

BASILEIA III: CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

Giuliano Contento de Oliveira

Adriana Nunes Ferreira¹

Área 1: Macroeconomia, política econômica e financiamento do desenvolvimento

Resumo

Basileia III surgiu diante da insuficiência do arcabouço regulatório então vigente em evitar o risco sistêmico, como de resto demonstrado pela crise financeira global deflagrada em 2008. Nessa perspectiva, esse artigo tem o objetivo de analisar as principais características de Basileia III, sua concepção e os aspectos centrais relacionados aos processos de sua implementação no Brasil, com especial destaque à adequação do sistema bancário brasileiro à nova estrutura de capital estabelecida pelo “novo acordo” e aos seus possíveis efeitos sobre as condições de crédito no Brasil, diante da exigência de capital de melhor qualidade. Sustenta-se que o sistema bancário brasileiro está se adequando sem maiores dificuldades às novas regras e que a nova estrutura de capital dos bancos tende, de fato, a tornar a política de crédito dessas instituições mais seletiva, mas isso não tende a afetar de forma tão adversa as condições de crédito já adversas prevalecentes no Brasil, considerando contextos de “normalidade econômica”.

Palavras-chave: Basileia III; risco sistêmico; crédito; bancos.

Abstract

Basel III emerged due to the insufficiency of the regulatory framework then in place to avoid systemic risk, as demonstrated by the global financial crisis that began in 2008. In this perspective, this paper aims to analyze the main Basel III characteristics, its conception and the central aspects related to the processes of its implementation in Brazil, with particular emphasis on the adequacy of the Brazilian banking system to the new capital structure established by the "new agreement" and its possible effects on credit conditions in Brazil, due to the capital requirements of better quality for banks. It is argued that the Brazilian banking system is adjusting without difficulty to the new rules and that the new capital structure for banks tends to make the credit policy of these institutions more selective, but this does not tend to affect very adversely the already adverse credit conditions prevailing in Brazil, considering contexts of "economic normality".

Key words: Basel III; systemic risk; credit; banks.

Jel-Code: E44; E51; E52.

¹ Professores do Instituto de Economia da Unicamp. Os autores agradecem o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a realização desse trabalho, responsabilizando-se, naturalmente, por eventuais erros e omissões.

1 Introdução

Antes mesmo de completar o processo de implementação de Basileia II no Brasil², surgiu Basileia III³, diante da insuficiência do arcabouço regulatório então vigente em evitar o risco sistêmico, como de resto demonstrado pela crise financeira global deflagrada em 2008. A existência de um sistema bancário paralelo (“*shadow banking system*”), formado por instituições não-bancárias, mas que executavam, *de facto*, atividades de bancos (“*nonbank banks*”), de um lado, e a insuficiência da estrutura de capital dos bancos e de suas entidades controladas até então vigente para acomodar a absorção de perdas e, assim, o risco sistêmico, de outro, decerto foram os principais condicionantes estruturais para a reforma de Basileia II e o surgimento, assim, de Basileia III.

Nesse sentido, esse artigo tem o objetivo de analisar as principais características do chamado “novo acordo” de Basileia III, envolvendo, dessa maneira, o âmbito de sua concepção, assim como analisar os aspectos centrais relacionados aos processos de sua implementação no Brasil, com especial destaque à adequação do sistema bancário brasileiro à nova estrutura de capital estabelecida pelo “novo acordo”, bem como aos seus possíveis efeitos sobre as condições de crédito no Brasil, diante da exigência de capital de melhor qualidade.

A análise da literatura recente sobre o tema, bem como dos dados e indicadores considerados neste artigo, permite sustentar que o sistema bancário brasileiro está se adequando sem maiores dificuldades às novas regras e que a nova estrutura de capital dos bancos tende, de fato, a tornar a política de crédito dessas instituições mais seletiva, mas isso não tende a afetar de forma tão adversa as já adversas condições de crédito prevalentes no Brasil, considerando contextos de “normalidade econômica”. Do ponto de vista da solidez do sistema, além da capacidade de se adequar às regras de Basileia III no que tange à estrutura de capital proposta, o sistema bancário brasileiro dispõe de uma carteira de títulos públicos altamente relevante, que combina alta liquidez e rentabilidade, e de um diferencial importante, correspondente à existência de um saldo significativo de recursos compulsoriamente recolhidos pelo BCB. Essas condições, combinadas com a capacidade de adequação dos bancos às “novas regras”, tornam o SFN altamente capaz de absorver choques adversos, evitando situações de crise. A existência de um elevado saldo de recolhimento compulsório, ademais, também permite seu manejo para fins de atenuar ou, até mesmo, neutralizar uma possível pressão de alta no custo do crédito induzida pela exigência de uma estrutura de capital mínimo ponderado pelo risco mais rigorosa – considerando, evidentemente, situações em que os grandes bancos continuem sendo capazes de cumprir as exigências regulatórias de Basileia III, como atualmente.

2 Regulação prudencial e risco sistêmico

Os bancos são instituições únicas no capitalismo, na medida em que são capazes de criar meios de pagamentos a partir da emissão de obrigações contra si mesmos, sob a forma de depósitos à vista (Keynes, 1933). São instituições, ademais, que assumem a condição de “coluna vertebral” do sistema de pagamentos moderno, em vista da centralidade da moeda bancária nas economias contemporâneas. Cumprem, por isso, a função pública de atribuir viabilidade a esse sistema.

Contudo, os bancos são orientados, como outras empresas privadas, para a geração de valor para os acionistas, buscando permanentemente a valorização e a acumulação da riqueza sob a forma monetária (Freitas, 1997). Nesse intento, essas instituições possuem uma predileção intrínseca ao risco e à inovação, uma vez que a realização de empréstimos destinados a bons pagadores rentabiliza suas operações e, assim, concorrem para tornar seus lucros mais elevados. Como já dizia Galbraith (1975, p.20-21), em seu clássico livro sobre moeda e bancos:

² De acordo com o Comunicado BCB 16.137/2007, as regras de Basileia II seriam totalmente implementadas no sistema bancário brasileiro até o final de 2012.

³ Ver BCBS (2010).

O processo pelo qual os bancos criam dinheiro é tão simples que até repugna a mente. Quando algo tão importante está envolvido, parece que seria apenas decente haver algum mistério mais profundo. [...]

[...] O depósito inicial ainda permanecia a crédito do depositante original. Mas havia agora um novo depósito correspondente ao empréstimo. Ambos poderiam ser usados para realizar pagamentos, ou seja, como moeda. A moeda, portanto, era criada. A descoberta de que os bancos podiam criar moeda dessa forma surgiu muito cedo no desenvolvimento da atividade bancária. Havia os juros a ganhar. Quando há tal recompensa, os homens têm o instinto natural para a inovação.

A imprescindibilidade dos bancos em uma economia capitalista também decorre do fato de que o endividamento faz parte da lógica desse sistema, isto é, uma economia capitalista é irremediavelmente uma economia de crédito. Isso porque, partindo-se de uma abordagem Kaleckiana-Keynesiana, a expansão do lucro macroeconômico requer a ampliação permanente do investimento relativamente ao investimento realizado no período anterior, sendo isso somente possível mediante a existência de um sistema de crédito (Belluzzo e Almeida, 1999). Donde resulta, pois, que uma economia capitalista possui uma estrutura financeira subjacente, que sofre mudanças ao longo do *business cycle* (Minsky, 1986).

Como mostrou Minsky (1982; 1986), a partir de sua teoria da instabilidade financeira, as posturas financeiras dos atores econômicos, incluindo os bancos, sofrem alterações ao longo dos períodos de expansão e de retração dos negócios, sendo a instabilidade processada ao longo das trajetórias de expansão dos lucros, da renda e do emprego. Isso porque, nesses períodos, os atores econômicos tendem a reduzir as suas margens de segurança, definidas pela diferença entre os fluxos de lucros esperados e os compromissos financeiros contratados de uma unidade econômica em cada período de renda. Na medida em que as margens de segurança das unidades econômicas vão sendo reduzidas, vai se processando um aumento da participação dos atores econômicos financeiramente mais frágeis na estrutura financeira da economia. Ou seja, seguindo a taxonomia definida por Minsky (1982; 1986), ocorre um aumento da participação das unidades econômicas que passam a assumir posturas financeiras especulativa e Ponzi vis-à-vis a postura hedge na estrutura financeira do sistema⁴.

Os bancos, enquanto atores cujas operações são orientadas para o lucro, são fundamentalmente procíclicos: enquanto nos períodos de expansão dos negócios essas instituições potenciam o crescimento da renda e do emprego, nas fases de contração elas aprofundam a instabilidade e a crise. Isso porque o aumento do grau de preferência pela liquidez assumido por essas instituições nos contextos adversos, de reversão (para pior) do estado geral de expectativas, problematiza as condições de financiamento e refinanciamento do sistema, aprofundando o processo de fragilização da estrutura financeira subjacente a uma economia capitalista, lançando-se as bases para situações de risco sistêmico, vale dizer, de desarticulação do sistema de pagamentos e de financiamento.

Nos contextos de expansão dos negócios, por sua vez, os bancos, assim como os demais atores econômicos, tendem a reduzir as margens de segurança de suas operações. Esse processo pode ocorrer, inclusive, de forma imperceptível, na medida em que o próprio contexto de otimismo e de aceleração dos negócios provoca uma melhora relevante dos indicadores de resultado e de solvência dos atores econômicos, além de suscitar a superestimação de suas receitas esperadas a partir das operações realizadas. O contexto de estado geral de expectativas otimista, dessa forma, induz os bancos a se submeterem, ainda que imperceptivelmente, a riscos mais elevados, além de concorrer no sentido de incentivar a introdução de inovações financeiras orientadas tanto para driblar as restrições impostas

⁴ Sucintamente, em uma postura hedge, os lucros esperados são suficientes para honrar os compromissos financeiros assumidos em todos os períodos futuros; em uma postura especulativa, opera-se com margens de segurança mais reduzidas, sendo que durante alguns períodos de renda os compromissos de pagamento em dinheiro superam os lucros esperados. Trata-se, assim, de uma unidade dependente de refinanciamento e vulnerável a aumentos da taxa de juros; por fim, uma postura Ponzi corresponde a um caso extremo de financiamento especulativo, no sentido de que os lucros esperados não são suficientes para cobrir as despesas com juros da dívida assumida em diversos períodos de renda, condição que torna a dívida crescente e, por extensão, progressiva a necessidade de refinanciamento. A postura de Ponzi, assim diz respeito, a uma unidade de elevada vulnerabilidade a aumentos da taxa de juros.

pela autoridade monetária como para viabilizar a geração de lucros extraordinários, ainda que temporários (Kregel, 1997; Freitas, 1997).

Nessa perspectiva, os bancos centrais modernos cumprem papel muito relevante para assegurar a estabilidade do sistema financeiro, não apenas mediante a assunção de funções “*ex-post*”, isto é, depois da deflagração de uma crise financeira, a saber, “*market-maker*” e “*lender of last resort*”, mas também “*ex-ante*”, mediante regulação e supervisão do sistema bancário. É exatamente nesse contexto que se inserem as medidas de regulação prudencial, enquanto ações adotadas pela autoridade monetária para evitar o risco sistêmico. De acordo com Guttman (2006, p.208):

[...] O risco sistêmico, que ameaça o sistema de crédito e a economia que este sustenta *in toto*, surge quando uma crise financeira realiza seu potencial de contágio e começa a se espalhar de forma bem rápida. A crise se aprofunda em meio a uma cadeia autoalimentada de perdas, vendas devido ao pânico, perdas adicionais, mais pânico e assim por diante. [...]

Em uma economia de crédito, pois, a regulação prudencial é imprescindível, embora insuficiente, para desincentivar a assunção de riscos exagerados pelo sistema bancário e, assim, evitar o quanto possível a deflagração de crises financeiras. Diante da centralidade dos bancos no sistema de pagamentos moderno, conforme indicado, a insolvência de uma instituição financeira pode lançar as bases para crises bancárias de grandes proporções, provocando perdas severas para os detentores de riqueza e ensejando políticas de socialização de prejuízos privados. Isso porque a insolvência de um banco, ao desencadear situações de desconfiança com relação à solvência das demais instituições e de pânico, inviabiliza o sistema de crédito e pode lançar as bases, inclusive, para situações de insolvência de instituições que seriam sólidas em contexto de normalidade de funcionamento do mercado interbancário. Pois, em contextos adversos, os bancos “*empoçam liquidez*”, diante do maior grau de preferência pela liquidez assumido por essas instituições.

Foi justamente em razão do papel central que os bancos assumem nas economias contemporâneas, associado à predileção inata ao risco que os bancos possuem, que os acordos de Basileia surgiram e foram implementados em 1988, acordos esses batizados de Basileia I.

Como será discutido na próxima seção, mediante a imposição de exigência de capital mínimo às instituições financeiras, buscou-se instituir um sistema de administração dos riscos assumidos por elas, de sorte a se evitar o risco sistêmico. Não obstante, a realidade do sistema financeiro contemporâneo se mostrou bem mais complexa, exigindo a necessidade de reformar os acordos originais, a partir de Basileia II (2004) e, mais recentemente, de Basileia III (2013).

