



ACORDOS DE BASILÉIA E O SISTEMA FINANCEIRO NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador(a): Professor(a) Dr. Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

CAMPINAS
2006

CEDOC/IF

Agradeço à Ana Rosa pelas horas de atenção que me foram tão úteis para a finalização de tal trabalho,
horas preciosas já que sua presença era exigida em vários outros projetos.
Agradeço à minha família e ao meu marido pelas horas ausentes e pelo apoio que me deram nesse final
de curso de graduação.

SUMÁRIO

RESUMO página 4

INTRODUÇÃO página 5

CAPÍTULO 1: Histórico do Comitê e Acordo de Basiléia

- Introdução página 11
- Contexto pré-Comitê de Basiléia página 11
- A Criação do Comitê de Basiléia página 16
- Basiléia I e suas Motivações página 17
- Basiléia II página 20
- Considerações Finais página 24

CAPÍTULO 2: Basiléia no Brasil

- Introdução página 25
- Regulação Prudencial no Brasil página 25
- Algumas Colocações sobre o Novo Acordo de Basiléia no Brasil página 31
- Basiléia e o Crédito página 34
- Considerações Finais página 38

CONSIDERAÇÕES FINAIS página 40

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS página 41

RESUMO

Tendo em vista a mudança pela qual o sistema financeiro internacional passou tanto do ponto de vista das inovações quanto ao que se refere à rapidez com que as informações inter-países são processadas, o aparato de regulação e supervisão anterior ao Acordo de Basiléia tornou-se insuficiente. Dada a instabilidade do ambiente no qual as instituições bancárias atuam e dados os riscos a que estas estão expostas, a questão da regulação prudencial ganhou destaque no que se refere à tentativa de evitar que possíveis problemas financeiros possam a ser enfrentados pelas instituições bancárias. O Acordo de Basiléia de 1988 surge dentro dessa lógica e tem como alvo garantir a saúde e solidez do sistema financeiro através de regras estipuladas para tais instituições. A exigência do nível mínimo de capital ponderado pelos riscos dos ativos foi uma marca da tal Acordo. A Emenda de 1996 e a reformulação do Acordo de Basiléia em 2004 foram tentativas de adequar os preceitos do Acordo Original a uma nova realidade e também formas de tentar mudar o que era muito criticado. O presente trabalho pretende mostrar toda a trajetória conceitual do Acordo de Basiléia desde a criação do Comitê de Basiléia até sua reformulação. O segundo passo é a análise do caso brasileiro e o possível efeito da implementação do Acordo do ponto de vista do crédito.

Palavras-chave: regulação prudencial – Acordo de Basiléia – crédito.

INTRODUÇÃO

Tendo em vista a instabilidade da firma bancária enquanto criadora de moeda e intermediária financeira, os bancos podem expor todo o conjunto da economia ao chamado risco sistêmico. Tal situação ocorre quando, pelo fato de envolver expectativas dos agentes, a atividade bancária caracteriza-se por grande instabilidade em que uma situação adversa em um banco pode levar, via efeito contágio, a problemas que envolvam todo o sistema.

O ambiente no qual os bancos atuam deve ser controlado por uma autoridade governamental que haja com responsabilidade e sob confiança dos agentes e dos próprios bancos. Nesse caso, o Banco Central tem, dentre suas funções, a de prestador em última instância, caso os bancos precisem de socorro financeiro, e a de garantidor da ordem e do bom funcionamento do sistema financeiro. Não obstante, dada a característica instável dos bancos e o ambiente no qual atuam, o Banco Central pode enfrentar uma escolha no momento de executar suas funções: ele deve garantir a saúde e solidez do sistema financeiro ou deve priorizar ajudar os bancos em situações difíceis de forma a impedir que tais problemas se alastrem por todo o sistema?

Tendo em vista tal questão, a discussão sobre o Acordo de Basileia deve ser colocada quando, juntamente a esse dilema dos bancos centrais, observam-se as mudanças ocorridas no ambiente financeiro tanto doméstico quanto internacional. Antes de tratar do Acordo propriamente dito, pode-se traçar algumas características dessas transformações. Os Certificados de Depósitos Bancários (CDBs) da década de 1950, o surgimento do Euromercado nos anos 1960 (dificultando ainda mais o papel do Banco Central), e as mudanças na forma de operação dos bancos nos anos 1970, os quais passaram a atuar com maior rentabilidade, porém, expostos a maiores riscos, mostram um pouco a nova face do ambiente institucional no qual os bancos operam. Fatos que influenciaram tais transformações envolveram as crises Mexicana, Russa e Asiática. Transformações financeiras recentes como os derivativos, a globalização financeira, a securitização e a integração funcional também contribuíram para essa mudança.

Portanto, a natureza da firma bancária e a dificuldade crescente que um Banco Central enfrenta para controlar o sistema financeiro colocam em cena a questão da regulação prudencial como forma de evitar possíveis problemas a serem enfrentados pelos bancos e também o alastramento desses por todo o sistema. A regulação prudencial é assunto do chamado Acordo de Basileia, o qual será descrito de forma sucinta na presente introdução e mais detalhada no decorrer do trabalho.

O Comitê de Basileia, responsável pelo Acordo de mesmo nome, foi criado em 1975 após alguns episódios importantes que ocorreram na década de 1970 e envolveram três grandes bancos que

operavam internacionalmente. A princípio a idéia era dividir a responsabilidade pela regulação bancária, já que tal assunto passava a ficar cada vez mais delicado. Em um primeiro momento criou-se um Acordo preliminar no qual se propunha solidariedade internacional no assunto de regulação e também exigência de adequação de capital. Só em 1988 lançou-se o que se denomina Acordo de Basileia (Basileia I) e sobre esse alguns pontos merecem ser destacados.

Os objetivos principais eram basicamente dois: 1) buscar reforçar a solidez e a estabilidade do sistema bancário internacional e 2) deveria ser justo o bastante para minimizar desigualdades competitivas entre os bancos internacionais (Mendonça, 2002).

A partir disso tal Acordo apoiou-se em três pilares: 1) definição de capital; 2) ponderação de riscos por tipos de ativos e 3) introdução dos instrumentos e mecanismos *off-balance sheet* (Mendonça, 2002). Sobre a definição de capital fixaram-se proporções para dois tipos de capital: Tier 1 ou capital próprio e Tier 2 ou parte suplementar do capital. A ponderação de riscos incluía cinco categorias e dependia do tipo do tomador e dos prazos dos ativos, sendo que, após a aplicação da ponderação, os bancos deveriam manter no mínimo 8% de capital sobre esses ativos ponderados pelos riscos. Os instrumentos *off-balance sheet* foram também objeto de tal Acordo devido a sua crescente importância e participação nas atividades bancárias.

Tal Acordo recebeu críticas de diversas naturezas e fontes, resultando na Emenda de 1996. As novidades foram a utilização do risco de mercado (juntamente com o risco de crédito proposto pelo Acordo de 1988) e a implementação de um terceiro Tier, composto pelas dívidas subordinadas de curto prazo.

Apesar da Emenda de 1996, o Acordo de Basileia pode ser criticado em termos do cumprimento de seus objetivos. O presente texto traz uma discussão sobre a contribuição de Cardim (2005) e Kregel (2006) para tal discussão.

Sendo a Emenda insuficiente ainda para findar com as críticas, o próximo passo em relação a Basileia foi o Novo Acordo de 2004. Apesar de ainda não ter sido implementado, algumas características teóricas podem ser expostas.

O alvo do Novo Acordo continuou a ser os bancos internacionalmente ativos. Buscando a solidez e saúde do sistema financeiro, manteve-se os Tier 1, 2 e 3 e o nível mínimo de capital de 8%. A novidade foi a introdução de mais um tipo de risco para ponderação dos ativos: o risco operacional. Outros dois aspectos que foram priorizados nessa nova versão envolveram maior responsabilidade na supervisão e regulação por parte das autoridades e dos bancos e maior transparência na divulgação de informações para os outros agentes do mercado.

O que foi tratado até aqui envolve o aspecto conceitual das etapas do Acordo de Basiléia. A partir deste ponto o objetivo será o de tentar mostrar o que realmente aconteceu, focando-se no caso brasileiro. O que é preciso ficar claro, no entanto, é que as conseqüências da adoção dos princípios do Acordo focam Basiléia I, em virtude da ainda não implementação do Novo Acordo.

A implementação da Basiléia I no Brasil data de janeiro de 1995 e só posteriormente as conseqüências da adoção dos preceitos de tal Acordo puderam ser sentidas no país. A idéia de que as instituições bancárias devem agir de forma responsável e não ficarem tão expostas a riscos resultou na exigência de manutenção de nível mínimo de capital por parte dessas, evitando maiores problemas financeiros no caso de falta de confiança por parte dos agentes. Porém, essa é uma das formas pela qual se procurou supervisionar e regular as instituições financeiras. Do ponto de vista dos instrumentos utilizados para tal propósito, é preciso discutir dois aspectos, o que será feito a seguir. Nesse sentido, a discussão sobre o Brasil envolve os seguintes aspectos sobre o formato dos instrumentos de regulação e supervisão a serem utilizados: o saneamento de problemas financeiros, usado quando o problema já se instalou e deve ser impedido de alastrar-se, e a regulação prudencial, a qual deve agir de forma a evitar que tais problemas se instalem. Apesar de haver as duas possibilidades quando se trata de regulação e supervisão, o caso brasileiro aqui analisado foca-se na regulação prudencial.

A regulação prudencial, após passar por uma formulação em seu conceito, envolve hoje a questão de que regras de comportamento devem ser impostas aos agentes econômicos e que é preciso atuar em um ambiente de transparência de informações, evitando desigualdades sobre o que um ou outro tem acesso. No caso brasileiro, a forma pela qual se utiliza da regulação prudencial passou por grandes transformações nos anos 1990. Fenômenos como a liberalização e desregulamentação financeira e a globalização contribuíram nesse sentido.

