pdf>.

²³ Os supervisores americanos, desde a implementação de Basileia I, têm o poder de aplicar percentuais mínimos de capital diferentes a cada banco (8% é o piso).

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 tr s 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 atua o específica de tais bancos e que assim não tenha um viés contra o crédito, sobretudo aos segmentos mais carentes e com capacidade de gera o de emprego e renda.

As autoridades regulatórias mostram-se cautelosas na implementa o das novas regras, cautela que está refletida no calendário proposto para a adequa o do sistema financeiro, o qual cobre um período razoavelmente dilatado de sete anos. Ademais, a restri o do método IRB para os grandes bancos e com exposi o no mercado internacional e a não utiliza o de agências de *rating* externas parecem demonstrar precau o. Os reguladores no Brasil também assinalam que a determina o 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   capacita o 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   implementa o do Basileia II no âmbito dos bancos públicos destacam-se as condi oes que esses bancos efetivamente ter o para desenvolver os modelos de mensura o de risco. Os modelos mais avançados vão ser utilizados pelos grandes bancos, garantindo-lhes maior flexibilidade na aloca o de capital, diferentemente dos demais bancos. Na maior parte das institui oes, a avalia o 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 adequa o 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 adequa o de capital. Nesse caso, não restariam a estes alternativas que não a mudança de seu perfil, tendo como resultado provável um processo de transforma o dos mesmos em agências de fomento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIDA, P rsio. Mecanismos compulsórios e mercado de capitais: propostas de política econ mica. In: BACHA, Edmar Lisboa; OLIVERIA FILHO, Luiz Chrysostomo de (Org.). *Mercado de capitais e crescimento econômico: li oes 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.