3 Acordos de Basileia I e II: evolução e características principais

Os acordos de Basileia I, implementados pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia em 1988, buscaram instituir uma tessitura institucional de regulação harmonizada mundialmente, tendo como alvo-fundamental os bancos internacionais. Estes, diante da baixa capitalização e da elevada oferta de crédito no mercado de euromoedas nos anos 1980, foram convencidos de que seria preciso uma regulação para atividade bancária internacional (Guttman, 2006). Além disso, mas não menos importante, a regulação da atividade bancária internacional buscou estabelecer um ambiente concorrencial menos desigual para as instituições financeiras globais, em vista das definições comuns e da uniformização das exigências de requerimentos mínimos de capital ponderados pelo risco dos ativos aplicados aos bancos de diferentes origens com atuação global (Mendonça, 2004; Freitas, 2012). Em retrospectiva, aliás, pode-se afirmar que a redução da desigualdade competitiva prevalente entre os bancos com atuação internacional foi o principal objetivo de Basileia I (Kregel, 2006).

O referido acordo buscou, pois, tornar a estratégia de gestão de balanço dos bancos, particularmente dos ativos, menos arrojada, a partir da imposição de requerimento mínimo de capital ponderado pelo risco da ordem de 8%. Tratou-se, como salienta Mendonça (2004), de um sistema de regulação que dispensou a análise detalhada dos balanços das instituições financeiras, por se basear em uma métrica fundamentalmente quantitativa. Do ponto de vista da solvência, por seu turno, a

intenção foi criar, a partir da exigência de capital mínimo dos bancos, um colchão amortecedor de liquidez para os bancos em contextos de instabilidade, de tal modo a evitar insolvências e, por extensão, o risco sistêmico.

Pode-se afirmar, contudo, que Basileia I já nasceu anacrônico, considerando a complexidade dos sistemas financeiros nacionais e internacional prevaiente à época. Diante das transformações estruturais do Sistema Financeiro Internacional (SFI), principalmente a partir dos anos 1970, a atividade bancária também foi substancialmente modificada. Os bancos passaram a atuar cada vez mais como verdadeiros custodiantes de valores, viabilizando a geração de resultados a partir de operações que não exigem capital regulatório. Na esteira do processo de aprofundamento de uma das mais importantes transformações estruturais do SFI, a saber, a securitização, e diante do estímulo adicional paradoxalmente incitado pelas próprias exigências de Basileia I, essas instituições se transformaram em verdadeiras distribuidoras das operações de crédito. Originar e distribuir (tirar do balanço) operações de crédito tornou-se, pois, prática comum dos bancos. E, com isso, a exigência mínima de capital ponderada pelo risco que originalmente buscou estimular uma gestão de ativos menos arriscada por parte dos bancos acabou incitando exatamente o contrário: diante da possibilidade de retirar as operações de crédito de seus balanços depois de sua origem, mediante o processo de securitização de suas carteiras de crédito, essas instituições tenderam a assumir riscos ainda maiores em sua atividade de lucrar mediante emissão de passivos contra si mesmas.

Frente às regras estabelecidas em Basileia I, os bancos também avançaram substancialmente no desenvolvimento de modelos de alocação de capital, de sorte a maximizar a geração de resultados a partir de um dado nível de capital ponderado pelo risco (Kregel, 2006). De um lado, uma regulamentação de capital regulatório baseada em um sistema de ponderações fixas. De outro, um processo vigoroso e crescente de modelos internos de gerenciamento de riscos orientados, como dito, para a maximização de lucros a partir dos requerimentos exigidos (Guttman, 2006; Mendonça, 2004).

Isso significou, basicamente, que a regulação a partir da exigência mínima de capital foi insuficiente para lidar, tanto do ponto de vista das desigualdades competitivas como da solvência do sistema financeiro, com a crescente diversificação das atividades bancárias. Ao estimular práticas e inovações voltadas para retirar as operações de crédito dos bancos, os acordos de Basileia I concorreram para tornar o sistema financeiro mais suscetível a crises, em vez de mais sólido, assim como para tornar o crédito mais caro relativamente a formas alternativas de intermediação financeira que não exigiam requerimentos mínimos de capital ponderados pelo risco.

Com efeito, as regras instituídas em 1988 foram se tornando progressivamente obsoletas, tornando-se cada vez mais patente a necessidade de a regulação prudencial contemplar um espectro mais amplo de riscos além do risco de crédito, como os riscos de mercado e de liquidez. Para Kregel (2006, p.25), Basileia I não foi suficiente sequer para atingir seu objetivo principal, a saber, “[...] *nivelar as condições de concorrência por meio da introdução de padrões uniformes de adequação de capital para os bancos que operam em mercados internacionais.*”, na medida em que incentivou a chamada arbitragem regulatória – grosso modo, gestão de ativos e passivos voltada para driblar as regras impostas por Basileia I. Do ponto de vista da solvência do sistema financeiro, por sua vez, Basileia I falhou ao supor que as perdas dos bancos são suportadas por capital, enquanto o são, de fato, acomodadas por fluxos de renda, em geral. Ainda segundo Kregel (2006, p.32):

A posição [dos bancos] é de que o capital não é um meio eficiente de defesa contra condições anormais – esse é o papel de um prestador de última instância, e não é o fator relevante para se lidar com perdas normais. [Lida-se] melhor com elas por meio de provisionamento a partir da receita e de perdas.

Foi exatamente com o objetivo de tornar o sistema de regulação prudencial mais adequadamente capaz de lidar com as imperfeições e insuficiências de Basileia I que, em 2004, implementou-se uma reforma desse arranjo, designada de Basileia II. Enquanto Basileia I se destinava a “*leveling*

the playing field” dos bancos internacionalmente ativos, Basileia II teve como foco um novo tratamento dos riscos bancários. Nesse sentido, em Basileia II deu-se a opção de bancos internacionalmente ativos mensurarem seus riscos e calibrarem seus sistemas internos de controle, com o acordo assumindo um caráter marcadamente “pró-mercado”, ampliando o poder do sistema bancário de gerenciar seus próprios riscos (Mendonça, 2004).

O novo Acordo foi organizado, pois, em três pilares, a saber: os requerimentos mínimos de capital próprio, o processo de supervisão e a “disciplina de mercado”.

Para calcular os requerimentos mínimos de capital próprio, foram considerados três tipos de riscos, quais sejam: o risco de mercado (introduzido no adendo de 1996 ao Basileia I), o risco de crédito e o risco operacional – sendo este introduzido em Basileia II.

Em relação ao risco de mercado, foram estabelecidos dois mecanismos de cálculo dos requerimentos de capital, a saber: a forma padronizada e os modelos avançados. Na forma padronizada, é utilizada uma metodologia na qual são calculados separadamente os riscos específicos de cada ativo e os riscos gerais. No método avançado, por seu turno, os requerimentos de capital são obtidos por meio de modelos Value at Risk (VaR)⁵, com maior liberdade para estabelecer correlações entre os fatores de risco (juros, câmbio, ações e commodities.). Adicionalmente, neste método, deve haver o registro histórico dos dados relevantes para o cálculo das exposições de pelo menos um ano e um intervalo de confiança bastante conservador, da ordem de 99% (Freitas, 2008).

Para o cálculo das exposições ao risco de crédito, há três opções de cálculo. Na primeira abordagem, padronizada, a ponderação de risco dos ativos é determinada pelo perfil das operações e por classificações fornecidas por agências de *rating* ou agências de crédito à exportação. As demais abordagens permitem o uso de modelos internos, em que as próprias instituições devem calcular a probabilidade de inadimplência a partir de modelos próprios chancelados pelos reguladores: são elas a *foundation internal ratings based* – F-IRB e a *advanced internal ratings based* – A-IRB⁶.

A inclusão do chamado “risco operacional” procurou proteger o sistema contra fraudes internas e externas, manipulações de mercado, danos a ativos físicos, problemas de contabilidade e de uso inadequado de softwares e hardwares, entre outros. A exposição ao risco operacional também possui três opções de cálculo. A primeira, básica (*Basic Indicator Approach* – BIA), baseia-se nas receitas brutas médias dos últimos três anos dos bancos. A segunda, padronizada (*Standardized Approach* – SA), toma como referência as receitas brutas dos últimos três anos, segregadas por linhas de negócio. A terceira, avançada (*Advanced Measurement Approach* – AMA), utiliza modelos internos, a partir de metodologias de VaR. Pode-se afirmar, dessa forma, que a crise financeira global de 2008 foi um notável exemplo dos danos causados pelas chamadas “falhas operacionais” e uma demonstração de que os sistemas de mensuração desse risco falharam consideravelmente.

O segundo pilar, por sua vez, se refere ao processo de supervisão. Houve, na passagem de Basileia I para Basileia II, uma ampliação do papel do regulador, podendo este avaliar a forma de cálculo do capital exigido praticada por cada banco e intervir sempre que julgasse necessário. A possibilidade de os bancos elaborarem sua própria estratégia para lidar com o risco, vale registrar, impôs aos supervisores a necessidade de aprovar a validade e verificar a capacidade de implementação da estratégia por parte da instituição financeira. Isso envolve examinar os métodos bancários de levantamento, monitoramento e processamento de informações relevantes (Carvalho, 2005).

Finalmente, o terceiro e último pilar trata da disciplina de mercado. Ele traça políticas e requerimentos com a intenção de que os bancos sejam transparentes na divulgação de informações

⁵ Método utilizado para mensurar risco em operações financeiras, constituindo uma medida de perda de portfólio considerando que este esteja submetido a oscilações “normais” dos mercados. Isso porque os modelos de precificação de ativos pressupõem que o passado continue se reproduzindo no futuro. Sobre Value at Risk, ver Linsmeier e Pearson (2000). Sobre seus limites à luz da dinâmica das finanças norte-americanas, ver Cintra e Cagnin (2007).

⁶ Na versão F-IRB, os bancos podem utilizar suas próprias estimativas de Probabilidade de Default (PD), sendo os demais componentes fornecidos pelos supervisores. No A-IRB, todos os componentes são calculados pelos bancos.

relevantes sobre seus níveis de capital, suas operações, os principais riscos a que estão expostos e os tipos de controles adotados por essas instituições.

Grande parte das críticas à Basileia II diz respeito à metodologia de mensuração de riscos proposta pelo acordo, pois, ao supor a condição de ergodicidade⁷, os modelos de gerenciamento de riscos adotados pelas instituições financeiras apresentam falhas em momentos de quebra estrutural de parâmetros, ou seja, de instabilidade. Nas palavras de Cintra e Cagnin (2007, p.322):

O pressuposto dos modelos de gestão e monitoramento de risco é que o passado continue a se reproduzir no futuro. Isso significa que os modelos presumem uma certa normalidade no ambiente dos negócios. Em períodos de turbulência, no entanto, os sofisticados sistemas de administração de risco se tornam inadequados. Os conceitos estatísticos utilizados para mensurar os riscos – as distribuições de probabilidade, as medias aritméticas indicando resultados mais prováveis na forma de valores esperados, o desvio-padrão de resultados efetivos a partir do valor (médio) esperado, a covariância que mede a forma em que os retornos dos diferentes ativos estão inter-relacionados – deixam de se aplicar a episódios de crises financeiras.

Além disso, à luz do que ocorreu quando da deflagração da crise financeira de 2008, o papel das agências de *rating* no cálculo dos riscos vem sendo questionado. Como a ponderação de riscos é feita, no modelo padrão, com o uso da classificação de risco que tais agências atribuem aos ativos, os resultados são muito sensíveis ao julgamento delas.

Outra crítica importante diz respeito ao não enfrentamento da questão do risco sistêmico pelo modelo de gerenciamento de riscos utilizado, uma vez que sua lógica é, fundamentalmente, microeconômica. Nas palavras de Freitas (2012, p. 488):

Basileia II apresenta uma característica essencialmente microeconômica. Considerando um período econômico estável, este instrumento impede que bancos individualmente assumam riscos maiores ou possuam exposições mais arriscadas que o padrão considerado aceitável naquele momento. Contudo, ao não capturar a evolução das expectativas da economia de modo agregado, deixa de ser efetivo nos momentos de instabilidade. Pior, ao embutir em seus mecanismos fatores decorrentes das expectativas da economia, estimula os fatores que concorrem para sua ocorrência.

Aqui, por fim, surge outro aspecto importante, a saber, o caráter procíclico da regulação nos moldes de Basileia II. Nas palavras de Mendonça (2012, p.453):

As regras presentes em Basileia II podem atuar no sentido de agravar o já pró- cíclico caráter da atuação das instituições bancárias, como apontado. Isto porque, em função da associação do capital à leitura de riscos dos agentes, requerimentos de capital menores seriam exigidos em fases de expansão da economia e o ritmo de concessão de créditos e maiores, em fases de aceleração, o que certamente problematizaria ainda mais a capacidade de os bancos emprestarem recursos em momentos adversos.

4 Basileia III

Os chamados acordos de Basileia III surgiram diante das fragilidades regulatórias explicitadas pela crise financeira global deflagrada em 2008, tendo sido oficializadas em 2010, a partir do Basel

⁷ Grosso modo, ergodicidade que o futuro constitui uma reprodução do passado, sendo, inclusive, passível de ser previsto estatisticamente a partir de informações pregressas. Nos termos de Davidson (2002, p.50-51): “*Invoking the ergodic axiom means that the outcome at any future date is merely the statistical shadow of events that have already occurred; the future is written in today’s historical ‘evidence’.*”. Evidentemente, trata-se de uma noção refutada pela escola pós-keynesiana, que trabalha com a noção de incerteza e, por extensão, de não-ergodicidade.