As mudanças no sistema de regras e supervisão no Brasil devem ser entendidas dentro de um movimento mais amplo de transformações vivenciadas pelo sistema financeiro nacional, e que envolveram aspectos nacionais e internacionais. Segundo Mendonça (2006), destacam-se: o processo de liberalização financeira, que possibilitou a entrada de capitais no sistema; a redução da inflação via implementação do Plano Real em 1994, cujo impacto deve-se à importância do lucro inflacionário para as instituições financeiras; amplo movimento de fusões e aquisições, processos de intervenção e liquidação de bancos privados, extinção ou privatização de grande parte dos bancos públicos estaduais, o que acarretou importante redução do segmento público no sistema financeiro aumentando a participação e concentração estrangeira em tal setor; e reestruturação das instituições públicas federais (Mendonça, 2006).

Um outro fato que ocorreu no país e merece atenção foi a fragilização pela qual os bancos nacionais passaram a partir de meados dos anos 1990. Tal fragilização decorreu de algumas perdas importantes de atividades lucrativas por parte desses agentes, além do difícil ambiente de aumento da inadimplência e políticas monetária e fiscal restritivas em que estavam inseridos. Isso suscitou medidas emergenciais de saneamento por parte da Autoridade Monetária brasileira, o Banco Central do Brasil (BCB). No entanto, aproveitando a situação delicada que os bancos enfrentavam, o BCB exigiu ainda medidas de enquadramento ao novo formato de regulação e supervisão por parte dos bancos.

No Brasil, o que basicamente separa o que ocorria em termos de regulação prudencial antes e depois da metade dos anos 1990 é a existência de alta e persistente inflação. No período anterior a meados dos anos 1990, a regulação focava-se nos passivos dos balanços contábeis dos bancos e a exigência mínima de capital recaía sobre o patrimônio líquido. Após meados da década de 1990 é que se passou a focar o ativo dos bancos. A inflação tinha duplo papel até 1994 (quando da implementação do Plano Real e controle do processo inflacionário): dificultava a regulação dos balanços contábeis, porém, garantia importante lucro inflacionário às instituições bancárias.

O fim do problema inflacionário somado à fragilização dos bancos nacionais fez com que o BCB, com a ajuda do Conselho Monetário Nacional (CMN), implementasse as medidas de caráter emergencial e também medidas de caráter estrutural, como já citado acima. Tais medidas serão expostas de forma apenas descritiva e sucinta a partir daqui.

As medidas saneadoras, cujo caráter era emergencial, procuraram suprir a insuficiente estrutura de regulação até então vigente. Um dos aspectos que se pode destacar de tal estrutura é que esta não incluía os chamados seguros de depósitos. As medidas adotadas foram o PROER, o Fundo Garantidor de Crédito (FGC) e a edição da Medida Provisória 1.182/95 que depois foi sancionada e se transformou em lei permitindo que houvesse cisão ocorrendo separação entre bancos bons e bancos ruins (Mendonça, 2006).

O PROER constitui-se em um programa de reestruturação e fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e utilizava a idéia de fusão de instituições bancárias como forma de resolver o problema de existência de grande quantidade de bancos insolventes e pouco eficientes. A medida provisória 1.182/95 foi essencial para implementação do PROER, já que autorizou a transferência de todo ou de parte da instituição, e também a reorganização societária dessas. O Fundo Garantidor de Crédito, por sua vez, é uma entidade sem fins lucrativos que tem por objetivo garantir que os depósitos e aplicações financeiras emitidas pelas instituições participantes desse fundo no valor de até R\$ 20.000,00 sejam cobertas. Os recursos deste fundo se originam de uma porcentagem cobrada das instituições participantes sobre os saldos mensais dos instrumentos assegurados (Mendonça, 2006).

Os efeitos positivos foram gerados a partir de tais medidas e realmente alcançou-se maior solidez do sistema financeiro, no entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criou relativa dificuldade para a atuação do BCB comprometendo a agilidade dos programas implementados pelo governo.

Em relação às medidas estruturais implementadas pelo BCB destacam-se: a busca por medidas que melhorassem a avaliação e a mensuração dos riscos, cuja mais importante medida diz respeito às exigências de capital pelo ativo das instituições, ponderados pelos riscos; a busca por maior transparência na divulgação das informações ao conjunto do sistema, o que ocorreu via exigência de publicação trimestral de tais informações, assim como a publicação de dados exigidos por regras internacionais; e, por último, a busca por regras mais rigorosas no que se refere à qualificação e compromisso de administradores e acionistas, além da obrigatoriedade de implementar sistemas de controles internos de riscos (Mendonça, 2006).

Em se tratando da lei, foi a Resolução 2.099/94 que significou a adoção do Acordo de Basileia no Brasil. A adoção dos princípios de tal Acordo fez com que houvesse mudanças no ambiente de supervisão e regulação brasileiro, como acima descrito. Uma modificação que deve ser destacada é que a exigência mínima de capital que era de 8% passou para 11%.

Um dos possíveis efeitos da implementação do Acordo no país parece ser uma redução no volume de crédito concedido pelas instituições bancárias. Tal hipótese é o foco da parte analítica do presente trabalho, discussão apresentada no segundo capítulo. Com o auxílio de indicadores de crédito como o Índice de Basileia, o volume das operações de crédito em proporção do PIB e o volume das operações de crédito em termos do ativo total, calculados e apresentados para os cinco maiores bancos elencados pelo BCB nos últimos cinco anos, procura-se evidenciar a veracidade da hipótese aqui colocada.

Portanto, o percurso até aqui trilhado de análise conceitual e posterior aplicação ao caso prático do Brasil destacou os principais aspectos que serão tratados na presente monografia. É preciso deixar claro, no entanto, que tal introdução procurou elucidar os principais pontos que serão detalhados e tratados no decorrer do presente trabalho.

Esse detalhamento inicia-se no capítulo 1 com um ponto de vista mais teórico sobre a natureza dos bancos, sobre o papel e a dificuldade para exercer tal papel por parte do Banco Central, as principais características de Basileia I e discussão conceitual por trás de Basileia II, já que tal proposta ainda não foi implementada.

O capítulo 2 procura utilizar a teoria do Acordo de Basileia exposta no primeiro capítulo e aplicá-la ao caso do Brasil, mostrando o que foi e o que se pretende ser feito a partir de Basileia. Tal

capítulo procura trazer uma discussão mais analítica sobre um dos possíveis efeitos da adoção do Acordo de Basileia no Brasil, fazendo um apanhado sobre a evolução do volume de crédito a partir de indicadores de crédito brasileiros.

Por fim, o presente trabalho encerra-se com algumas considerações finais sobre o conjunto das idéias até então expostas, tanto em termos do aspecto conceitual dos Acordos de Basileia quanto em termos dos resultados e conseqüências da implementação de tal Acordo no Brasil.

CAPÍTULO 1: Histórico do Comitê e Acordo de Basiléia

Introdução

Fenômenos como a liberalização financeira e a globalização trouxeram características para o ambiente institucional internacional que merecem certa atenção. O sistema financeiro possui hoje instituições que atuam com grande rapidez de processamento de informações, estão num jogo concorrencial acirrado e que conseguem desenvolver de forma rápida mecanismos capazes de burlar regras de regulação instituídas pelas autoridades supervisoras nacionais (Carvalho, 2005).

Nesse contexto, a idéia do Comitê de Basiléia de tentar via cooperação dos países do G-10 melhorar a questão da regulação resultou em Basiléia I (1988), sua Emenda em 1996 e posterior criação de Basiléia II (2004), que ainda não foi implementado. Esses acordos se inserem na dificuldade cada vez maior que os Bancos Centrais de cada país passaram a enfrentar após algumas inovações financeiras como os Certificados de Depósitos Interbancários (CDBs) dos anos 1950, o Euromercado nos anos 1960 e posteriores instrumentos como a securitização e os derivativos. Crises como a Mexicana em 1994 e a Asiática entre 1997 e 1998, mostraram que as regras existentes não eram suficientes para controlar a atividade de firmas tão instáveis e inseridas em um ambiente cuja lógica concorrencial e da rentabilidade superam qualquer preocupação com os possíveis riscos a que estão expostos, como as firmas bancárias. Aqui a discussão resume-se à chamada regulação prudencial como forma de evitar que a função de prestamista em última instância dos Bancos Centrais entre em conflito com sua também função de controlador da estabilidade e da liquidez da economia.

O presente capítulo inicia-se com a descrição do período que precede a criação do Comitê de Basiléia, tema da seção 1. A seção 2 trará maiores detalhes sobre a criação desse Comitê. As seções 3 e 4 explicitarão os Acordos de Basiléia I e II do ponto de vista de seus alvos, seus eixos centrais e seus instrumentos. O capítulo se encerra com algumas considerações finais.

1.Contexto pré-Comitê de Basiléia

A discussão acerca dos Acordos de Basiléia e seus impactos para o Brasil, tema da presente monografia, requer uma análise anterior a qual explicitará, em primeiro lugar, a natureza dos bancos (forma pela qual atuam e suas características intrínsecas), depois o contexto de grande instabilidade que permeou os anos 1980 e destacou a questão da regulação prudencial, que culminou no Acordo de 1988,

as mudanças introduzidas nesse Acordo em 1996 e, por último, possíveis efeitos desse Acordo para países periféricos.