Committee on Banking Supervision⁸ (2010). Seu maior objetivo consistiu em assegurar a estabilidade do sistema financeiro e aperfeiçoar a versão anterior do acordo, a saber, Basileia II, de 2004.

Relativamente à versão anterior dos acordos, Basileia III inovou nas seguintes frentes: i) aumento das exigências de capital de melhor qualidade; ii) inclusão de exigências diante do risco de liquidez, a saber, o *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), no curto prazo, e o *Net Stable Funding Ratio* (NSFR), para prazos mais dilatados; e iii) introdução de mecanismos redutores da prociclicidade do comportamento do sistema bancário (*countercyclical capital buffer*), bem como da arbitragem regulatória (Freitas, 2012). De acordo com Leite e Reis (2013, p.174):

Além de procurar combater a prociclicidade, Basileia III se preocupa mais do que seu predecessor com a quantidade e, principalmente, a qualidade do capital exigido para os bancos. [...]

Outro ponto importante diz respeito à gestão do risco de liquidez. A experiência advinda com a recente crise mostrou que requerimentos de capital maiores são necessários, porém não suficientes, para a manutenção da estabilidade financeira. É preciso que as instituições apresentem graus de liquidez satisfatórios, na medida em que dado o descasamento de prazos entre ativos e passivos, não basta que as mesmas sejam solventes, mas também líquidas o suficiente de modo que possam cumprir suas obrigações frente a um aumento temporário dos saques.

Nessa perspectiva, esta seção tem o objetivo de discutir Basileia III, com especial atenção ao processo de sua implementação no Brasil, tanto no que diz respeito às principais adaptações realizadas como no que tange à adequação do sistema bancário brasileiro à nova estrutura de capital e aos seus potenciais efeitos sobre as condições de crédito.

4.1 Concepção e críticas

Basileia III incorporou algumas modificações em relação a Basileia II. Os 3 pilares - índice de capital, processo de supervisão e disciplina de mercado - foram mantidos, mas a eles foram adicionados alguns outros elementos, entre os quais ganham destaque:

- i) O Patrimônio de Referência (PR): continua sendo composto pelos níveis I e II de capital. Contudo, transforma-se a estrutura de capital de nível I, que passa a ser composto por capital principal (essencialmente, ações e lucros retidos) e o capital adicional, de sorte a aumentar a absorção de perdas pelos bancos.
O capital de nível I é constituído basicamente por ações e por lucros retidos. Para formar o Patrimônio de Referência (PR), adiciona-se a ele o capital de nível II, formado por instrumentos de dívida de alta liquidez. Importante esclarecer que o capital de nível I constitui-se de instrumentos de capital aptos a absorver perdas durante o funcionamento da instituição, ao passo que o capital de nível II é composto por instrumentos de dívida capazes de absorver perdas quando da liquidação da instituição.
O PR requisitado para efeito de atendimento ao requerimento mínimo de capital mantém-se, portanto, tal como em Basileia II, em 8% dos ativos ponderados pelo risco. O que muda é a estrutura deste capital, já que a parcela de melhor qualidade, o capital de nível I, passa de 4,5 para 6%. A tabela 1 apresenta o cronograma de implementação de Basileia III.
- ii) Outra novidade introduzida por Basileia III diz respeito à introdução do Adicional de Capital Principal de Proteção ou de Conservação, que deve chegar a 2,5% dos ativos ponderados pelo risco, em 2019, segundo cronograma estabelecido pelo Comitê.
- iii) Ao PR e ao Capital adicional de Conservação, soma-se ainda o Adicional de Capital Principal Contracíclico – que pode variar de 0% a 2,5%, a depender do “*credit cycle*” prevalecente em

⁸ Trata-se de uma organização formada por autoridades de supervisão bancária de Bancos Centrais de 27 países, a saber, África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, República Popular da China, França, Alemanha, Hong Kong, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Rússia, Arábia Saudita, Singapura, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos, além de Luxemburgo e Espanha. As diretrizes dos acordos de Basileia são, pois, estabelecidas por essa organização, cujos representantes se reúnem em Basileia, na Suíça.

dados momento e do entendimento da autoridade monetária do respectivo país signatário a respeito de fazer uso desse instrumento anticíclico. Assim, somando-se o adicional de capital de proteção e o contracíclico, chega-se a um “buffer” de 2,5% a 5%.

Tabela 1: Cronograma de implementação de Basileia III

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capital Principal - BIII	3,5%	4,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Nível I - BIII	4,5%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PR - BIII	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Capital Adicional (Parte Fixa) - BIII	-	-	-	0,625%	1,25%	1,875%	2,5%
Adicional de Capital Principal (Parte Contracíclica) - BIII	-	-	-	Até 0,625%	Até 1,250%	Até 1,875%	Até 2,5%
PR + Adicional de Capital Principal (Parte Fixa) - BIII	8,0%	8,0%	8,0%	8,625%	9,25%	9,875%	10,5%
PR + Adicional de Capital Principal (Parte Fixa + Parte Contracíclica Máxima) - BIII	8,0%	8,0%	8,0%	9,25%	10,5%	11,75%	13,0%

Fonte: PwC (2013, p.36).

- iv) O texto do Comitê de Basileia menciona, ainda, que as autoridades supervisoras podem exigir um capital extra para instituições sistemicamente mais relevantes, de acordo com a capacidade de geração de risco sistêmico da instituição financeira.
- v) Foram introduzidos, ainda, os “índices de liquidez”, duas medidas de risco para racionalizar o acompanhamento da liquidez, a saber: Taxa de Cobertura de Liquidez (*Liquidty Coverage Ratio*, LCR) e Taxa de Financiamento Líquido Estável (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR). Essas medidas foram desenvolvidas para alcançar dois objetivos distintos e complementares, a saber:

O LCR busca promover a liquidez de curto prazo garantindo que haja ativos líquidos o suficiente no portfólio da instituição para um cenário de estresse agudo de um mês completo. O índice é calculado da seguinte forma:

$$\text{LCR} = \frac{\text{Ativos Líquidos de Alta Qualidade}}{\text{Necessidade de Caixa (30 dias)}}$$

O LCR corresponde à relação entre o estoque de ativos líquidos desonerados e de alta qualidade que uma instituição detém e as saídas líquidas de caixa sob um cenário de estresse em um período de trinta dias. Para ser considerada satisfatória, esse quociente tem que se manter acima de 100%.

O NSFR, por sua vez, é orientado para o longo prazo. Seu objetivo é promover a resiliência bancária por meio da criação de incentivos para que os bancos busquem fontes mais estáveis de financiamento. O índice é composto pela razão entre a quantidade disponível de financiamento estável e o valor requerido de financiamento estável. Especificamente, tem-se o numerador formado pelos valores integrantes dos níveis I e II do PR e as obrigações com vencimento efetivo igual ou superior a um ano, de um lado, e o denominador composto pela soma dos ativos que não possuem liquidez imediata e pelas exposições fora de balanço, multiplicados por um fator que representa a sua potencial necessidade de captação – *Required Stable Funding* (RSF), de outro.

$$\text{NSFR} = \frac{\text{Total de Captações Estáveis Disponíveis}}{\text{Total de Captações Estáveis Necessárias}}$$

- vi) Foi criado, também, o Índice de alavancagem como medida complementar de capital: segundo calendário proposto pelo Comitê de Basileia, a partir de 2019 a razão entre o Capital

de nível I e a exposição total do conglomerado considerado para fins do cálculo de requerimentos de capital índice deverá ser de 3%, constituindo uma exigência efetiva.

vii) Além dessas medidas mais gerais, vale registrar que o cálculo de risco de crédito foi incrementado com a incorporação do risco de crédito de contraparte. De acordo com Leite e Reis (2013, p.175):

“em relação ao risco de crédito as principais mudanças relativamente à Basileia II foram as seguintes: a) fortalecimento dos requerimentos de capital para risco de crédito de contrapartes (CCR – Counterparty Credit Risk) em operações de derivativos; b) encargo de capital para perdas por marcação a mercado em função de ajustes em reavaliações de crédito nas operações de securitização; c) garantias adicionais e requerimentos de margem para derivativos complexos e ilíquidos; e d) maiores encargos de capital para exposições bilaterais”

Vale observar que algumas críticas vêm sendo tecidas em relação a Basileia III antes mesmo de sua completa implementação. O uso de modelos internos de risco, por exemplo, que já tinham sido criticados por sua tendência de reforço do caráter procíclico do sistema, continua peça central do aparato de Basileia III. O mesmo ocorre com relação ao uso de modelos do tipo VaR para o cálculo dos requerimentos de capital e o papel das agências de *rating*, que se mostraram altamente suscetíveis a comportamento deletérios ao sistema.

Talvez a crítica mais contundente seja de que a questão do risco sistêmico não foi enfrentada como deveria, na medida em que não contempla, ao menos à altura de seu potencial desestabilizador, o chamado *shadow banking system*. Este, inclusive, pode até ganhar novo impulso como resposta ao endurecimento da regulação bancária.

Críticas também são feitas à taxa de alavancagem máxima proposta pelo Comitê. Mais uma vez, de acordo com Leite e Reis (2013, p.179):

Em relação à taxa de alavancagem máxima proposta pelo comitê, basta observar que se permite que as instituições operem alavancadas na razão 33 para 1 (visto que o requerimento é 3%). A título de curiosidade, o banco de investimento Lehman Brothers, apresentava a razão 31 para 1 em suas operações no ano de 2007.

4.2 Implementação no Brasil

Basileia III foi introduzido no Brasil em março de 2013, a partir de 4 resoluções do CMN (4.192, 4.193, 4.194 e 4.195) e 15 circulares do BCB (circulares 3.634 a 3.648). A partir delas, foram estabelecidas regras para a implementação de Basileia III no sistema bancário brasileiro.

Como mencionado, a adoção de Basileia III no Brasil ocorreu antes mesmo de terminar o cronograma de implementação de Basileia II, previsto para o final de 2012. Isso em razão de a crise financeira global deflagrada em 2008 ter demonstrado a insuficiência das regras então vigentes para evitar o risco sistêmico, o que ensejou o BCBS (2010) a propor uma reforma de Basileia II, isto é, a criação de Basileia III.

A tabela 2 apresenta o índice de Basileia, sua composição e o cronograma de implementação no Brasil, em conformidade com a Resolução nº 4.192 de 2013, do BCB. Como pode ser verificado, a adoção de Basileia III vai implicar a convergência do sistema bancário brasileiro ao padrão internacional, na medida em que, ao final do processo de implementação, prevalecerá uma exigência mínima de capital de 8% dos ativos ponderados pelo risco, formando o chamado Patrimônio de Referência dos bancos. Sendo que, desses 8%, 6 p.p. se referem a capital de nível I e 2 p.p. a capital de nível II. Além da exigência mínima de capital, há:

- i) O Adicional de Capital Principal Contracíclico ($ACP_{\text{contracíclico}}$), que pode variar de 0% a 2,5%, de acordo com o critério estabelecido pelo BCB à luz do “*business cycle*”, sendo que atualmente o $ACP_{\text{contracíclico}}$ é de 0% no Brasil⁹;
- ii) O Adicional de Capital Principal de Conservação ($ACP_{\text{conservação}}$), de 1,25% em 2017, atingindo 2,5% do montante de ativos ponderados pelo risco em 2019, de acordo com o cronograma de implementação de Basileia III no Brasil; e
- iii) O Adicional de Capital Principal Sistêmico ($ACP_{\text{sistêmico}}$), que varia de acordo com a relevância de cada instituição em termos de risco sistêmico. No Brasil, em 2017¹⁰, para instituições com exposição total/PIB inferior a 10%, o Fator Anual de Importância Sistêmica (FIS) é de zero; com exposição total/PIB entre 10% e 50%, o FIS é de 0,25%; e com exposição total/PIB acima de 50%, é de 0,5%, sempre do montante de ativos ponderados pelo risco (RWA - *Risk-Weighted Assets*).

Tabela 2: Basileia III – Índice, composição e cronograma de implementação

	01/10/13	01/01/14	01/01/15	01/01/16	01/01/17	01/01/18	01/01/19
Capital Principal – Brasil	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Nível I – Brasil	5,5%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PR – Brasil	11,0%	11,0%	11,0%	9,875%	9,25%	8,625%	8,0%
Capital Adicional (Parte Fixa) – Brasil	-	-	-	0,625%	1,25%	1,875%	2,5%
Adicional de Capital Principal (Parte Contracíclica) - Brasil	-	Até 0,625%	Até 1,25%	Até 1,25%	Até 2,5%	Até 3,75%	Até 5%
PR + Adicional de Capital Principal (Parte Fixa) – Brasil	11,0%	11,0%	11,0%	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%
PR + Adicional de Capital Principal (Parte Fixa + Parte Contracíclica Máxima) – Brasil	11,0%	11,625%	12,25%	12,375%	13,0%	13,0%	13,0%

Fonte: PwC (2013, p.55).

Na prática, dessa forma, haverá uma redução no requerimento mínimo de capital do sistema bancário brasileiro, de 11% para 8%. Isso, mais o $ACP_{\text{conservação}}$ (parte fixa) de 2,5% dos ativos ponderados pelo risco, impõe um IB mínimo de 10,5% - de acordo com o cronograma de Basileia III, esse percentual deve vigorar a partir de 2019, supondo $ACP_{\text{contracíclico}}$ de 0%. O “novo acordo”, contudo, tem uma importante modificação em sua estrutura de capital dos bancos, com o aumento do capital de Nível I relativamente ao capital de Nível II, como mostrado na tabela 2. Ademais, criou-se o Adicional de Capital Principal (ACP) nas três parcelas supramencionadas – sendo que o ACP, frise-se, não constitui requerimento mínimo de capital *ipsis litteris*. Dessa forma, o BCB estabeleceu, a partir de outubro de 2013, um fator “F” que corresponde ao requerimento mínimo de capital ponderado pelo risco, tal como apresentado na tabela 2. De acordo com o BCB (2014a, p.65):

No Brasil, até setembro de 2013, a relação mínima exigida era dada pelo fator “F”, de acordo com a Resolução nº 3.490, de 29 de agosto de 2007, do CMN, e com a Circular nº 3.360, de 12 de setembro de 2007, do BCB. Devia-se observar o valor de 11% para instituições financeiras e para as demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, exceto para as cooperativas de crédito singulares não filiadas a cooperativas centrais de crédito. A partir de outubro de 2013, a relação mínima exigida passa a ser dada pela Resolução nº 4.193, de 2013, que define um calendário de convergência do fator “F”, que deve ser: 11% de outubro de 2013 a dezembro de 2015; 9,875% em 2016;

⁹ Conforme Circular nº 3.769, de 29 de outubro de 2015. Importante notar que essa circular se acha compatível com o cronograma original do $ACP_{\text{contracíclico}}$ no Brasil, estabelecido pela Resolução CMN nº 4.193, de 2013, segundo a qual o $ACP_{\text{contracíclico}}$ seria de até: zero, até 31 de dezembro de 2015; 0,625%, de janeiro a dezembro de 2016; 1,25%, de janeiro a dezembro de 2017.

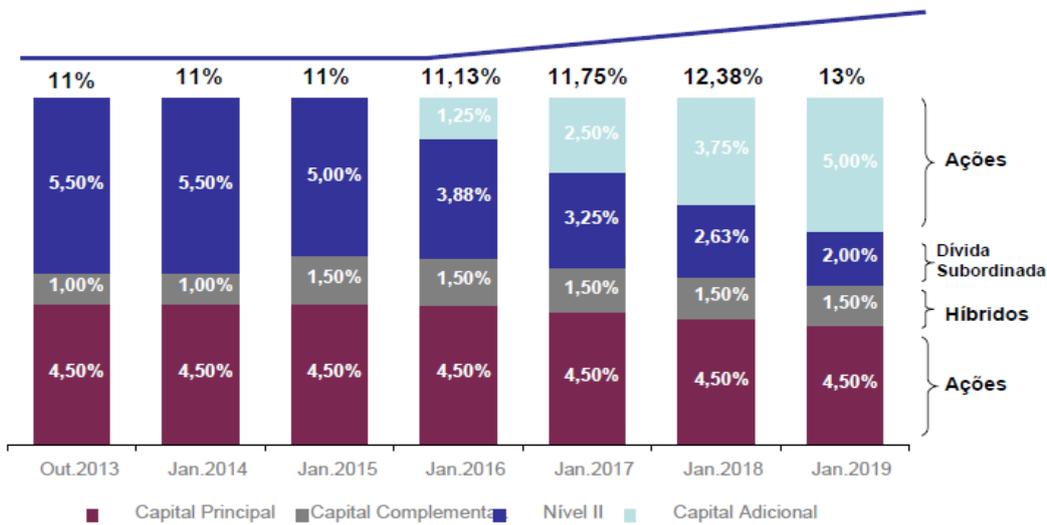
¹⁰ Conforme Circular BCB nº 3.768, de 29 de outubro de 2015.

9,25% em 2017; 8,625% em 2018; e 8% a partir de 2019. A esse requerimento, soma-se o adicional de capital principal, conforme mencionado no índice de capital principal.

Mais especificamente no que diz respeito à composição da estrutura de capital introduzida por Basileia III, como mostra o gráfico 1, verifica-se um processo de convergência ao padrão internacional que, efetivamente, implica redução da dívida subordinada e aumento da participação das ações na estrutura de capital dos bancos. Ou seja, trata-se de uma recomposição que aumenta o capital de maior qualidade em detrimento do capital de menor qualidade. No caso do Brasil, de acordo com as proporções indicadas no gráfico 1.

Por fim, o quadro 1 apresenta as categorias de capital que compõem os denominados capital de Nível I e capital de Nível II no Brasil. Particularmente no que diz respeito às deduções, trata-se de ajustes prudenciais que visam retirar elementos patrimoniais dos balanços dos bancos capazes de afetar adversamente a qualidade do capital principal, seja em decorrência do reduzido grau de liquidez dos ativos, da dificuldade de avaliar esses ativos ou da contingência da obtenção de lucros futuros para que esses elementos possam ser realizados (PwC, 2013).

Gráfico 1: Cronograma de alteração da estrutura de capital dos bancos no Brasil (2013-2019)



Fonte: RiskBank (2013, p.13).

Quadro 1: Capital nível 1 e capital nível 2 – padrão Brasil

Nível 1		Nível 2
Principal	Adicional	
<ul style="list-style-type: none"> Capital social: <ul style="list-style-type: none"> Quotas, quotas-partes, ou por ações não resgatáveis e sem mecanismos de cumulatividade de dividendos Reservas: <ul style="list-style-type: none"> Reserva de Capital Reserva de Reavaliação Reserva de Lucros Ganhos não realizados: <ul style="list-style-type: none"> decorrentes dos ajustes de avaliação patrimonial de combinações de negócios e de TVM classificados na categoria títulos disponíveis para venda Sobras ou lucros acumulados Contas de resultado credoras Depósito em conta vinculada para suprir deficiência de capital Saldo do ajuste positivo ao valor de mercado dos instrumentos financeiros derivativos utilizados para <i>hedge</i> de fluxo de caixa Menos deduções 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos híbridos de capital e dívida autorizados que atendam aos requisitos de absorção de perdas durante o funcionamento da instituição financeira, de subordinação, de perpetuidade e de não cumulatividade de dividendos 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos híbridos de capital e dívida que não se qualifiquem para integrar o Capital Adicional Instrumentos de dívida subordinada autorizados Ações preferenciais que não se qualifiquem para compor o Nível I

Fonte: PwC (2013, p.18).

4.2.1 Adequação do sistema bancário no Brasil e as condições de crédito

São diversos os diversos possíveis efeitos de Basileia III sobre o sistema bancário, reportados pela literatura sobre o tema, entre os quais merecem ser destacados os seguintes:

- Redução dos efeitos procíclicos incitados pela regulação prudencial;
- Aumento do custo do crédito, especialmente em países com maior volatilidade macroeconômica;
- Incentivo adicional ao processo de securitização, bem como ao *Shadow Banking System*;
- Estímulo adicional ao processo de consolidação bancária, assim como à busca de eficiência e rentabilidade;
- Incapacidade de evitar crises sistêmicas, diante de sua abordagem “microprudencial” e privada de gerenciamento de riscos – “autorregulação supervisionada”.

As diretrizes de Basileia III, como visto, significam avanços ainda maiores no sistema de “autorregulação do sistema bancário”, a partir de modelos internos de gerenciamento de risco utilizados pelos grandes bancos. Nada muda, ademais, no que diz respeito aos procedimentos e modelos utilizados pelos bancos para efeito de alocação de capital, orientados para maximizar o retorno obtido a partir das regras estabelecidas em termos de requerimento mínimo de capital ponderado pelo risco, bem como ao papel central ocupado pelas agências de classificação de risco – a despeito dos erros cometidos nas últimas décadas. Nas palavras de Leite e Reis (2013, p.174):

Apesar de poder ser considerado um avanço – ainda que modesto – na regulação financeira, Basileia III apresenta pontos cuja eficiência dos resultados é, no mínimo, controversa e carrega alguns dos problemas do acordo anterior, como, por exemplo: o uso de modelos internos de risco, assim como o uso de modelos do tipo VaR para os requerimentos de capital e o papel das agências de rating continua intocável.

Também como já explicado, Basileia III não se restringe, tão somente, a elevar o requerimento mínimo de capital ponderado pelo risco das operações dos bancos. Assim fosse, considerando hipoteticamente um adicional de capital principal variável nulo, o sistema bancário brasileiro já estaria ajustado às diretrizes estabelecidas, uma vez que, no Brasil, o BCB aplica um índice de Basileia de 11%, dentro da faixa de 10,5% a 13% previsto para 2019, ano em que termina o processo de ajustamento dos bancos a essa versão do referido acordo. Mas, como discutido, Basileia III impõe uma recomposição da estrutura de capital dos bancos, com o aumento do capital de melhor qualidade (nível I, formado pelo capital principal mais capital complementar) no total do requerimento mínimo ponderado pelo risco, de um lado, e a elevação da participação das ações e a redução da dívida subordinada na estrutura de capital dos bancos no Brasil, de outro.

Diante disso, o presente trabalho não tem o objetivo de analisar todos os impactos possíveis de Basileia III sobre o sistema bancário no Brasil, mas, basicamente, discutir duas ordens de questões centrais sobre o tema, a saber: i) os bancos no Brasil têm se adaptado sem maiores dificuldades às regras de Basileia III?; e ii) quais tendem a ser os efeitos de Basileia III sobre as condições de crédito no Brasil? São questões relevantes, uma vez que, de acordo com o cronograma estabelecido para o sistema bancário no Brasil se adequar às diretrizes de Basileia III, a partir de 2016 foi iniciado o referido processo de recomposição da estrutura de capital, com a elevação da participação de capital principal (de melhor qualidade) no capital total, com previsão de encerramento já em 2019.

4.2.1.1 Adequação do sistema bancário brasileiro às regras de Basileia III

Como discutido, a implantação de Basileia III no Brasil tem o objetivo precípuo de aumentar o grau de resiliência do SFN, diminuir o risco de crises bancárias e, dessa forma, tornar o SFN mais funcional para o crescimento econômico (BCB, 2013a). Em termos objetivos, esse processo implica

elevação do Índice de Basileia (IB) dos bancos e recomposição de sua estrutura de capital, com o aumento dos ativos de melhor qualidade (Nível I). De acordo com o BCB (2013b, p.47):

A nova estrutura de capital das instituições do SFN incorpora as recomendações do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária conhecidas em seu conjunto como “Basileia III”, voltadas para aumentar a qualidade e o montante do capital das instituições financeiras. As recomendações de Basileia III não substituem, mas complementam e aprimoram as recomendações anteriores do Comitê de Basileia que consistiram em Basileia I (1988), Basileia II (2004) e Basileia II.5 (2009). São também mantidos os requerimentos de capital com base no risco dos ativos (crédito, mercado e operacional). São ainda mantidos os três pilares em que se apoia a estrutura: Pilar 1 (requerimentos explícitos), Pilar 2 (interação entre supervisor e supervisionado) e Pilar 3 (disciplina de mercado por meio da transparência).

O IB constitui um indicador que mensura a adequação de capital dos bancos no Brasil (mais precisamente, do conjunto de Bancos comerciais, múltiplos com carteira comercial ou caixas econômicas, chamado pelo BCB de “b1”, bem como do conjunto de bancos múltiplos sem carteira comercial e bancos de investimento, denominado pelo BCB de “b2”), a partir das definições do Acordo de Capital da Basileia. Trata-se, em suma, da razão entre o patrimônio de referência de cada uma dessas instituições pelos seus respectivos ativos ponderados pelo risco (RWA - *Risk-Weighted Assets*). O IB pode ser calculado a partir da seguinte equação:

$$IB = PR / PRE \times RMC \times 100 \quad (1)$$

Sendo PR = Patrimônio de Referência; PRE = Patrimônio de Referência Exigido; e RMC = Requerimento Mínimo de Capital.

Até dezembro de 2015, o RMC no Brasil era de 11%. A partir de janeiro de 2016, de acordo com o cronograma estabelecido para a implementação do acordo no país, o RMC passou a ser de 10,5%, na esteira do processo de convergência do sistema brasileiro em relação ao internacional, no que diz respeito aos acordos de Basileia.

Como pode ser verificado no gráfico 2, o saldo de capital total do sistema bancário no Brasil sempre se manteve bem acima do capital total mínimo ponderado pelo risco, calculado a partir do cronograma de implementação de Basileia III. Importante notar que, considerando o interregno contemplado no gráfico em questão (dez.2013/jun.2016), somente a parcela referente ao capital principal tem se mostrado suficiente para atender a exigência mínima de capital total, ou seja, os recursos envolvendo os riscos de crédito, operacional e de mercado. No primeiro semestre de 2016, vale salientar, com exceção apenas do mês de janeiro, os índices apresentaram melhorara ante os mesmos períodos do ano anterior, a despeito dos efeitos redutores sobre o índice provocados pelas mudanças introduzidas por Basileia III em termos de cálculo do patrimônio de referência e do capital mínimo exigido¹¹. Em junho de 2016, o IB¹² atingiu 16,5%, bem acima dos 10,5% exigidos a partir de então¹³.

¹¹ Ver Resolução BCB nº 4.192, de 1/3/2013, Resolução BCB nº 4.193, de 2013, e Circular BCB nº 3.644, de 4/3/2013.

¹² Importante registrar que para o cálculo do IB para o sistema bancário brasileiro, série 21819 do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do BCB, o Banco Central contempla as instituições financeiras “b1” e “b2” do SFN, isto é, banco comercial, banco múltiplo com carteira comercial ou caixa econômica (instituições “b1”) e Banco múltiplo sem carteira comercial e banco de investimento (instituições “b2”). Não se considera, portanto, bancos de desenvolvimento (instituições “b4”).