Em se tratando da natureza da firma bancária, o primeiro aspecto que deve ser destacado é que esta é uma instituição intrinsecamente instável e está exposta, ao que muitos consideram ser um consenso, ao risco sistêmico. Este último ocorre quando um choque de qualquer natureza se alastra por todo o sistema podendo até levar a um colapso da economia como um todo (Carvalho, 2005). Quando se diz “por todo o sistema” subentende-se o sistema financeiro e o sistema produtivo. Ao enfrentar problemas, uma instituição bancária pode por em risco outras instituições bancárias, devido ao chamado efeito contágio. Isso é diferente, por exemplo, em outros tipos de empresas capitalistas, nas quais seus lucros e prejuízos dizem respeito à própria firma e uma situação de crise por parte de uma empresa individual pode até favorecer as outras empresas no mercado. Essa questão do efeito contágio tem a ver com a confiança do público sobre as instituições financeiras sendo que crise em um dos bancos pode levar à desconfiança acerca de outros bancos (Carvalho, 2005). O contágio pode ocorrer através de dois canais: 1) o crédito criado pelo sistema bancário é um insumo de uso generalizado e 2) o sistema bancário é responsável pela operação do sistema de pagamentos mais essencial da economia moderna: a transferência de depósitos à vista entre bancos comerciais (Carvalho, 2005). A partir disso então se justifica a influência de um problema bancário tanto no lado real quanto do lado financeiro da economia.

Ainda na tentativa de elucidar as características dessas instituições para mostrar a necessidade de haver regulação e supervisão de suas atividades, é preciso tratar um pouco sobre o duplo papel que os bancos exercem. Os bancos são criadores de moeda, através da concessão de crédito, e intermediários financeiros, entre a circulação financeira e a produtiva. Essas duas funções são distintas, porém, interligadas (Freitas, 2005).

A função de criador de moeda só pode ser exercida dentro de um ambiente organizado e hierarquizado, no qual o Banco Central é o centro do sistema. Dentro dessa lógica, não são todas as instituições financeiras que podem se comportar como bancos, pois essa situação comprometeria o controle e a credibilidade do sistema. É o Banco Central que valida socialmente a moeda de crédito, pois é ele quem garante a conversão de moedas bancárias privadas em moeda central, fazendo com que os depósitos à vista se comportem como substitutos da moeda legal. Assim como qualquer outro agente econômico, os bancos estão sujeitos a incertezas, e, dentro da lógica de preferência pela liquidez, eles têm que arbitrar onde e quanto é vantajoso para eles concederem empréstimos, sem que os riscos sejam muito elevados (Freitas, 2005).

A segunda função, de intermediário financeiro, faz com que os bancos realizem transferência de poder de compra entre poupadores (rentistas) e devedores (Freitas, 2005). Nesse sentido, é preciso salientar que essa função não caracteriza os bancos como meros intermediários financeiros, já que eles ainda são capazes de criar crédito.

Essas duas funções, quando somadas, permitem aos bancos modificar as condições de liquidez da economia. Isso é mais um argumento que caracteriza as instituições bancárias de uma forma diferente de outros tipos de instituições: nesse caso, a comparação pode ser feita com as instituições financeiras não-bancárias, que só exercem função de intermediação (Freitas, 2005).

Tendo em vista a discussão acima feita a respeito da natureza dos bancos, a próxima etapa envolverá a análise da importância do Banco Central como centro do sistema financeiro. Nesse sentido, ainda é preciso discutir o possível dilema enfrentado por esta instituição no momento de exercer duas de suas principais funções: a de prestador de última instância e a de responsável pelo controle e estabilidade do sistema financeiro.

Os Bancos Centrais, cuja origem data dos séculos XVII e XVIII, surgiram, num primeiro momento, como bancos especiais de emissão. Suas funções eram de controlar a circulação de papel moeda, garantir a conversibilidade de seus bilhetes em ouro e financiar atividades do Estado (Freitas, 2005). Com o desenvolvimento dos sistemas nacionais de crédito, as funções dos Bancos Centrais se modificaram e hoje abrangem: 1) gestão dos meios de pagamentos; 2) banco dos bancos; 3) controle da moeda e do crédito; 4) prestamista em última instância; e 5) regulação e supervisão do sistema bancário (Freitas, 2005). A partir dessa explanação, não é preciso acrescentar mais nenhum argumento para justificar a posição de “disciplinador” de um Banco Central.

No entanto, não é o fato de o Banco Central ocupar posição central no sistema financeiro que o livra de enfrentar diferentes naturezas de problemas. Com as mudanças ocorridas tanto em termos de um contexto mundial geral quanto do ponto de vista das finanças, as funções desempenhadas pelos Bancos Centrais têm sido postas à prova e enfrentam vários obstáculos.

Para iniciar a discussão sobre esse novo contexto no qual se está inserido, pode-se voltar à primeira metade do século XX. Algumas inovações dos anos 1950 tais como os Certificados de Depósitos Interbancários (CDBs) e os mercados interbancários de reservas, apesar de não representarem um movimento muito acelerado em termos de transformações da atividade bancária, quando somadas às mudanças mais radicais dos anos 1970 fizeram com que as atividades bancárias se tornassem mais rentáveis, porém, mais arriscadas (Carvalho, 2005).

Fatos importantes que ocorreram e influenciaram na mudança do ambiente institucional foram o surgimento do Euromercado e as Crises Mexicana e Asiática.

O Euromercado, que surgiu na década de 1960, dificultou ainda mais a função dos Bancos Centrais no que diz respeito à regulação. Os bancos passaram, a partir desse momento, a enfrentar novos “riscos de negócio”, que segundo Freitas e Prates (2005: 144), eram “provenientes de decisões empresariais que os bancos e as demais instituições financeiras podem influenciar, mas não são capazes de controlar inteiramente”. As Crises Mexicana de 1994 e Asiática de 1997/1998 mostraram que havia falhas na monitoração dos riscos de crédito internacional e que as regras que até então vigoravam eram inadequadas (Freitas e Prates, 2005).

Ademais se deve atentar para as transformações financeiras recentes. Estas ampliaram a eficiência em termos de alavancagem e de custo de financiamento por um lado, e criaram novos desafios para os sistemas de regulação de outro.

A primeira questão sobre as transformações recentes diz respeito à securitização e à integração funcional. A partir da década de 1980, surgiram conglomerados financeiros nos quais havia combinação de atividades bancárias e não-bancárias. Desde o início desta década, fusões e aquisições entre bancos e não-bancos demonstravam o início de uma onda de fusões que se aceleraria na década de 1990. Isso é o que descreve, portanto, a chamada integração funcional, na qual bancos e não-bancos unem-se quando o fenômeno de desregulamentação financeira se expande nas economias avançadas. A securitização, por sua vez, ganhou força com esse movimento de desregulamentação no qual o financiamento securitizado era preferível aos empréstimos bancários não negociáveis. As *securities*¹ oferecem benefícios tanto do lado do ativo quanto do lado do passivo: os investidores atuam em meio a maior liquidez nos mercados secundários e os captadores, além de ter maior liberdade em relação aos credores, têm seus custos reduzidos devido às menores taxas de captação (são menores devido ao prêmio de liquidez auferido pelos investidores) (Lima, 2005).

A segunda transformação financeira importante foi a chamada globalização financeira. Esse fenômeno está em curso desde os anos 1960 devido ao mercado de eurodólares, à reciclagem de petrodólares e ao financiamento bancário às economias em desenvolvimento e da Europa Oriental nos anos 1970. A globalização ocorreu devido à “supressão paulatina de controles cambiais e sobre fluxos de capitais” (Lima, 2005, p.189). Ela permitiu: 1) busca de oportunidades de arbitragem em diferentes mercados e 2) busca de apropriação dos benefícios de diversificação de riscos pelos investidores internacionais. Porém, por outro lado, contribuiu para aumentar a possibilidade de risco sistêmico e de risco moral, por parte dos bancos que encontram agora brechas no sistema de regulação (Lima, 2005).

¹ Securities são a) No sentido amplo, documentos que dão título de propriedade ou direitos de alocação e.g. para obtenção de empréstimo bancário; b) ações e outros papéis trocados na bolsa de valores. A característica essencial é sua liquidez (facilidade de venda). (www.igeo.ufrj.br/gruporetis/sistinterfin/glossario.htm).

Por último, convém destacar outras inovações financeiras importantes. Dentre elas, destacam-se os derivativos como os maiores transformadores do funcionamento do mercado. Segundo Lima (2005):

“Os derivativos são contratos financeiros acerca de características de ativos subjacentes, seus primários. Na medida em que destacam e comercializam à parte atributos destes ativos subjacentes, são utilizados na busca de cobertura de riscos (*hedge*), especulação, arbitragem entre diferenciais de preços de ativos com atributos similares, bem como ajustes da exposição de portfólios” (Lima, 2005, p. 191).

As mudanças que eles causam nos mercados não dizem respeito ao tipo de risco envolvido em operações que os incluem, mas sim devido à complexidade e rapidez de transformação desses riscos. (Lima, 2005).

Portanto, diante desse cenário no qual os riscos são mais explícitos, a regulação por parte dos Bancos Centrais torna-se insuficiente e os bancos conseguem cada vez mais rapidamente desenvolver instrumentos para burlar essas regras de regulação, e o que se convém denominar regulação prudencial passa a ser imprescindível. Pensando em termos das funções essenciais de um Banco Central, alguns autores costumam argumentar que pelo menos duas de suas funções podem ser contraditórias num ambiente com tais características acima explicitadas. As funções de prestamista em última instância e de controlador da moeda e do crédito podem estar em conflito quando é preciso, por exemplo, garantir as condições de liquidez durante uma crise, onde as preocupações com a estabilidade monetária, por parte do Banco Central, têm que ser deixadas em segundo plano. É dentro dessa idéia que a chamada regulação prudencial é necessária para evitar que o Banco Central precise emprestar em última instância. Essa regulação envolve dois aspectos fundamentais: a prevenção e a proteção. Mais especificamente, ela envolve as seguintes medidas:

“Limites mínimos de capitais; limites de endividamento ou de alavancagem; índices de liquidez e de risco dos ativos; provisões contra créditos duvidosos e não pagos; limites de concentração de empréstimos em uma só empresa, indivíduo ou país; e a exigência de transparência e de fornecimento das informações necessárias para o acompanhamento e a avaliação da situação financeira e patrimonial das instituições bancárias” (Freitas, 2005, p. 33).