Não obstante, os bancos de desenvolvimento no Brasil, incluindo o BNDES, são submetidos aos acordos de Basileia – um tema controverso, pois, de um lado, as agências de classificação de risco acham procedimento pertinente considerando que o BNDES, no Brasil, é uma instituição sistemicamente importante; de outro, diversos autores consideram um equívoco, dada a natureza peculiar dessas instituições. Para Prado e Filha (2005, p.196), as mudanças institucionais instituídas pelos acordos de Basileia conformam “*um modelo que não foi desenhado para bancos de desenvolvimento e, em muitos casos, é incompatível com essas funções*”. Ver, a esse respeito, Sobreira e Martins (2011) e Prado e Filha (2005).

¹³ Desse requerimento mínimo de capital de 10,5% que passou a vigorar a partir de janeiro de 2016, 9,875 pontos percentuais se referem ao Patrimônio de Referência (PR) e 0,625 p.p. ao capital. Até 2015, prevalecia o requerimento mínimo de capital de 11%, no Brasil, sendo a totalidade representada pelo PR.

Isso ocorreu porque, a despeito de ter havido redução do capital total dos bancos entre dezembro de 2015 e janeiro de 2016, de R\$ 679,2 bilhões para R\$ 643,2 bilhões, verificou-se diminuição dos valores atinentes ao capital exigido para os riscos de crédito e de mercado, na esteira da redução do percentual de capital mínimo ponderado pelo risco, de 11% para 10,5%, a partir de janeiro de 2016.

O gráfico 2 mostra que o sistema bancário no Brasil tem operado com níveis de capital bem superiores aos níveis exigidos pelo arcabouço regulatório de Basileia III, considerando o cronograma de implementação dessas regras no país. Como pode ser verificado no gráfico 3, ademais, em todo o período entre dezembro de 2013 e junho de 2016 o IB do sistema bancário ficou acima de 15%, bastante acima do nível mínimo de 11% até dezembro de 2015 e de 10,5% a partir de janeiro de 2016. Pode-se observar, ainda, que somente o índice de capital principal, além de ultrapassar em larga medida o nível mínimo previsto de 6% a partir de 2015 no Brasil, permaneceu acima de 11% durante praticamente todo o período considerado, demonstrando a notável higidez do sistema bancário, em seu conjunto, no que diz respeito ao capital total para evitar risco sistêmico.

Gráfico 2: Evolução dos níveis de capital e das parcelas de risco exigidas (dez.13/jun.16)



Fonte: BCB. Elaboração própria.

De acordo com o cronograma de implementação de Basileia III, em 2017 o IB deve ser de, no mínimo, 10,5%, sendo 8 p.p. referentes ao PR e 2,5 p.p. ao capital de conservação, em conformidade com a estrutura de capital apresentada na tabela 2¹⁴. Isso porque de acordo com a Resolução BCB 4.193, de 1/3/2013, com redação dada pela Resolução BCB 4.443, de 29/10/2015, e a partir da Circular BCB 3.769, de 29/10/2015, o BCB fixou em 0% o Adicional Contracíclico de Capital Principal (*countercyclical capital buffer*)¹⁵. Em 2016, por seu turno, também o capital mínimo era de 10,5%, mas com PR atingindo 9,875 p.p. Como mostra o gráfico 4, os cinco maiores bancos no Brasil apresentavam índices bem superiores ao patamar mínimo exigido para o ano de 2016. A instituição que

¹⁴ O Adicional de Capital Principal (ACP), que inclui o ACP_{contracíclico}, não constitui requerimento mínimo de capital. Nesse sentido, uma IF pode, eventualmente, operar com um ACP_{contracíclico} abaixo do mínimo estabelecido, em decorrência da absorção de um choque, sem deixar de estar cumprindo a exigência mínima de capital principal (BCB, 2016a).

¹⁵ Isso não significa, evidentemente, que o BCB não possa elevar esse percentual em contextos marcados pelo crescimento acelerado do crédito. De acordo com o BCB (2016a, p.55): “Quando houver evidência de acumulação de desequilíbrios financeiros durante a fase de expansão do ciclo de crédito e, conseqüentemente, acúmulo de risco para o Sistema Financeiro Nacional (SFN), o valor do ACP_{Contracíclico} será elevado pelo BCB. De forma análoga, reduções do ACP_{Contracíclico} a ser observado durante a contração do ciclo de crédito fazem parte do seu funcionamento e não fragilizam o SFN, pois significam o uso de reservas adicionais acumuladas previamente na fase de expansão do ciclo de crédito. Tais reduções liberam um colchão de capital para as instituições, propiciando que a concessão de crédito não seja interrompida.”

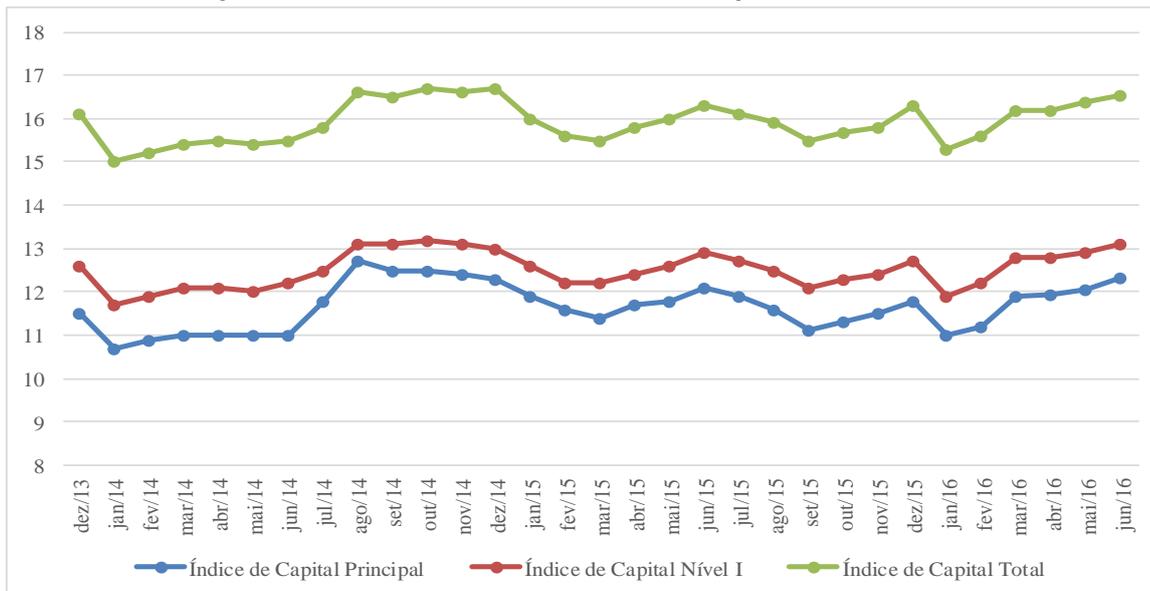
mais se aproximou do índice mínimo estipulado na posição de dezembro de 2016 foi a Caixa Econômica Federal (CEF), com 13,5%. A que mais se distanciou positivamente, por seu turno, foi o Itaú-Unibanco, com um IB de 19%. Em dezembro de 2016, ademais, das 130 instituições do sistema bancário “b1” e “b2”, somente 3 bancos pequenos apresentaram IB abaixo do nível exigido para 2016: Máxima, Banco Luso Brasileiro e BANIF.

Vale salientar que os Índices de Basileia acima apresentados se referem aos respectivos conglomerados prudenciais, outra inovação relacionada às atividades de regulação e supervisão do sistema financeiro decorrente de Basileia III. Isso porque a deflagração da crise financeira global de 2008 demonstrou o potencial disruptivo e, assim, de geração de risco sistêmico proveniente de instituições que não são bancos, mas atuam como não assim o fossem – os chamados *nonbank banks*. Foi nessa perspectiva que o BCB criou o “conglomerado prudencial”¹⁶, cuja demonstração contábil contempla as instituições financeiras e as entidades assemelhadas controladas por elas, conjunto este de instituições relevante para as atividades de regulação e supervisão do sistema financeiro, pois capaz de desencadear risco sistêmico. De acordo com BCB (2013b, p.49):

Entidades internacionais têm demonstrado preocupação com o risco de intermediação de créditos que envolvam entidades e atividades, total ou parcialmente, fora do sistema bancário. Nesse sentido, considerando as peculiaridades existentes nas recomendações de Basileia III, a avaliação de riscos e a apuração do capital regulamentar demandam informações contábeis adicionais com foco prudencial, de forma a permitir uma análise mais abrangente por parte das áreas de regulação e supervisão, mediante inserção de operações realizadas por entidades não classificadas formalmente como integrantes do sistema financeiro.

Para atender a essa demanda, a Resolução nº 4.195, de 1º de março de 2013, criou um novo documento contábil com foco prudencial sobre os grupos financeiros compostos pelas instituições financeiras e pelas entidades assemelhadas a instituições financeiras, por elas controladas. Essa resolução aprimorou a regulamentação relativa a demonstrações contábeis consolidadas para os fins de requerimento de capital, mediante a criação do Balancete Patrimonial Analítico – Conglomerado prudencial, com vistas a permitir uma melhor percepção dos riscos envolvidos na atividade financeira dos conglomerados.

Gráfico 3: Evolução Índice de Basileia no Brasil (dez.13/jun.16)

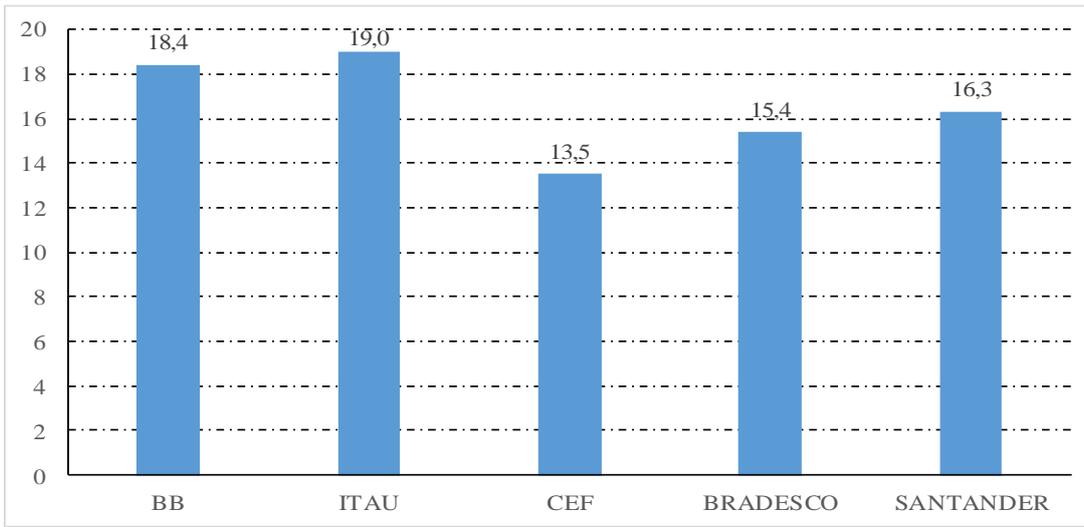


Fonte: BCB. Elaboração própria.

¹⁶ O conglomerado prudencial está normatizado pela Resolução nº 4.280, de 31/10/2013, apresentada no anexo D; pela Circular nº 3.701, de 13/3/2014; e pela Carta-Circular nº 3.651, de 25/4/2014.

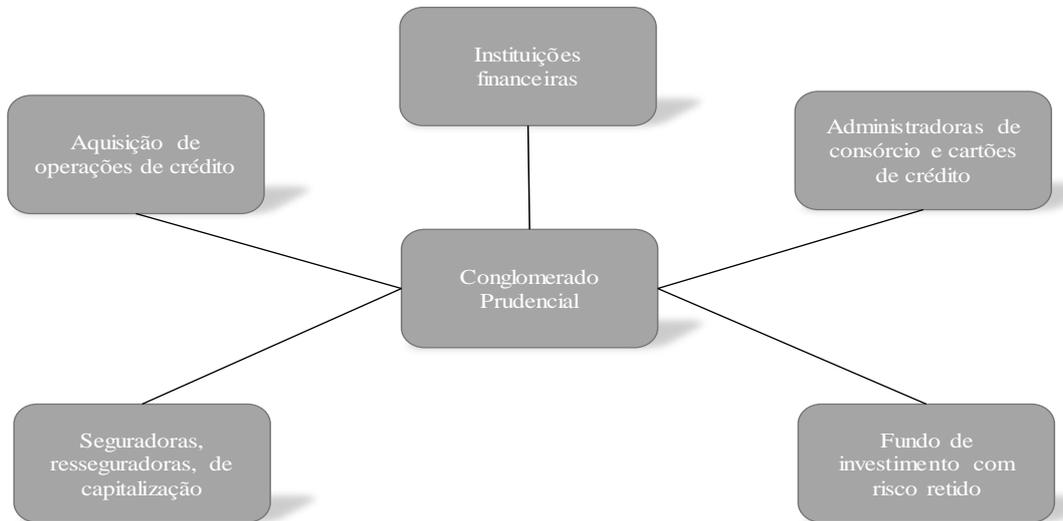
Trata-se, pois, de uma demonstração contábil diferente do chamado conglomerado financeiro, formado pelo conjunto de entidades financeiras que foram um dado conglomerado. Pois, como mostra a figura 1, no caso do conglomerado prudencial, além das instituições financeiras que formam o conglomerado, são contempladas outras entidades, tais como administradoras de consórcio e cartões de crédito, seguradoras e resseguradoras, fundo de investimento com fundo retido etc. Isto é, no conglomerado prudencial são consolidadas informações contábeis de instituições financeiras autorizadas e não autorizadas a funcionar pelo BCB, controladas por aquelas e submetidas a requerimento mínimo de capital. Sendo que, a partir de 2015, as demonstrações contábeis do conglomerado prudencial passaram a ser utilizadas “[...] como base de cálculo para a apuração do capital regulamentar e dos limites a que estão sujeitas as instituições supervisionadas pelo BCB.” (BCB, 2014b, p.42).

Gráfico 4: Índice de Basileia dos cinco maiores bancos no Brasil – Dez.2016



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Figura 1: Conglomerado prudencial no Brasil



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Os dados e indicadores apresentados mostram, pois, que o sistema bancário brasileiro tem se adequadamente bastante bem às regras de Basileia III, mesmo diante de um contexto recente marcado por grandes adversidades econômicas. Deve ser salientado, contudo, que além da atuação eficiente do BCB no que diz respeito às atividades de regulação e supervisão do SFN e da política seletiva de crédito adotada pelos bancos no Brasil, em geral, contribuiu bastante para esse processo o fato de os créditos tributários de diferenças tributárias de Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa (PCLD) serem

considerados no cálculo do capital principal dos bancos, ou seja, não serem deduzidos do capital principal. A MP 608, de 28/2/2013, com vigor a partir de 1/1/2014¹⁷, ao permitir que os créditos tributários oriundos de PDD dos bancos não fossem deduzidos do capital principal dessas instituições, viabilizou o atingimento do índice mínimo de Basileia sem maiores dificuldades por parte delas, haja vista o elevado saldo desses créditos nos balanços dos bancos no Brasil¹⁸. Os créditos tributários sobre diferenças temporárias de Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD) correspondem à maior parcela do vultoso saldo de créditos tributários de diferenças temporárias detido pelos bancos no Brasil. Assim sendo, caso esses créditos fossem deduzidos do capital principal dos bancos, juntamente com os demais créditos tributários, muitas instituições teriam dificuldades em atingir o IB mínimo e a estrutura de capital exigida pelo “novo acordo”¹⁹.

Também contribuiu para essa adequação do sistema bancário brasileiro às regras de Basileia III o amplo período de transição e consequente adaptação das instituições a elas, pois, como visto, o BCB estabeleceu um cronograma de implementação de Basileia III no Brasil e isso fez grande diferença para o enquadramento dos bancos. Ademais, mas não menos importante, ajudou bastante para essa adequação sem grandes dificuldades o fato de as Letras Financeiras (LFs) terem passado a poder ser usadas como instrumento de capital, ou seja, como instrumento de captação de recursos destinados ao aumento do capital das instituições financeiras, a partir aprovação da Resolução CVM n. 4.330, de 26/5/2014²⁰ (BCB, 2014b).

Já no que diz respeito à capacidade de a grande maior parte dos bancos no Brasil continuar se adaptando às regras de Basileia III sem maiores dificuldades, a posse, por parte dessas instituições, de uma carteira própria de títulos públicos ampla, ativos que coadunam elevada liquidez e rentabilidade²¹, juntamente com uma política de crédito criteriosa adotada por elas, induzida pelo arcabouço regulatório prevaiente, e com o histórico de alta lucratividade e rentabilidade do setor, condição que permite acrescentar lucro ao capital de forma significativa e permanente²², contribui para viabilizar um enquadramento adequado da maior parte dos bancos no Brasil às “novas regras”. Evidentemente, contudo, a maior rigidez estabelecida por Basileia III no que diz respeito à estrutura de capital dos bancos tende a dificultar a operação dos bancos de menor porte, o que sinaliza para um cenário de continuidade do processo de consolidação bancária no país.

Pinheiro, Savóia e Securato (2015) mostraram, a partir de dados de 58 bancos no Brasil, considerando os dados contábeis de 2012 e um exercício de estática comparativa, que se as novas regras fossem aplicadas imediatamente, no final do período de transição, a saber, 2019, 23 desses bancos

¹⁷ Da MP 608/2013 resultaram as Resoluções BCB 4.192, que trata do cálculo do Patrimônio de Referência dos bancos, e 4.193, que dispõe sobre o cálculo dos requerimentos mínimos de capital, do capital principal, do capital de nível I e da criação do Adicional de Capital Principal (ACP).

¹⁸ Grosso modo, os créditos tributários de diferenças tributárias se referem a valores de IRPJ e CSLL pagos pelos bancos em operações de créditos lançadas como provisões em seus balanços. Sobre os créditos tributários de diferenças tributárias de PCLD no Brasil, ver Oliveira (2017).

¹⁹ Os créditos tributários constituem um dos principais ajustes prudenciais introduzidos por Basileia III, devendo ser deduzidos do cálculo do capital principal. Contudo, os créditos tributários de diferenças temporárias de PCLD somente existe em razão das diferentes regras que os bancos devem seguir (prudencial x regulatória), de modo que sua dedução do capital principal dos bancos implicaria distorções importantes em relação ao padrão internacional. Assim sendo, a MP 608/13 corrige a particularidade do tratamento da inadimplência no Brasil, adaptando o atual sistema dual (prudencial x regulatório) às regras de Basileia III.

Importante salientar, ainda, que não são todos os créditos tributários que são dedutíveis do capital principal dos bancos no Brasil. Além disso, há um cronograma de deduções do capital principal, considerando-se os ajustes prudenciais de Basileia III. Tendo iniciado em 0% no ano de 2013, em 2016 a dedução foi de 60% do valor dos ajustes prudenciais elencáveis; em 2017, de 80%; e em 2018, de 100%. Para mais informações, ver PwC (2013).

²⁰ Esta Resolução foi editada e aprovada com base na Lei 12.838, de 9/7/2013, que permitiu que a LF pudesse ser utilizada como instrumento elegível para compor o capital regulamentar das instituições financeiras (BCB, 2014b).

²¹ Não por outra razão, de acordo com o BCB (2017, p.8), ao se referir à capacidade de o sistema bancário acomodar choques de curto prazo, BCB (2017, p.8): “A liquidez não é fonte de preocupação. O colchão de liquidez dos bancos, formado principalmente por títulos públicos federais, é robusto para suportar eventuais choques no curto prazo.”

²² Inclusive porque, frise-se, os bancos no Brasil não distribuem, geralmente, a totalidade de seus lucros aos acionistas. Isso contribui para possibilitar a adequação dessas instituições às novas regras de Basileia.

estariam, de alguma forma, desenquadrados em 2013. Contudo, estudos realizados pelo BCB em seus diversos relatórios de estabilidade financeira concluem que o sistema bancário brasileiro tem não somente se adequado, mas vai continuar se adequando devidamente às novas regras. As simulações realizadas pelo BCB, incluindo as mais recentes, que já incluem parte do buffer contracíclico²³, mostram que o sistema bancário brasileiro estaria, de modo geral, enquadrado nas novas regras estabelecidas pelos acordos de Basileia III. De acordo com BCB (2016b, p.8):

A solvência do sistema bancário permaneceu estável, com capital em patamar elevado no primeiro semestre de 2016. O sistema prossegue operando com índices de capital bastante superiores aos requerimentos regulatórios, com a maior parte das instituições apresentando folga de capital suficiente para absorver os plenos efeitos de Basileia III. Da mesma forma, o patamar confortável da Razão de Alavancagem (RA), muito acima da proposta de requerimento em discussão, reforça a constatação de robustez da solvência do sistema.

Ainda de acordo com o BCB (2017, p.8), em recente relatório de estabilidade financeira:

Os resultados dos testes de estresse demonstram que o sistema bancário está resiliente para absorver choques, apesar da piora nos indicadores econômicos. A necessidade de capital para reenquadramento regulatório seria relevante apenas em cenários extremamente severos.

Deve-se observar, contudo, que o cenário macroeconômico adverso observado nos últimos anos no Brasil (2015-2017) e seus impactos sobre a inadimplência e os níveis de provisão para créditos de liquidação duvidosa realizada pelos bancos têm concorrido, evidentemente, para reduzir a capacidade de o sistema bancário brasileiro absorver choques. Não por outra razão, estudo divulgado no final do terceiro trimestre de 2016 pelo BCB (2016b, p.45), a partir dos testes de estresse macroeconômico e seus efeitos sobre a necessidade de capital dos bancos, apontou que:

Embora os resultados indiquem boa resistência do SFN, há uma piora progressiva na capacidade do sistema bancário em absorver novos choques. A análise da dispersão dos IBs evidencia que a maioria das instituições continuaria apresentando índices de capitalização acima do mínimo regulamentar (10,5%). Esse grupo representa cerca de 72% do ativo total do sistema [...].

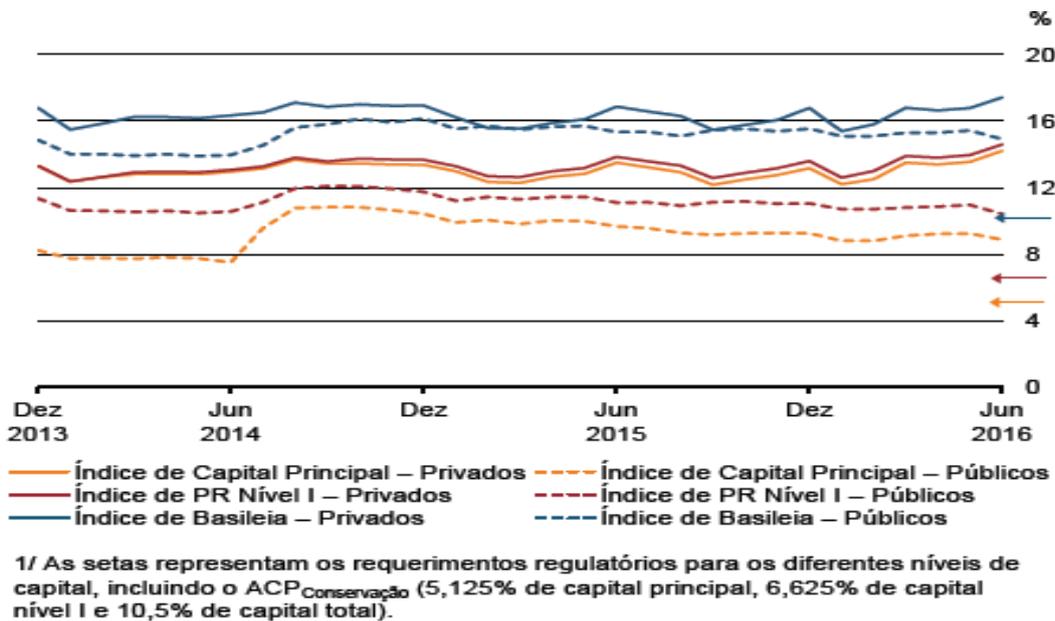
Importante salientar, ademais, que embora os bancos públicos e privados estejam enquadrados adequadamente aos requisitos mínimos de capital estabelecidos por Basileia III, esse processo tem acontecido de forma diferenciada. Como mostra o gráfico 5, as instituições privadas têm apresentado níveis de capital superiores aos dos bancos públicos. Ou seja, embora tanto os bancos privados como os bancos públicos apresentem níveis de capital acima dos patamares mínimos estabelecidos por Basileia III, nos termos da implementação dos acordos no Brasil, pode-se afirmar que atualmente os primeiros se acham, em geral, mais resilientes a choques do que os segundos.

Do ponto de vista da solidez do sistema bancário brasileiro, outro ponto que deve ser destacado, para além dos requerimentos mínimos de capital estabelecidos por Basileia, diz respeito ao sistema de recolhimento compulsórios. Além do capital dos bancos propriamente dito, essas instituições têm um pool representativo de recursos à disposição, recolhidos à ordem do banco central para efeito de política monetária, constituindo um colchão de liquidez bastante representativo e que se

²³ De acordo com o BCB (2016b, p.42): “A partir da data-base de junho de 2016, a simulação da plena implementação de Basileia III passou a incorporar eventuais exigências de ACP_{Contracíclico} decorrentes da aplicação do percentual de adicional de capital principal sobre a parcela do RWA relativa às exposições ao risco de crédito ao setor privado em diferentes jurisdições ou mediante a aplicação do percentual máximo (atualmente em 0,625%) de que trata o art. 8º, § 6º, da Resolução nº 4.193, de 2013, sobre o montante RWA, prerrogativa permitida pelo § 10 do art. 2º da Circular nº 3.769, de 29 de outubro de 2015. Em junho de 2016, 51 instituições optaram pelo cálculo simplificado da exigência de ACP_{Contracíclico}, estando sujeitas à aplicação do percentual de 0,625%. A incorporação dos efeitos do ACP_{Contracíclico} sobre a simulação da plena implementação de Basileia III resultou em incremento de 0,1 p.p. na necessidade de capital do sistema em relação ao total do PR.”

mostrou importante para acomodar choques adversos em diversos contextos, com destaque aos efeitos da crise financeira global de 2008 sobre o SFN.