A necessidade de regulação prudencial é uma questão amplamente aceita por vários autores e está incluída no debate internacional acerca de possíveis soluções para esses problemas de regulação. Não obstante, apesar de ser consensual a regulação prudencial também enfrenta desafios. Nesse aspecto, a questão da dinâmica concorrencial dos bancos é de fundamental importância. Os bancos,

além de serem diferentes de outras instituições como demonstrado no início dessa seção, são instituições que buscam incessantemente a valorização da riqueza, assim como outros agentes capitalistas. Dessa forma, a busca por operações que tragam cada vez mais lucro é um dos objetivos bancários. Isso, no entanto, não significa que os bancos realizam somente as operações mais seguras. A competição entre as instituições bancárias se dá através dessa busca pelo mais rentável e, nesse contexto, deve haver limitação por parte das regras de regulação. Essa concorrência se acirrou com as políticas neoliberais que passaram a ser adotadas por alguns países principalmente a partir da década de 1990, e que reforçaram a dominação do capital financeiro sobre o capital produtivo (Freitas, 2005). A respeito disso Freitas (2005) ressalta, segundo uma interpretação mais heterodoxa:

“Do exame da evolução institucional do sistema bancário pode-se concluir que os bancos não são nem máquinas criadoras de moeda que funcionam passivamente sob o comando da autoridade monetária, nem simples intermediários financeiros entre os devedores e os credores finais, como preconizam os teóricos do *mainstream*. Ao contrário, são instituições empresariais submetidas à lógica de valorização do capital e, por consequência, à lógica da concorrência, como todos os outros tipos de empresas capitalistas” (Freitas, 2005, p. 26).

É nesse complexo contexto que se insere a discussão do tema do presente trabalho, qual seja, os impactos do Acordo de Basiléia I para o Brasil, basicamente.

2. A Criação do Comitê de Basiléia

Após elucidar os principais fatos que marcaram a mudança no ambiente internacional e que suscitaram o surgimento do chamado Comitê de Basiléia, possíveis estopins de tal evento devem ser descritos.

Chianamea (2004) coloca bem tais fatos. Segundo ele, as crises econômicas dos anos 1970 foram marcadas por: a) desregulamentação financeira nos mercados financeiros do G-10 (caracterizada pelo fim do controle sobre taxas de juros e pela expansão de atividades bancárias tidas como legais); b) inovações nos instrumentos e nas práticas bancárias e c) globalização fazendo com que a regulamentação bancária doméstica se tornasse mais difícil. A partir disso, uma crise de liquidez surge deflagrada por problemas interbancários internacionais concentrados basicamente em três bancos internacionais, os quais eram peças fundamentais do sistema financeiro internacional: o *Herstatt Bank* na Alemanha, o *Franklin National Bank* nos Estados Unidos (situado em Nova York) e o *British-Israel Bank* na Inglaterra (situado em Londres). Os problemas com esses bancos surgiram em 1974 e fizeram com que altos executivos dos Bancos Centrais do G-10 solicitassem a “formação de um comitê de

regulações bancárias e práticas de supervisão, com sede no Banco de Compensações Internacionais (BIS) situado na Basileia – que ficou conhecido pelo nome de Comitê da Basileia – para a solução desses problemas” (Chianamea, 2004, p.6).

O Comitê de Basileia foi criado em 1975 com o objetivo de dividir as responsabilidades entre as autoridades supervisoras regionais, já que o ambiente da regulação estava se tornando cada vez mais complexo e de maior dificuldade para os Bancos Centrais. No mesmo ano de sua criação, o Comitê firmou um Acordo no qual se avançaria em termos de cooperação internacional, mas alguns problemas surgiram: a divisão de responsabilidades entre as autoridades nacionais não era muito clara, alguns países não concordavam em transferir esse tipo de responsabilidade para instituições estrangeiras; e do ponto de vista dos banqueiros havia a errada idéia de que responsabilidade de supervisão correspondia também à responsabilidade de intervenção no caso de emprestar em última instância (Chianamea, 2004).

Em 1983 foi aprovada uma revisão do Acordo de 1975 na qual se incluíam: 1) princípio da supervisão consolidada, no qual “a autoridade do país de origem pode supervisionar os riscos com base na operação global dos bancos” (Freitas e Prates, 2005, p.174) e 2) discussão sobre adequação de capital (Freitas e Prates, 2005).

Só em 1988 surge o Acordo da Basileia que teve maiores proporções e que realmente significou mudanças nessa questão da regulação, acordo esse conhecido como Basileia I.

3. Basileia I e suas Motivações

O Acordo da Basileia de 1988, posteriormente conhecido como Basileia I, foi o acordo que realmente trouxe à tona as questões de supervisão bancária que precisavam ser postas em prática devido ao aumento da instabilidade do ambiente financeiro.

Os objetivos de Basileia I eram dois: 1) buscar reforçar a solidez e a estabilidade do sistema bancário internacional e 2) deveria ser justo o bastante para minimizar desigualdades competitivas entre os bancos internacionais (Mendonça, 2002).

O Acordo estabeleceu níveis mínimos de capital para os bancos internacionais (envolvendo inclusive todas suas filiais estrangeiras). Apoiou-se em três elementos: 1) definição de capital; 2) ponderação de riscos por tipos de ativos e 3) introdução dos instrumentos e mecanismos *off-balance sheet* (Mendonça, 2002).

Em relação à definição de capital, o Acordo definiu certas proporções entre duas quantidades de capital que ficaram definidas como Tier 1 (nível 1) e Tier 2 (nível 2). Tier 1 representa o capital próprio

e é composto pelo capital dos acionistas mais as reservas abertas. Tier 2, a parte suplementar do capital, inclui reservas não-abertas, reservas para reavaliação de ativos, provisões para créditos duvidosos, instrumentos híbridos de capital e dívidas subordinadas (Mendonça, 2002).

A ponderação dos riscos por ativos envolvia cinco categorias, as quais dependiam da característica do tomador (soberano, bancário ou empresarial; membro ou não na OCDE; governo central ou instituições privadas) e dos prazos dos ativos (emissões de curto ou longo prazos). Essa ponderação era aplicada aos valores dos ativos e os bancos deveriam manter, no mínimo, uma taxa de capital total de 8% (Mendonça, 2002).

A importância crescente das operações fora do balanço dos bancos, que envolvem possibilidades de pagamentos futuros estabelecidos geralmente em contratos, expunha os bancos a certos riscos (apesar de alguns desses riscos diminuírem com a utilização dos derivativos). A experiência para lidar com tais tipos de operações era limitada, então uma metodologia foi criada para converter riscos de crédito implícito nessas operações. Os instrumentos e técnicas *off-balance* foram separados em cinco grupos, sendo que cada um recebia uma ponderação de risco. Os montantes sujeitos à ponderação de riscos eram calculados via multiplicação dos valores nominais dos contratos por fatores de conversão de crédito. Esses fatores variam entre 100% (para instrumentos como garantias e carteiras de crédito) a 20% (para passivos de curto prazo) (Mendonça, 2002).

O Acordo de 1988 apresentou algumas limitações que foram criticadas por alguns autores. As críticas envolviam as seguintes questões: a experiência histórica mostra que as crises bancárias foram mais causadas por fraudes, pânico financeiro e má administração do que pela não adequação do capital; os riscos considerados (riscos de crédito) não são os únicos aos quais os bancos estão expostos; e considera-se que o sistema de ponderações sofre distorções por não utilizar valores reais. Para isso, em 1996 surge a discussão de uma emenda para o Acordo de 1988. Mendonça (2002) afirma que essa emenda propôs “regras suplementares de forma a abranger também os riscos de mercado, taxa de juros e de contraparte” (Mendonça, 2002, p. 97).

A Emenda incorporou o risco de mercado, que pode ser definido como o risco de perda *on* ou *off-balance* devido a variações do preço de mercado. Portanto, a partir desse momento, a exigência de manutenção de capital mínimo para os bancos deveria servir como prevenção tanto contra riscos de crédito quanto riscos de mercado (Mendonça, 2002).

Os riscos foram divididos em dois grupos: 1) riscos de taxas de juros e ações e 2) riscos de câmbio e *commodities*. A mensuração desses riscos envolveu duas metodologias: o esquema padronizado e os modelos próprios e internos de mensuração de risco (em geral, *Value-at-Risk* – VaR) (Mendonça, 2002).

Uma outra novidade foi a inclusão de um terceiro Tier. O Tier 3 (nível 3) inclui as dívidas subordinadas de curto prazo. No entanto, esse só poderia ser incluído como parte do capital se obedecesse a alguns critérios: a dívida deveria ser a) não-segurada, subordinada e totalmente pagável; b) com maturidade original mínima de dois anos; c) não pagável antes da data acordada, a menos que o regulador concordasse; d) sujeita à cláusula *lock in*, ou seja, que as taxas de juros ou o principal não pudessem ser pagos, mesmo no vencimento, se estes pagamentos implicassem a queda dos níveis de capital do banco abaixo do mínimo requerido (Mendonça, 2002).

Depois de fazer essa análise mais conceitual sobre o Acordo, o próximo passo será tratar dos impactos da implementação de Basileia I para o Brasil. No entanto, uma análise de possíveis efeitos para os países periféricos como um todo pode ser interessante e pode elucidar algumas questões.