Gráfico 5: Índices de capital principal e exigência regulatória (dez.13/jun.16)



Fonte: BCB (2016b, p.42)

Por envolver um saldo representativo de recursos depositado na conta de reservas dos bancos junto ao BCB, o manejo do sistema de recolhimento compulsório pela autoridade monetária tem, entre outros atributos, uma importância enorme para proteger o sistema bancário de choques adversos, processados endogenamente ou exogenamente. Trata-se, pois, de uma condição que contribui adicionalmente para a higidez do SFN e que constitui um diferencial importante do sistema bancário brasileiro relativamente aos outros sistemas bancários no mundo²⁴.

O gráfico 6 apresenta o saldo total do recolhimento compulsório das instituições financeiras no Brasil. Em junho de 2016, ele era de R\$ 405,3 bilhões, valor equivalente à quase totalidade do capital total mínimo ponderado pelo risco (crédito, mercado e operacional) exigido do sistema bancário no Brasil no mesmo período, da ordem de R\$ 425 bilhões. Em dezembro de 2016, o saldo total dos recolhimentos obrigatórios de instituições financeiras totalizou R\$ 435,7 bilhões.

Além de contribuir adicionalmente para a higidez do SFN, os recolhimentos compulsórios também são importantes para os bancos no que diz respeito às regras de Basileia III. Isso porque os recursos do recolhimento compulsório dos bancos podem, em parte, ser utilizados para compor o estoque de ativos líquidos de alta liquidez (*High Quality Liquid Assets – HQLA*) e, dessa forma, o cálculo do índice de Liquidez de Curto Prazo – *Liquidity Coverage Ratio (LCR)*²⁵. Como visto, o LCR, implementado de forma gradual no Brasil a partir de 2015²⁶, corresponde a um índice de cobertura dado pela razão entre o estoque de ativos de alta liquidez e as saídas líquidas no prazo de até 30 dias, e tem o objetivo de garantir a capacidade de os bancos lidar com o risco de liquidez no curto

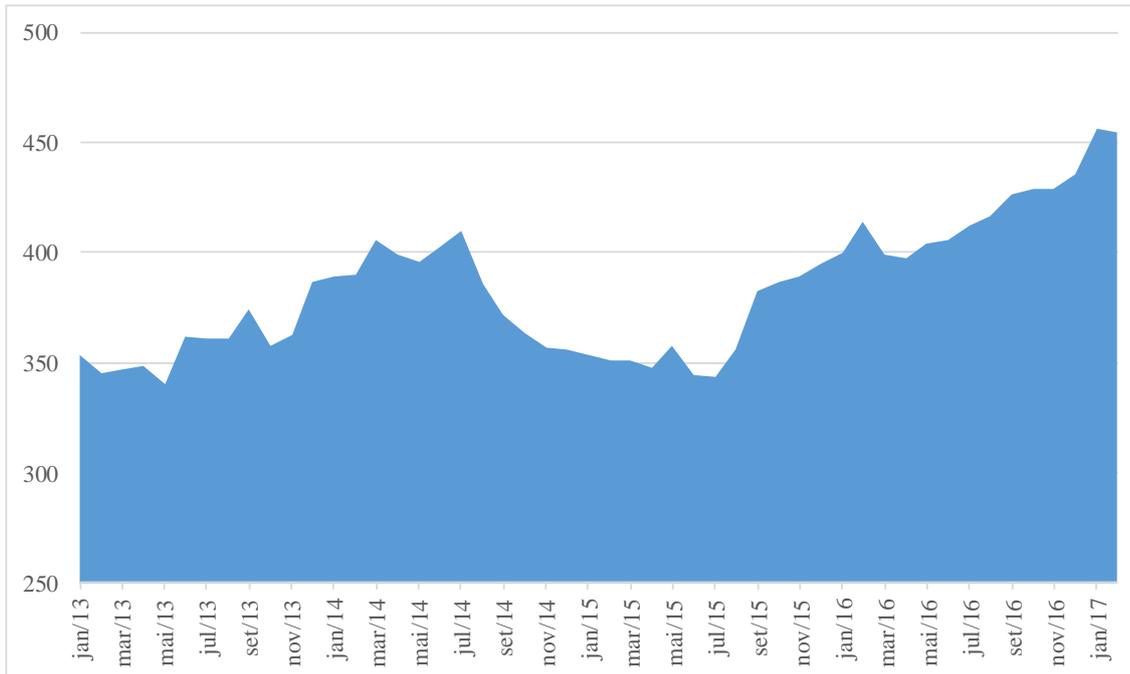
²⁴ De acordo com Cavalcanti e Vonbun (2013, p. 12), o manejo da liquidez do sistema financeiro a partir do recolhimento compulsório depende de seis aspectos operacionais, sendo que a alíquota do recolhimento corresponde a apenas um deles. São eles: “i) definição das rubricas contábeis dos bancos sujeitas ao recolhimento compulsório; ii) cálculo da exigibilidade: valor sujeito ao recolhimento (VSR), alíquota de recolhimento, deduções e isenções; iii) períodos de cálculo do VSR e de cumprimento das exigibilidades; iv) formas de recolhimento; v) remuneração do recolhimento; e vi) custos punitivos pelo não cumprimento das exigibilidades.”

²⁵ Para mais detalhes sobre o LCR, ver Resolução BCB 4.401/15 e circular BCB 3.749/15.

²⁶ O LCR foi estabelecido em 60% em 2015, 70% em 2016, 80% em 2017, 90% em 2018 e 100% a partir de janeiro de 2019.

prazo. Os bancos podem usar, em média, 40% de seus recolhimentos compulsórios para compor o numerador do LCR, contribuindo, assim, para o cumprimento dessa métrica.

Gráfico 6: Saldo total do recolhimento compulsório das IFs no Brasil (jan.2013-fev.2017)



Fonte: BCB. Elaboração própria.

4.2.1.2 Basileia III e as condições de crédito no Brasil

As condições de crédito no Brasil são bastante adversas para a maior parte das empresas e pessoas físicas, em termos de custos e prazos (Oliveira e Carvalho, 2007; Carvalho e Abramovay, 2004; Reis Jr. e Paula, 2013; Silva, Ribeiro e Modenesi, 2016). Basicamente, somente as empresas com acesso às linhas subsidiadas do BNDES e ao mercado de capitais, nacional e internacional, têm acesso a condições mais favoráveis de acesso a recursos externos.

Nesse sentido, a adoção dos acordos de Basileia III no Brasil, ao exigir um nível mais elevado de capital de melhor qualidade ponderado pelo risco dos bancos, pode concorrer para piorar ainda mais as condições de oferta de crédito, tanto no que diz respeito às taxas de juros praticadas nessas operações como ao volume de recursos concedido por essas instituições. As mudanças na definição e na estrutura de capital dos bancos, ao operar no sentido de elevar a competição das instituições financeiras por depósitos, pode aumentar o custo de captação dos recursos e, assim, as taxas praticadas pelos bancos em suas operações de crédito. Além disso, mas não menos importante, a exigência de se manter portfólios com ativos de melhor qualidade e mais líquidos tende a elevar as taxas praticadas nas demais operações ativas dos bancos, incluindo as operações de crédito, diante do custo de oportunidade envolvido na manutenção de uma carteira de ativos mais líquida (o fenômeno chamado de subsídios cruzados). Segundo Freitas (2012, p.495):

A sobreposição de diferentes tipos de exigibilidade, com a consequente elevação dos requerimentos mínimos de capital, potencialmente eleva os custos das operações bancárias. Este fato pode ser ainda mais relevante para devedores com perfis de riscos menos favoráveis e localizados em países em desenvolvimento, acentuando uma preocupação de Basileia II.

Tendo em vista a concorrência entre as operações bancárias e demais formas de captação de recursos, o aumento do custo bancário pode, ainda, gerar uma fuga de tomadores de crédito em direção a outras formas de captação, ou, o que é pior, estimular inovações que visem burlar as regras de capital, elevando a significância do sistema bancário paralelo.

O entendimento do BCB (2013a; 2013b), frise-se, em dissonância com os resultados de trabalhos empíricos realizados sobre Basileia III, mencionados por Leite e Reis (2013, p.179-82) e Pinheiro, Savóia e Securato (2015, p.348-49), em termos dos impactos (negativos) sobre o crédito, o *spread* bancário, o investimento e o PIB, envolvendo diversos países do mundo, sustenta que a adequação do sistema bancário brasileiro não irá afetar o crédito e o investimento, uma vez que: i) o SFN elevada solidez e nível de capitalização; ii) a adaptação às regras contribui positivamente para a imagem de solidez tanto do SFN como da economia brasileira; e iii) os bancos contaram com amplo calendário de adaptação às novas diretrizes. Segundo o BCB (2013b, p.49):

O impacto projetado das novas regras é neutro ou até positivo sobre a oferta de crédito. Uma vez que os prazos de implementação são longos, estendendo-se de 2014 até 2019, haverá condições para as instituições financeiras planejarem com tranquilidade suas estratégias de crescimento, diante dos novos níveis de capital requeridos. De outra parte, dado que o crédito no Brasil tem mantido o crescimento, a implantação da nova estrutura de capital não ocorre em um cenário de desalavancagem como em outros países do G20. Por fim, as instituições financeiras brasileiras já assimilaram que a implementação de Basileia III representa a preservação do diferencial regulatório prudencial, que é positivo para os seus negócios, sejam eles domésticos ou internacionais.

Seja como for, a despeito de Basileia III impor o requerimento anticíclico de capital, que pode variar entre 0% e 2,5%, a depender das condições econômicas prevalecentes em cada período de tempo, e que tem como objetivo fundamental constituir um “colchão de liquidez” para os bancos quando da existência de contextos marcados por expansão acelerada das operações de crédito²⁷, o aumento da exigência de capital de melhor qualidade dos bancos pode, sim, exercer efeitos adversos em termos de condições de oferta de crédito, especialmente em contextos marcados por instabilidade e, portanto, maior grau de incerteza. Isso porque, em tais contextos, além de o *buffer* de capital anticíclico ser insuficiente para viabilizar a recomposição patrimonial dessas instituições, a busca por ativos de maior qualidade destinada a viabilizar o cumprimento do índice de capital mínimo ponderado pelo risco exigido tende a pressionar para cima o custo de captação dos bancos. Ou seja, a introdução de um requerimento anticíclico de capital, embora contribua para a estabilidade do sistema financeiro, não a garante e em nada modifica o comportamento irremediavelmente procíclico dos bancos – o qual, articulado com maior exigência de capital de melhor qualidade, tende a pressionar mais as taxas de juros para cima em contextos de adversidades.

Importante notar, ainda, que ao mesmo tempo em que Basileia III introduz um *buffer* de capital anticíclico para o sistema bancário tradicional (públicos e privados), o acordo concorre para limitar ainda mais a capacidade de alavancagem dos bancos de desenvolvimento, quando existentes – instituições que, juntamente com os bancos públicos, atuam anticíclicamente em contextos adversos, especialmente em economias mais suscetíveis a instabilidade e crises. Ou seja, ao mesmo tempo em que Basileia III introduz um *buffer* de capital contracíclico, o “novo acordo” concorre no sentido de limitar a atuação anticíclica dos bancos públicos, incluindo os bancos de desenvolvimento, na medida em que impõe um requerimento mínimo de capital a partir de uma estrutura mais rígida, tal como para os bancos privados. Dada a centralidade dos bancos públicos no Brasil no que diz respeito a contrapesar o comportamento tipicamente procíclico dos bancos privados, em contextos de maiores adversidades e aversão ao risco esse papel anticíclico tende a ser, assim, diminuído.

Decerto, portanto, a adoção de Basileia III pelos bancos no Brasil tende a tornar a política de investimento e crédito dessas instituições mais criteriosa (Pinheiro, Savóia e Securato, 2015). Não obstante o fato de os grandes bancos no Brasil, responsáveis por parcela preponderante das operações de crédito, assumirem uma postura patrimonial tipicamente conservadora, as imposições mais severas de Basileia III, juntamente com a ausência de um mercado profundo e dinâmico de securitização das

²⁷ Segundo Mendonça (2012, p.), o capital contracíclico tem “[...]o intuito é reduzir a possibilidade de criação excessiva de crédito na prosperidade e credit crunches na fragilidade, e, assim, diminuir a possibilidade de ciclo de perdas que se realimentam. [...]”

carteiras de crédito dessas instituições, condição as obriga a “carregar” essas operações em seus balanços ao longo de seu prazo de maturação, tendem a induzi-las, de fato, a uma política de crédito mais conservadora, especialmente em contextos de maior incerteza.

Mas, diferentemente de outros sistemas bancários, a existência de um elevado patamar de recolhimento compulsório no Brasil, além de constituir um “colchão de liquidez” adicional e significativo para garantir a solidez do SFN, pode auxiliar os bancos atuantes no país a lidar mais adequadamente com alguns parâmetros introduzidos por Basileia III, embora não possa auxiliá-los diretamente no que diz respeito à questão da estrutura de capital. Em 2015, por exemplo, o BCB permitiu que os bancos utilizassem 40% de seus depósitos compulsórios para compor seus respectivos índices de liquidez de curto prazo (Índice LCR - *Liquidity Coverage Ratio*).

O BCB também tem adotado a conduta de convergir os fatores de ponderação de risco dos ativos para os padrões (percentuais) internacionais, sugeridos pelos acordos de Basileia III, o que em alguns casos significou flexibilização das regras de ponderação aplicadas em diversos tipos de ativos no Brasil, com destaque às operações de crédito. Por exemplo, em agosto de 2014 o BCB aprovou mudanças relacionados ao fator de ponderação para operações de crédito de varejo, fixando-o em 75% independentemente do prazo, bem como ampliando os valores para que tais operações fossem consideradas de varejo, uma flexibilização em relação às regras até então prevalentes na esteira das medidas macroprudenciais mais restritivas adotadas pelo BCB em 2010²⁸.