Uma das possíveis causas da Emenda de 1996 para o Acordo de 1988 foi a concessão irresponsável de empréstimos por parte dos bancos internacionais no momento que precedeu a Crise Asiática. As novas diretrizes do Acordo objetivavam minimizar ou evitar a concessão irresponsável de empréstimos e evitar ciclo de endividamento de países periféricos. A reformulação do Acordo em 1996 trouxe alguns problemas para os países periféricos do ponto de vista da classificação de risco. A permissão para utilização de modelos internos de risco concedida nessa fase do Acordo privilegia, na verdade, bancos de grande porte de países avançados. Nos países periféricos, as análises de risco continuam a ser via *ratings* de agências internacionais. Esses *ratings* não só são distorcidos, como privilegiam países desenvolvidos em detrimento dos em desenvolvimento. Isso faz não só faz com que o acesso aos empréstimos internacionais pelos países em desenvolvimento seja dificultado como o preço desses seja mais elevado (Freitas e Prates, 2005).

Após tratar do ponto de vista mais conceitual de Basileia I e sua Emenda de 1996 e mostrar alguns de seus impactos, é interessante chamar a atenção para um aspecto do ponto de vista mais crítico sobre o sucesso ou não no cumprimento de seus objetivos. Apesar do Acordo de Basileia de 1988 ter, em teoria, dois objetivos principais: a) garantir saúde e solidez do sistema financeiro e b) nivelar a concorrência (o chamado *playing field*) dos bancos internacionalmente ativos, o cumprimento ou não de ambos já é uma questão a ser discutida. Segundo Cardim (2005) o Acordo de 1988 foi direcionado ao segundo propósito, o qual o *playing field* dos bancos internacionalmente ativos deveria ser equilibrado. O autor coloca isso em termos de custos regulatórios descrevendo que seria um esforço de competição entre bancos, já que a utilização de um ou outro regime regulatório poderia dar vantagens de custos para os países que utilizassem regulações mais frouxas, enquanto que os que mantivessem maior austeridade na regulação incorreriam em maiores custos.

Para complementar essa colocação de Cardim, pode-se recorrer a Kregel (2006), o qual mostra que apesar de Basileia I focar a garantia de um campo equilibrado de concorrência entre os bancos internacionalmente ativos, esse parece ter falhado em seu propósito. Em sua discussão, ele descreve que a criação do Comitê da Basileia foi resultado de riscos na transparência das transações internacionais subseqüentes à quebra do *Herstatt Bank* em 1974. Um comunicado do Comitê em abril de 1980 mostrou que a expansão do crédito internacional se deu de forma muito rápida (a uma taxa de 25%) sem que houvesse contrapartida no aumento do capital bancário, fazendo com que as cotas de capital se reduzissem. O problema poderia se tornar endêmico com o estouro das crises da dívida dos países latino-americanos. Em vista de tais acontecimentos, ele descreve que a essência do Acordo pautava-se na supervisão internacional. Essa supervisão visava substituir a figura do prestador de última instância internacional ou realocar a responsabilidade de prestador de última instância para os bancos que operavam internacionalmente. Justamente nesse ponto Kregel afirma que o Acordo falhou em seu objetivo último. A consequência disso foi a pressão pela adoção de padrões de adequação de capital como o substituto para o prestador de última instância.

Além de mostrar essa limitação do Acordo, Kregel discute a idéia de que é a eficiência para limitar os empréstimos bancários que define se os padrões de capital podem ou não levar ao equilíbrio do *playing field* entre os bancos internacionais. E a grande questão que aqui se coloca é que a experiência histórica dá pouco suporte para tal tese. O mercado de capitais não coloca limites à capacidade dos bancos de expandirem seus empréstimos de dívidas. Portanto Kregel mostra que não se cria um *playing field* nivelado entre esses bancos internacionais (Kregel, 2006).

4. Basileia II

O Acordo de Basileia de 1988, realmente trouxe avanços no sentido de buscar uma maior homogeneização das regras impostas às instituições financeiras e foi uma tentativa de garantir maior solidez do sistema financeiro. No entanto, sem entrar nos méritos ou deméritos de tal Acordo, é necessário salientar que por mais sucesso que esse possa ter obtido, as mudanças pelas quais o mercado financeiro passou desde a publicação e implementação de tal Acordo justificam a necessidade de uma revisão deste. Nesse sentido tem-se o Acordo de 2004, conhecido como Basileia II ou Novo Acordo.

A respeito da justificativa por parte do Comitê de Basileia, Mendonça (2004) descreve os seguintes aspectos: as ponderações de riscos colocadas pelo Acordo de 1988 não estimulavam nem reconheciam o uso e o desenvolvimento dos métodos internos de avaliação de riscos; eram fixadas por

classes de ativos, podendo assim incentivar as operações de arbitragem de capital; por último, descreve que o Acordo anterior não admitia a utilização de várias técnicas para suavizar os riscos de crédito.

Em termos do alvo do Acordo, não houve mudança em termos de Basiléia I, pois aqui também as regras são direcionadas aos bancos internacionalmente ativos (Mendonça, 2004).

O eixo central do Acordo revisado manteve-se na exigência de capital mínimo calculado a partir da taxa de capital (montante de capital disponível dividido pelo risco assumido pelos bancos calculado via ponderação de riscos por ativos). A novidade nesse sentido está na aplicação da exigência de mínima de capital, já que essa se tornou mais sensível e flexível aos riscos enfrentados pelos bancos (Mendonça, 2004). Um problema que se procurou solucionar foi o de que generalizar regras para instituições muito distintas poderia causar inadequação para uma ou outra instituição.

A cobrança sobre os requerimentos mínimos de capital foi mais incisiva nesse Novo Acordo. Sua estrutura baseou-se em três pilares: 1) requerimentos mínimos de capital; 2) processo de revisão e supervisão; e 3) disciplina de mercado. O Comitê defende que a junção desses três elementos seria responsável por garantir a saúde e a solidez do sistema financeiro internacional (Mendonça, 2004).

O Pilar 1 do Acordo manteve a taxa de capital mínima (8%) e a definição de capital (tier 1, 2 e 3). As mudanças relacionam-se à introdução de mais um tipo de risco, o risco operacional (os riscos de crédito e de mercado já abordados por Basiléia I continuaram a ser aqui considerados), e a forma de cálculo dos riscos e da taxa mínima de capital. Em relação à mensuração desses riscos, deve-se tratar de cada risco de forma isolada. O risco de crédito possui três formas distintas de cálculo: método padronizado, modelos básico e avançado de mensuração interna de avaliação de riscos. O risco operacional também apresenta três métodos de cálculo: método indicador básico, método indicador padronizado e método de mensuração avançada. Em relação ao risco de mercado não houve alterações na forma de seu cálculo, por esta já incluir a possibilidade de uso de métodos internos de avaliação de riscos (Mendonça, 2004).

Algumas observações devem ser feitas em termos do modelo padronizado, dos modelos internos da avaliação de riscos, assim como dos novos instrumentos utilizados pelo Acordo revisado como forma de aproximar a adequação de capital às práticas do mercado (aqui se destaca a securitização) e dos riscos operacionais.

O modelo padronizado não inovou muito do que já havia no Acordo anterior. Aqui também “os bancos devem designar suas exposições ao risco crédito a partir de características dos emissores dos instrumentos que compõem sua carteira de ativos, se emitidos por agentes públicos, corporativos, soberanos, bancos comerciais, *securities firms*, entre outros” (Mendonça, 2004, p.32). A ponderação de riscos por ativos foi mantida e a inovação acerca disso está na tentativa de elaboração de regras mais

sensíveis aos riscos verdadeiramente assumidos por cada instituição (Mendonça, 2004). Em relação à ponderação de riscos, uma outra novidade é a utilização de requerimentos de capital ponderados por riscos assumidos com alguns instrumentos. Esses instrumentos incluem: Instrumentos da Carteira de Varejo, Hipotecas de Propriedades Residenciais, Hipotecas de Propriedades Comerciais e Empréstimos em Atraso (>90 dias) (Mendonça, 2004).

Em relação aos modelos internos de avaliação de riscos, tanto sua versão básica quanto sua versão avançada, possibilita que os bancos utilizem suas próprias estimativas de avaliação de riscos como instrumento de cálculo do capital mínimo. Para cada classe de ativo três elementos são estabelecidos: componentes de risco, função ponderação e os requerimentos mínimos de capital. É a estrutura de Basileia II que define as funções de ponderação, porém, os componentes de risco podem ser estimados pelos modelos internos dos bancos ou fornecidos pelas autoridades supervisoras (é exatamente esse aspecto que diferencia o modelo básico do avançado) (Mendonça, 2004). Para maiores detalhes de diferenciação entre o modelo básico e o avançado, pode-se observar a tabela 1:

Tabela 1

Grupos de Informações que Alimentam os Modelos Internos de Avaliação de Risco

Grupos de Informações	Modelo Interno Básico	Modelo Interno Avançado
Probabilidade de Default ⁽¹⁾	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Perdas dado o Default ⁽²⁾	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Exposição ao Default ⁽³⁾	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Maturidade Efetiva ⁽⁴⁾	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê ou baseados em estimativas dos bancos (decisão nacional)	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias

Fonte: Mendonça, 2004, p.34

(1) Probabilidade de Default: parâmetro que mede a possibilidade que o tomador de recursos entre em default em dado período de tempo; (2) Perdas em função do Default: parâmetro que mede a proporção da exposição ao risco que será perdida se o default ocorrer; (3) Exposição ao Default: parâmetro que mede, para os compromissos de empréstimos, o montante de instrumentos que provavelmente serão retirados se o default ocorrer; (4) Maturidade: parâmetro que mede a maturidade econômica restante da exposição ao risco

Em relação aos instrumentos que as instituições bancárias podem passar a utilizar para suavizar os riscos destaca-se a securitização. Esses novos instrumentos podem ser utilizados para diminuir as ponderações de riscos de ativos impostas por Basileia II somente no caso em que essas não sejam consideradas pela agência de classificação externa em seu processo de avaliação de riscos (para que não haja dupla contagem da atenuação dos riscos). Em se tratando da securitização mais especificamente, destaca-se sua importância como garantia de uma melhor diversificação de riscos e aumento da estabilidade financeira. O Novo Acordo requer que o banco tenha preocupações

econômicas com a securitização ao determinar as exigências mínimas de capital via modelo padronizado ou de modelos internos de avaliação de riscos (Mendonça, 2004).