Nessa mesma ocasião, depois de ter reduzido os depósitos compulsórios em julho de 2014 (Circular 3.712, de 24/7/2014), em agosto de 2014 o BCB permitiu que 60% do recolhimento incidente sobre depósitos a prazo pudessem ser atendidos mediante operações de crédito, ante 50% então prevalente no período imediatamente anterior (Circular 3.714, de 20/8/2014). Isso significa, pois, que em condições nas quais o IB estiver acima do mínimo estabelecido e atendendo a composição da estrutura de capital exigida (*tier 1, tier 2 e buffers*), o BCB pode manejar o compulsório de sorte a estimular o crédito e, inclusive, atenuar ou contrapesar a pressão de alta sobre o *spread* bancário induzida pela nova estrutura de capital dos bancos. Ou seja, em determinados contextos a flexibilização do sistema de recolhimento compulsório pode atenuar ou, até mesmo, contrarrestar a pressão de alta sobre o *spread* bancário e, assim, sobre o custo do crédito decorrente das novas regras de adequação de capital introduzidas por Basileia III. Embora, vale destacar, a flexibilização do recolhimento compulsório, por si mesma, não garante em nada a manutenção ou o aumento da oferta de crédito dos bancos em contextos de aumento da incerteza, tampouco a redução do *spread* praticado nas operações de crédito, diante da possibilidade de essas instituições “empoçarem liquidez” e demandarem ativos de melhor qualidade para se adequarem à Basileia III.

Por fim, outro elemento importante que concorre para atenuar os efeitos de Basileia III sobre as condições de crédito no Brasil diz respeito ao fato de o sistema bancário brasileiro ter a possibilidade de alocação de recursos em ativos títulos públicos federais, altamente líquidos e rentáveis, de um lado, e considerados de alta qualidade por Basileia III, de outro.

Em termos gerais, dessa forma, considerando as peculiaridades da economia e do sistema bancário no Brasil, pode-se afirmar que Basileia III tende a afetar muito pouco, caso afete, as condições de crédito (já adversas, frise-se), particularmente em contextos de “normalidade econômica”. Já em contextos de instabilidade e maior incerteza, o comportamento tipicamente procíclico dos bancos, diante da tentativa de recomposição de suas estruturas de ativos e passivos, tende a fazer com que as regras do “novo acordo” concorram para problematizar, em maior grau, as condições de financiamento e refinanciamento do sistema. Pois, conforme indicado, a despeito da criação de um *buffer* de

²⁸ No caso específico de operações de crédito, em geral operações com risco de mais elevado ou com menor grau de garantia possuem percentual de ponderação de risco mais elevado, implicando maior exigência de capital (BCB, 2013a). Inicialmente, os fatores de ponderação foram estipulados pela Circular do BCB nº 3.360, de 12/9/2007. Esta circular foi revogada a partir de 1/10/2013, quando passou a prevalecer a Circular nº 3.644, de 4/3/2013. Depois disso, diversas outras circulares foram alterando essa última circular. A versão atualizada da Circular nº 3.664 pode ser consultada em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=3644&tipo=Circular&data=4/3/2013>

capital anticíclico, de um lado Basileia III opera no sentido de limitar adicionalmente o papel anticíclico do BNDES, e, de outro, embora esse *buffer* contribua para evitar o risco sistêmico, ele se mostra incapaz de garantir as condições de financiamento e refinanciamento em condições adequadas diante de conjunturas marcadas pela busca desenfreada por classes de ativos com maior grau de liquidez por parte dos atores econômicos, em geral, e dos bancos, em particular.

5 Conclusão

Esse artigo discutiu a concepção de Basileia III e o seu processo de implementação no Brasil, com especial atenção à adequação do sistema bancário brasileiro às novas regras estabelecidas e aos seus efeitos sobre as condições de crédito.

Em relação à concepção, Basileia III implica uma recomposição da estrutura de capital dos bancos em direção aos ativos de melhor qualidade, o que tende a ensejar uma política de crédito mais seletiva por parte dessas instituições. Ademais, a criação do ACP_{contracíclico} contribui para atenuar, embora não eliminar, a prociclicidade típica do sistema bancário, pois permite que a autoridade monetária maneje esse instrumento de sorte atenuar as fases de expansão e retração acentuada do crédito. Mas, embora Basileia III torne o sistema bancário mais capaz de absorver perdas e busque torná-lo menos procíclico, ele não elimina a possibilidade de risco sistêmico, especialmente em situações nas quais o *buffer* contracíclico for insuficiente para evitar os efeitos desestabilizadores provocados pelo comportamento tipicamente procíclico dos bancos. De forma paradoxal, ao mesmo tempo em que Basileia III introduz um *buffer* contracíclico, essa nova versão dos acordos acentua o comportamento procíclico dos bancos em conjunturas adversas, na medida em que requisita capital de maior qualidade dessas instituições exatamente quando o grau de preferência pela liquidez delas sobe. Ademais, embora a nova estrutura de capital concorra para tornar o sistema bancário mais hígido, ela limita a capacidade de atuação anticíclica por parte dos bancos públicos.

Em geral, pois, pode-se afirmar que Basileia III contribui para tornar o sistema financeiro, particularmente o sistema bancário, mais resiliente, porque mais capaz de absorver perdas e de ser influenciado pela autoridade monetária em sua política de crédito, relativamente à Basileia II. Contudo, tal como em sua versão anterior, continua sendo incapaz de evitar o risco sistêmico e poderia ser, em tese, mais capaz de reduzir a chance de ocorrência desse tipo de fenômeno.

No caso do Brasil, a maior restrição imposta por Basileia concorre, de certa forma, para limitar a capacidade de atuação anticíclica dos bancos públicos, instituições que sempre cumpriram papel contracíclico relevante em conjunturas adversas, contrapesando a prociclicidade típica dos bancos privados. O conjunto de bancos públicos, embora devidamente enquadrado nas regras de Basileia III, considerando os marcos do cronograma de implementação no país, atualmente possui Índice de Basileia menor do que o verificado para o conjunto dos bancos privados.

No que diz respeito ao processo de implementação de Basileia III no Brasil, verificou-se que o sistema bancário está conseguindo se adaptar ao “novo acordo” sem maiores dificuldades. A segmentação por controle de capital revela que o conjunto de bancos privados tem conseguido se adaptar mais tranquilamente do que o de bancos públicos, entretanto. De todo modo, pode-se afirmar que o sistema bancário brasileiro se encontra em uma situação sólida, especialmente porque, além de enquadrado ao “novo acordo”, possui um “colchão de liquidez” suplementar bastante amplo para acomodar choques adversos, “colchão de liquidez” este formado tanto pelos depósitos compulsórios como pela carteira de títulos públicos detida por essas instituições.

Finalmente, no tocante às condições de crédito, Basileia III tende a tornar a política de gestão de ativos ainda mais criteriosa por parte dos bancos, devido à exigência de capital de melhor qualidade dessas instituições. Contudo, os possíveis efeitos adversos do “novo acordo” sobre, frise-se, as já adversas condições de crédito prevalecente no Brasil, podem ser neutralizados, em ambiente de “normalidade econômica” pelo manejo do sistema de recolhimento compulsório, desde que os requisitos mínimos de capital estejam sendo devidamente respeitados por essas instituições, evidentemente.

Bibliografia

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **Basel III: towards a safer financial system**. Santander International Banking Conference, 3, Madrid, BCBS, Sept. 2010.

BCB. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, mar.2017.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, mar.2016a.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, set.2016b.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, mar.2014a.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, set.2014b.

_____. **Basileia III: implantação no Brasil**. Brasília: BCB, 2013a.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, set.2013b.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, L. S. Enriquecimento e produção: Keynes e a dupla natureza do capitalismo. In: LIMA, Gilberto T.; SICSÚ, João; PAULA, Luiz F. de (orgs.). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p.247-257.

CARVALHO, F. C. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos acordos de Basileia. In: SOBREIRA, R. (Org.). **Regulação financeira e bancária**. São Paulo: Atlas, 2005.

CARVALHO, Carlos E.; ABRAMOVAY, Ricardo. O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro. In: Santos, Carlos A. (Org.). **Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas: Diagnósticos e Perspectivas**. 1 ed. Brasília: Sebrae, 2004, v. 1, p. 17-54.

CAVALCANTI, Marco A. F. H.; VONBUN, C. Evolução da política do recolhimento compulsório no Brasil pós-Real. **Texto para Discussão IPEA**, Rio de Janeiro, TD 1826, 2013.

CINTRA, Marcos A. M.; CAGNIN, Rafael F. Evolução da estrutura e da dinâmica das finanças norte-americanas. **Econômica**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p.296-338, dez.2007.

DAVIDSON, Paul. **Financial markets, money and the Real World**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002.

FREITAS, Jean T. de. De Basileia II para Basileia III: os mesmos desafios? In: CINTRA, Marcos A. M.; GOMES, Keiti da R. (orgs.) **As transformações estruturais no sistema financeiro internacional**. Brasília: IPEA, 2012. p.479-499.

_____. **Acordo de Basileia 2 e estabilidade financeira em países em desenvolvimento**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2008.

FREITAS, Maria C. P. de. A natureza da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 51-83, jun.1997.

GALBRAITH, John K. (1975) **Moeda: de onde veio, para onde foi**. 2a ed. São Paulo: Pioneira, 1983.

GUTTMANN, Robert. Basileia II: uma nova estrutura de regulação para a atividade bancária global. In: MENDONÇA, Ana Rosa R. de; ANDRADE, Rogério P. de (org.). **Regulação bancária e dinâmica financeira: evolução e perspectivas a partir dos acordos de Basileia**. Campinas: IE/Unicamp, 2006. p.177-212.

KEYNES, J. M. A treatise on money: the pure theory of money. In: MOGGRIDGE, Donald (ed.). **The collected writings of John Maynard Keynes**. New York: Cambridge University Press, 1971a. vol. V.

KREGEL, J. O novo acordo de Basileia pode ser bem-sucedido naquilo em que o acordo original fracassou? In: MENDONÇA, Ana Rosa R. de; ANDRADE, Rogério P. de (org.). **Regulação bancária e dinâmica financeira: evolução e perspectivas a partir dos acordos de Basileia**. Campinas: IE/Unicamp, 2006. p.25-37.

_____. Margins of safety and weight of the argument in generating financial fragility. **Journal of Economic Issues**, Nebraska, vol. XXXI, n.2, June 1997.

LEITE, Karla V. B. S.; REIS, Marcos. O acordo de capitais de Basileia III: mais do mesmo? **Revista EconomiA**, Brasília (DF), v.14, n.1A, p.159-187, jan./abr.2013.

Linsmeier, Thomas J.; Pearson, Neil D. Value at Risk. **Financial Analysts Journal**, Vol. 56, No. 2, pp. 47-67 Mar.-Apr. 2000.

MENDONÇA, Ana Rosa R. Regulação bancária e arranjo institucional pós-crise: atuação do Conselho de Estabilidade Financeira e Basileia III. In: CINTRA, Marcos A. M.; GOMES, Keiti da R. (orgs.) **As transformações estruturais no sistema financeiro internacional**. Brasília: IPEA, 2012. p.441-477.

_____. O Acordo da Basileia de 2004: uma revisão em direção às práticas de mercado. **Economia Política em Foco: Análise Estratégica**, n. 2, Boletim Eletrônico do Ceri/IE/Unicamp, out.2004.

MINSKY, H. P. (1986). **Stabilizing an unstable economy**. New York, NY: McGraw Hill, 2008.

_____. **Can “it” happen again?** Essays on instability and finance. New York: M. E. Sharpe, 1982.

OLIVEIRA, Giuliano Contento. O desempenho do sistema bancário no Brasil no período recente (2007-2015). **Texto para Discussão IPEA**. 2017.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de.; CARVALHO, Carlos E. O componente “custo de oportunidade” do *spread* bancário no Brasil: uma abordagem pós-keynesiana. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.16, n. 3 (31), p.371-404, dez.2007.

PINHEIRO, Fernando A. P.; SAVÓIA, José R. F.; SECURATO, José R. Basileia III: impacto para os bancos no Brasil. **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v.26, n.69, p.345-61, set./out./nov./dez.2015.

PRADO, Luiz Carlos; FILHA, Dulce Monteiro. O BNDES e os acordos de capital de Basileia. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n.23, p.177-200, jun.2005.

PwC. **Basileia III: principais características e principais impactos**. São Paulo: PwC, 2013.

REIS JUNIOR, H. O. M.; PAULA, L. F. R. ; LEAL, Rodrigo Mendes . Decomposição do *spread* bancário no Brasil: uma análise do período recente. **Economia**, Brasília, v. 14, p. 29-60, 2013.

RISKBANK. Basileia III. São Paulo: RISKbank, 2013.

SILVA, T. G.; RIBEIRO, E. P.; MODENESI, A. M. Determinantes Macroeconômicos e o Papel das Expectativas: uma análise do *spread* bancário no Brasil (2003-2011). **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, p. 643-673, 2016.

STUDART, Rogério; MARTINS, Norberto M. Os acordos de Basileia e bancos de desenvolvimento no Brasil: uma avaliação do BNDES e do BNB. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 45(2), p.349-76, mar./abr.2011.