O último aspecto relevante que deve ser tratado ainda dentro do Pilar 1 diz respeito aos riscos operacionais. Esses riscos podem ser definidos como “riscos de perdas incorridas em função de processos internos inadequados ou falidos e humanos ou sistêmicos, assim como de eventos externos, incluindo riscos legais e excluindo riscos de reputação e estratégicos” (Mendonça, 2004, p.34). São três os métodos que podem ser utilizados para seu cálculo: método do indicador básico, método padronizado e método de mensuração avançada. Os dois primeiros métodos utilizam a receita bruta anual obtida pelos bancos como uma *proxy* das operações dos bancos, ou seja, de sua exposição aos riscos operacionais. No método básico, o capital mínimo será calculado a partir da multiplicação da receita bruta anual (média dos três últimos anos) por um coeficiente fixo α cujo valor é 0,15. No caso do método padronizado o coeficiente pelo qual a receita bruta deve ser multiplicada é chamado de \exists , cujo valor é determinado pelo Comitê de Basileia (Mendonça, 2004).

O Pilar 2 do Acordo revisado tem a função de viabilizar o que foi posto no Pilar 1, já que a maior flexibilidade e adequação das regras ao comportamento dos agentes na avaliação de riscos faz com que o papel das autoridades na supervisão seja destacado. O mecanismo de revisão da supervisão possui alguns princípios que Mendonça (2004) destaca em seu texto:

- “Os bancos devem desenvolver processos para avaliar se sua adequação de capital é compatível com o perfil de riscos assumidos e estratégias para manter estes níveis de capital;
- Os supervisores devem examinar e analisar as avaliações e estratégias de adequação de capital feitas pelos bancos, além de sua capacidade de monitorar e garantir a manutenção do índice de capital estipulado pelas regras vigentes. Cabe também a estas autoridades a tomada de medidas adequadas quando o comportamento dos bancos não se mostrar satisfatório;
- As autoridades devem esperar e poder exigir que os bancos operem acima dos índices mínimos de capital;
- Supervisores devem intervir precocemente a fim de evitar que o capital fique abaixo do necessário para suportar os riscos assumidos pelo banco e deve exigir ação rápida se este capital não se mantiver ou restaurar” (Mendonça, 2004, p. 35).

Esse segundo pilar se insere na lógica que Basileia II pretende seguir que é a de que as regras não estão só atrás dos procedimentos adotados pelos mercados, mas sim elas procuram caminhar ao lado desses procedimentos (Mendonça, 2004).

O Pilar 3 de Basiléia II vem para complementar os outros dois pilares. Pretende-se aqui desenvolver regras que permitam que maiores informações quanto ao perfil dos riscos e à capitalização dos bancos sejam obtidas e que estimulem os agentes do mercado a participar da disciplina imposta. Assim como nos outros dois pilares, a lógica de mercado é trazida para permear a discussão das novas regras (Mendonça, 2004).

Após o tratamento dos elementos de Basiléia II, é preciso deixar claro que apesar de ser uma revisão do Acordo de 1988 (Basiléia I), ele ainda não foi implementado. A previsão era a de que ele fosse instituído até final de 2006 ou no início de 2007, porém, as últimas notícias prevêm que isso só se concretizará em 2011.

Assim como feito com o Acordo Original, aqui também cabe uma colocação mais crítica sobre os objetivos do Acordo revisado. Segundo Kregel (2006), diferentemente do que aconteceu no Acordo Original, Basiléia II parece se concentrar mais no primeiro objetivo, o qual se preocupa com a garantia da saúde e solidez do sistema bancário internacional (Kregel, 2006).

Considerações Finais

Inserido na lógica de instabilidade da firma bancária, seu importante papel no sistema financeiro, no número cada vez maior de inovações financeiras que fazem com que as informações dentro desse sistema sejam processadas de forma cada vez mais rápida e no ambiente concorrencial em que tais instituições estão envolvidas, a necessidade de regulação prudencial é algo que deixa de ser apenas viável e passa a ser imprescindível.

No entanto, a existência de um simples conjunto de regras de regulação, atuando em nível nacional não consegue obter resultados satisfatórios em um ambiente tão globalizado como o que se vivencia hoje. Daí a importância dos objetivos iniciais do Comitê de Basiléia: cooperação internacional do ponto de vista dessa regulação. A criação de Basiléia I sua posterior Emenda e a possibilidade de implementar Basiléia II estão inseridas nesse contexto. Discutir a eficácia do Acordo ainda vigente e as expectativas otimistas para Basiléia II é uma questão mais detalhada e que pode ser melhor elucidada no capítulo seguinte com a discussão de um possível impacto da implementação do Acordo de 1988 no Brasil.

CAPÍTULO 2: Basiléia no Brasil

Introdução

A proposta desse capítulo novamente envolve a questão da necessidade de implementação do Acordo de Basiléia, devido à importância da regulação e supervisão do mercado financeiro frente às mudanças ocorridas em tal ambiente e dado o caráter intrinsecamente instável das instituições que compõem tal mercado. Para tanto, o capítulo se inicia com uma breve discussão sobre as mudanças que ocorreram no Brasil em termos da regulação prudencial, destacando a questão do processo inflacionário como divisor de águas entre o que ocorria antes e depois da implementação do Acordo no país.

O Acordo de Basiléia, o qual foi, num primeiro momento, pensado para ser implementado pelos países do G-10, acabou sendo utilizado por uma vasta gama de países que extrapolam os limites de tal grupo. O Brasil, por exemplo, foi um dos países que, mesmo estando excluído do G-10, acabou por instituir os preceitos de Basiléia nas regras de supervisão e regulação.

Tendo em vista a adoção de tais regras pelo Brasil, o presente capítulo pretende retomar pontos importantes sobre o Acordo de Basiléia que são necessários para explicitar a forma pela qual ele foi implementado, diferente do que esteve presente no capítulo precedente o qual descreveu o aspecto teórico do Acordo. Após explicitar as transformações ocorridas no ambiente brasileiro que decorreram da utilização de tal Acordo, prosseguir-se-á para a análise de alguns indicadores de crédito que mostram um possível impacto das novas regras adotadas pelas instituições bancárias brasileiras: tendência de queda no volume de crédito concedido pelos bancos aos agentes.

A seção 1 do presente capítulo explicita as mudanças ocorridas no Brasil em termos de regulação e supervisão e mostra ainda um processo que ocorreu de forma simultânea à adoção dessas regras no país: a minimização do setor público na esfera financeira. A seção seguinte traz algumas colocações sobre o Novo Acordo de Basiléia, denominado Basiléia II, que pelo fato de ainda não ter sido implementado, permite traçar expectativas e seus efeitos sobre o ambiente econômico são esperados e não concretizados. Por fim, a seção 3 traz a questão do possível efeito sobre o crédito no Brasil. O encerramento do capítulo se dá com algumas considerações finais.

1. Regulação Prudencial no Brasil

O Brasil sofreu importante processo de mudanças no decorrer dos anos 1990. Esse processo de mudanças envolveu tanto aspectos de transformação interna do próprio país quanto influência das

mudanças no âmbito internacional. As transformações na esfera em que as instituições financeiras estão inseridas foram elencadas por Mendonça (2006) como: processo de liberalização financeira, que possibilitou a entrada de capitais no sistema; redução da inflação via implementação do Plano Real em 1994, cujo impacto deve-se à importância do lucro inflacionário para as instituições financeiras; amplo movimento de fusões e aquisições, processos de intervenção e liquidação de bancos privados, extinção ou privatização de grande parte dos bancos públicos estaduais, o que acarretou importante redução do segmento público no sistema financeiro aumentando a participação e concentração estrangeira em tal setor; e reestruturação das instituições públicas federais (Mendonça, 2006, p. 5).

Em se tratando das mudanças no âmbito internacional, alguns aspectos já citados anteriormente merecem ser retomados. Sobre esses se destacam: os movimentos de liberalização e desregulamentação financeira, a globalização e as inovações financeiras. Dentre as inovações financeiras que tiveram esse papel, pode-se destacar: crescimento da importância dos derivativos e avanço no processo de securitização, que vai contribuir para a desintermediação bancária e a flexibilização da carteira de ativos das instituições. Uma outra inovação foram as estratégias de diversificação de fontes de recursos, as quais envolvem administração de passivos. Essa diversificação leva a uma redução da importância dos depósitos como instrumentos de passivos e reduz a eficiência da regulação que se baseia no controle desses depósitos. Com relação à desregulamentação financeira, observou-se que a eliminação ou redução de barreiras à entrada de novas instituições (bancárias ou não-bancárias), aumentou o espaço de atuação das instituições financeiras (Mendonça, 2006). A liberalização, por sua vez, possibilitou maior integração entre instituições presentes entre diferentes países já que os fluxos de capitais passaram a ocorrer entre fronteiras.

Além dessas transformações, outro fato que marcou tal década no Brasil foi a fragilização pela qual as instituições bancárias brasileiras passaram na segunda metade dos anos 1990. Essa fragilização deveu-se a alguns fatores que, quando analisados em conjunto, mostram alguns obstáculos para essas instituições. Esses fatores incluem: a) fim do lucro inflacionário com a queda da inflação a partir de 1994, o que representou perda de recursos por parte dos bancos; b) crescimento do crédito e também da inadimplência, o que dificultou também a atuação dos bancos, já que o aumento da inadimplência poderia levar à redução da concessão de crédito para outros agentes; e c) políticas monetária e de crédito restritivas. As dificuldades a que as instituições bancárias ficaram expostas exigiram medidas de saneamento por parte da autoridade monetária brasileira, o Banco Central do Brasil (BCB), em busca de evitar o risco sistêmico que poderia entrar em cena em tal situação. Essas medidas tiveram caráter emergencial uma vez que o problema já havia se instalado. No entanto, elas não foram as únicas medidas assumidas pelo BCB: medidas de enquadramento da estrutura de supervisão e regulação

também foram adotadas em vista de construir um novo instrumental que se voltasse à mensuração, avaliação e administração de riscos, características demandadas pela nova forma como se passou a colocar a supervisão e regulamentação no âmbito internacional (Mendonça, 2006).

Para tratar mais detalhadamente dessas medidas, é preciso fazer um parêntese e discutir, mesmo que de forma breve, o formato da regulação prudencial no Brasil pré-meios dos anos 1990. Até então, os balanços contábeis das instituições eram o foco da regulação, especificamente os passivos destes balanços. A exigência calcava-se na combinação de requerimento de capital e patrimônio líquido mínimos, limite de diversificação de riscos, limite de imobilização² e limite de endividamento³ (Lundberg, 1999b). As mudanças ocorridas a partir de meados de 1990 tiraram as posições passivas como foco da regulamentação e inseriram as posições ativas ponderadas pelo risco nesse sentido. Apesar disso, conservou-se parte do aparato original: manteve-se o limite de imobilização e de requerimento mínimo de patrimônio líquido (Mendonça, 2006).

Uma questão que separa bem as características da regulação antes e depois das mudanças na década de 1990 no Brasil é a inflação. Esse fenômeno que tinha grande força antes de 1994 tinha duplo papel no que diz respeito aos bancos: por um lado dificultava a regulação via controle dos balanços contábeis das instituições, e por outro, garantia rentabilidade a essas instituições via lucro inflacionário. Grande parte dos recursos dos bancos era obtida com operações de *floating* e de arbitragem. A inflação era de tal modo importante no período pré-1994 que as atividades corriqueiras dos bancos eram deixadas em segundo plano e as receitas inflacionárias eram priorizadas. O sistema de supervisão e regulação desse período não era muito efetivo já que até bancos expostos a fragilidades financeiras possuíam lucro devido ao alto quadro de inflação. Outro aspecto que de certa forma também desmerece a importância desse sistema era a política monetária acomodacionista característica de tal período, a qual disfarçava a ineficiência do sistema (Moura, 1998).

Antes de partir para as medidas tomadas pelo BCB propriamente ditas, é preciso destacar um processo que ocorreu simultaneamente à adoção das regras de supervisão e regulação presentes no Acordo de Basiléia. Esse movimento marcou o processo de minimização do setor público no que diz respeito à esfera financeira. Tal processo iniciou-se com o estímulo, por parte do governo, à entrada de instituições estrangeiras no setor bancário nacional. Na verdade, essa entrada estava legalmente vedada por um Artigo da Constituição Federal, no entanto, algumas brechas na legislação foram suficientes para que esse processo se concretizasse sob a lógica de que era de “interesse do governo brasileiro o

² Representava 90% do patrimônio líquido.

³ Representava 15 vezes o patrimônio líquido.

aumento da participação estrangeira no capital de instituições financeiras específicas” (Cintra, Mimeo, p.11).

A respeito disso, o BCB afirma que a entrada de capital estrangeiro concentrou-se nos bancos que enfrentavam problemas patrimoniais, no entanto, pelo exemplo do Banco Real que foi vendido ao ABN-AMRO Bank em 1998, pode-se perceber que essa entrada também ocorreu via compra de grandes instituições varejistas domésticas pelos grupos internacionais. Cintra afirma que “nesse processo, houve um aumento da participação das instituições estrangeiras e uma redução das instituições públicas, especialmente das estaduais” (Cintra, Mimeo, p. 11).

Os bancos estaduais passaram então por um processo de reestruturação e esse processo foi realizado mediante o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). Em relação aos dados tem-se que dos bancos estaduais existentes em 1996, dez foram extintos, seis privatizados pelos governos estaduais, sete federalizados para posterior privatização, cinco reestruturados com recursos do Proes e três não participaram (Cintra, Mimeo).

A conclusão desse processo é a de que o aumento do número de bancos estrangeiros no país foi acompanhado de redução do setor privado nacional e encolhimento ainda maior do segmento público (incluindo Caixas Estaduais e excluindo o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Não obstante, o papel das instituições públicas continuou relevante principalmente no volume de depósitos no setor bancário.

Tratando agora das medidas implementadas a partir de 1994, fruto de esforço tanto do BCB quanto do Conselho Monetário Nacional (CMN), é preciso deixar claro que foram tanto no sentido de aprimorar o aparato de regulação e supervisão já existente quanto de criar novos mecanismos de modo a conformar uma rede de segurança. Para tanto se deve analisar dois grupos de medidas: a) medidas saneadoras, cujo caráter é emergencial; e b) medidas estruturais, as quais objetivavam criar regras para enquadrar as instituições financeiras de modo que elas assumissem seus próprios riscos, operassem com maior transparência de informações e com maior comprometimento por parte de seus administradores e proprietários.

1.1. Medidas de Saneamento do Sistema: caráter emergencial

Os regimes de intervenção, liquidação extra-judicial e administração especial temporária aliados à ajuda da Caixa Econômica e do Banco do Brasil em caso de problemas financeiros vividos por parte das instituições do mercado financeiro, apesar de não estarem na estrutura do aparato de regulação e supervisão, eram formas de regular o sistema e eram utilizadas no período anterior às mudanças em

questão. Até certo momento acreditou-se que o aparato de regulação até então existente seria suficiente para evitar risco sistêmico, uma vez que as instituições públicas acima citadas eram uma possível válvula de escape, pois funcionavam como fornecedores de liquidez em momentos de dificuldades. Talvez esse sistema fosse eficaz para o saneamento de pequenos bancos, porém, quando grandes bancos privados precisaram sofrer intervenção, concluiu-se que era preciso fazer algo para adequar esse sistema à nova realidade. O BCB adotou então uma série de medidas cujo objetivo era não só de evitar situações que levassem ao risco sistêmico, mas também se colocava à disposição para atuar de forma preventiva em caso de fragilidade das instituições bancárias. Dentre essas medidas destacam-se: a criação do PROER e do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), assim como a edição da Medida Provisória 1.182/95, depois sancionada e transformada em lei, permitiu cisão, possibilitando, desta forma, a separação entre bancos bons e bancos ruins (Mendonça, 2006).

O PROER constitui-se em um programa de reestruturação e fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e utilizava a idéia de fusão de instituições bancárias como forma de resolver o problema de existência de grande quantidade de bancos insolventes e pouco eficientes. Essas fusões ocorriam e os bancos que incorporavam os menos eficientes recebiam uma linha de financiamento do Bacen para reorganizar a administração desses bancos absorvidos (Mendonça, 2006).

A medida provisória 1.182/95 foi essencial para implementação do PROER, já que autorizou a transferência do todo ou de parte da instituição, e também a reorganização societária dessas (Mendonça, 2006).

Tanto o PROER quanto a medida provisória acima citada foram implementados sob a idéia de que custos e riscos no caso de extinções de algumas instituições bancárias seriam maiores que os custos de fusão ou cisão de instituições que estivessem enfrentando problemas financeiros (Mendonça, 2006).

O Fundo Garantidor de Crédito, por sua vez, é uma entidade sem fins lucrativos que tem por objetivo garantir que os depósitos emitidos pelas instituições participantes desse fundo no valor de até R\$ 20.000,00 sejam cobertos, isso é o que se denomina de depósitos segurados pelo FGC. Essa ação ocorre quando o banco precisa de intervenção, quando é decretada liquidação extra-judicial, falência ou quando o BCB reconhece a insolvência de tal instituição. Os recursos desse fundo se originam de uma porcentagem cobrada das instituições participantes sobre os saldos mensais dos instrumentos assegurados.

Com relação aos resultados das medidas de saneamento do sistema financeiro brasileiro pode-se dizer que realmente a situação de crise foi afastada e que o sistema apresentou maior solidez. A despeito disso, a atuação do BCB no caso de fragilidade de instituições financeiras acabou sendo

dificultada a partir da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta poderá dificultar também a instituição de novos programas aos moldes do PROER.

1.2. Medidas Estruturais: Aperfeiçoamento da Regulação Prudencial

Além das já citadas medidas emergenciais que tinham o objetivo de saneamento do sistema financeiro, houve também um esforço no intuito de melhorar e aperfeiçoar o instrumental de regulação e supervisão já vigente. Segundo Mendonça (2006), para explicitar o que passou a ser esse sistema é preciso pensar em três aspectos: 1) adequação ao risco; 2) transparência de informações; e 3) regras para o acesso e controle interno das instituições (Mendonça, 2006, p. 12). No que diz respeito à questão dos riscos, o que se buscou foram medidas que melhorassem a avaliação e a mensuração desses riscos. A mais importante dessas medidas diz respeito às exigências de capital pelo ativo das instituições, ponderados pelos riscos.

Em relação às informações sobre a operacionalização das instituições financeiras destaca-se a exigência de publicação trimestral de tais informações, assim como a publicação de dados exigidos por regras internacionais (Mendonça, 2006).

O terceiro aspecto envolveu regras mais rigorosas no que se refere à qualificação e compromisso de administradores e acionistas, além da obrigatoriedade de implementar sistemas de controles internos (Mendonça, 2006).

Em termos normativos, foi a Resolução 2.099/94 que significou a adoção do Acordo de Basileia no Brasil. Ela representou um marco regulatório já que instituiu modificações na estrutura de supervisão e regulação vigente em busca de um aparato mais eficiente nesse sentido e também por ter inaugurado um período de medidas no campo de regulação e supervisão. O que se deve destacar primeiro é que houve mudança do foco da regulação: essa deixou de ser sobre o passivo das instituições e passou a ser sobre o ativo delas. A exigência iniciou-se com a obrigatoriedade de manter um patrimônio líquido de no mínimo 8%, valor que depois passou para 11%. A exigência ainda inclui a manutenção de capital mínimo para que as instituições possam operar no sistema, valor esse que varia de acordo com o tipo de instituição (Mendonça, 2006).

A partir da resolução acima citada algumas medidas foram implementadas. Dentre elas destaca-se: a central de risco de crédito; a classificação de risco de empréstimos e provisionamento; a diversificação de risco por cliente; e o tratamento de alguns tipos de riscos de mercado (Mendonça, 2006).

A central de risco de crédito criou a obrigatoriedade de os bancos identificarem e informarem ao BCB sobre os clientes, pessoas físicas ou jurídicas, que possuem dívidas de mais de R\$ 5.000,00, além de informar o nível de risco das operações com clientes, as garantias e os créditos que são considerados como prejuízo (Mendonça, 2006).

A classificação de riscos de empréstimos e provisionamento fez com que as instituições tivessem que classificar as operações de sua carteira de crédito e manter provisões para as perdas esperadas dessa carteira. A avaliação e classificação envolvem não só o valor, finalidade, tipo de transação e garantia da operação de crédito, mas também o tomador e o garantidor da operação passaram a ser avaliados e classificados (Mendonça, 2006).

A diversificação de risco por cliente limitou a exposição a tomadores individuais a 25% do patrimônio da instituição, de forma que fosse garantida a diversificação de tomadores e conseqüentemente dos riscos a que se estão expostas tais instituições (Mendonça, 2006).

Por último, os riscos de mercado que passaram a ser tratados pelas normas do BCB são os riscos cambial, de liquidez e de taxa de juros, além do risco de crédito de operações de *swaps*. Em relação às operações em moedas estrangeiras e ouro, as instituições passaram a ter que manter capital próprio em função das exposições ativas das instituições. As exposições devido ao risco de variações nas taxas de juros também passaram a apresentar exigência de capital. O risco de liquidez⁴, derivado das operações das instituições, passou a ser alvo de acompanhamento permanente das posições dessas instituições em mercados financeiros e de capitais. Por último, em se tratando do risco de crédito das operações de *swap* esse também passou a ser coberto por requerimentos de capital (Mendonça, 2006).

2. Algumas Colocações sobre o Novo Acordo de Basiléia no Brasil

Após tratar das mudanças ocorridas a partir de 1994, que marcaram a adoção do Acordo de Basiléia de 1988 no Brasil, o próximo passo será discutir algumas especificações sobre o Novo Acordo de Basiléia de dezembro de 2004.

Em relação à Basiléia II estipulou-se que deveria ser adotado um padrão simplificado de cálculo de capital em função do risco de crédito para todas as instituições financeiras. No entanto, as instituições de maior porte podem optar pela adoção de um padrão avançado, utilizando-se de modelos internos de avaliação de risco. O problema é que a adoção de diferentes esquemas de cálculo de risco

⁴ Definido pelo Bacen como a ocorrência de descasamentos entre pagamentos e recebimentos que possam afetar a capacidade de pagamento da instituição (Resolução 2.804, art.2º).

de crédito e das exigências de capital mínimo que deve ser mantido pode criar desequilíbrios concorrenciais entre instituições de diferentes tamanhos.

Em relação ao risco de mercado, as especificações de Basiléia II ainda não foram incorporadas ao instrumental brasileiro.

Em se tratando dos tipos de riscos que Basiléia II inclui, a tabela 2 mostra o cronograma de implementação das ações que dizem respeito a cada um dos três riscos levados em conta no Acordo: riscos de crédito, de mercado e operacionais:

Tabela 2

Cronograma de Implementação de Basiléia II no Brasil

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

Fonte: Mendonça, 2006, p.18

Uma inovação instituída por Basiléia II diz respeito aos requerimentos de capital em função dos riscos de crédito. Incorporaram-se os financiamentos imobiliários⁵ e as operações de empréstimos de

⁵ A categoria financiamentos imobiliários representa as operações de financiamento de aquisição de imóveis residenciais e certificados de recebíveis imobiliários.

varejo⁶ como duas novas faixas de ponderação de risco, sendo a ponderação da primeira de 35% e a da segunda de 75%.

Quando a operação de empréstimos é garantida pelo Tesouro Nacional, Banco Central, Fundos Constitucionais ou Instituições Multilaterais, o fator de ponderação de risco de crédito é de 0%. As ponderações de riscos de crédito de cada tipo de ativo são apresentadas na tabela 3:

Tabela 3

Basileia II e Abordagem Padrão Simplificada: Ponderações de Risco de Crédito

Ponderação de Risco 0%
- disponibilidades em moeda nacional ou estrangeira - aplicações em ouro - operações com o BCB e Tesouro Nacional - operações com entidades multilaterais de desenvolvimento - adiantamentos do FGC
Ponderação de Risco 20%
- depósitos bancários à vista - dívidas do FCVS - direitos de operações de cooperativas de crédito
Ponderação de Risco 35%
- financiamentos imobiliários para imóvel residencial com alienação fiduciária - certificados de recebíveis imobiliários
Ponderação de Risco 50%
- operações com outras instituições financeiras - operações com governos e bancos centrais estrangeiros - outras operações de financiamento imobiliário
Ponderação de Risco 75%
- operações de varejo
Ponderação de Risco 100%
- operações de créditos - quotas de fundo de investimento - outras operações ativas
Ponderação de Risco 300%
- créditos tributários

Fonte: Mendonça, 2006, p.20

Por fim, em se tratando da supervisão do sistema, deve-se pensar em dois aspectos: a verificação do cumprimento das leis e regulamentos e o acompanhamento da saúde financeira das instituições. No Brasil existem a supervisão indireta, na qual o BCB acompanha as informações fornecidas regularmente pelas instituições e a supervisão direta, a partir da qual os supervisores fazem uma avaliação na própria instituição. O que se tem visto é que essa inspeção tem sido feita com maior número de inspetores e se consegue chegar às condições de risco em nível global.

⁶ Classificado como operações de crédito a agentes de pequeno porte com valor inferior a 0,2% do total da carteira de varejo e que não ultrapasse o montante de R\$ 100.000,00.

3. Basiléia e o Crédito

Tendo em vista a discussão até agora apresentada, a presente seção tem por objetivo explicitar os possíveis efeitos da implementação dos preceitos do Acordo de Basiléia para o Brasil. É preciso ter claro que a adequação ao Acordo de Basiléia inaugurou um aparato de regulação e supervisão que deixou de lado o controle sobre as operações passivas das instituições e passou a focar os ativos ponderados pelos riscos de tais instituições. Essa ponderação, juntamente com as exigências de capital mínimo para fazer frente a esses riscos a que se está exposto, pode ter como possível efeito uma redução no volume de crédito concedido aos agentes por parte das instituições bancárias.

Os princípios que regem o Acordo deixam claro que se privilegia aplicação em títulos públicos em detrimento dos títulos privados. Isso pode ser reforçado pela ponderação de risco que os títulos recebem no cálculo do capital mínimo: 0%. Talvez, juntamente com outros fatores que serão mostrados adiante, apresente-se como indício de que essa redução realmente ocorreu.

A exposição envolverá basicamente três indicadores de crédito e a metodologia utilizada resultou da coleta de dados para os seis maiores bancos ranqueados pelo BCB. Essa lista é elaborada trimestralmente com base em informações contábeis disponíveis sobre os conglomerados bancários e sobre as instituições individuais. A classificação é feita pela ordem decrescente de ativo total deduzido da intermediação (de títulos) (BCB).

Os três indicadores de crédito que serão analisados são: o chamado Índice de Basiléia para os seis maiores bancos ranqueados pelo BCB; o total das operações de crédito em proporção do PIB; e o quociente entre as operações de crédito dos seis maiores bancos e seus respectivos ativos totais. O primeiro dos indicadores inclui valores dos últimos cinco anos (a partir de 2001). O segundo apresenta valores desde janeiro de 1995, mês e ano que marcaram a implementação do Acordo de Basiléia I no Brasil. E o último deles também traz valores desde 1995. A análise de tal indicador utiliza valores constantes de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) com base no mês de junho de 2006. É importante salientar que os indicadores não incluem o ano de 2006 por completo, sendo que dois deles apresentam valores até junho de 2006 e o outro até setembro de 2006, disponíveis até o presente momento. Um outro aspecto a ser destacado é a utilização apenas dos valores dos meses de dezembro para o Índice de Basiléia e o indicador de operações de crédito em termos do ativo total dos bancos, excluindo é claro, o ano de 2006, o qual, como já citado acima, possui valores divulgados até junho de 2006.

Primeiramente, um aspecto importante que pode ser destacado é que os bancos parecem estar seguindo à risca a exigência de capital mínimo, estando, na maioria das vezes, acima dos níveis

mínimos exigidos. Para tal análise, pode-se observar o Índice de Adequação de Capital dos bancos, denominado também de Índice de Basileia⁷. A tabela 4 e o gráfico 1 mostram que todos os bancos selecionados estiveram acima no nível mínimo, estipulado em 11%, ou seja, fizeram um esforço maior do que o mínimo exigido em termos de manter níveis de capital em caixa e emprestaram menos do que poderiam emprestar aos agentes:

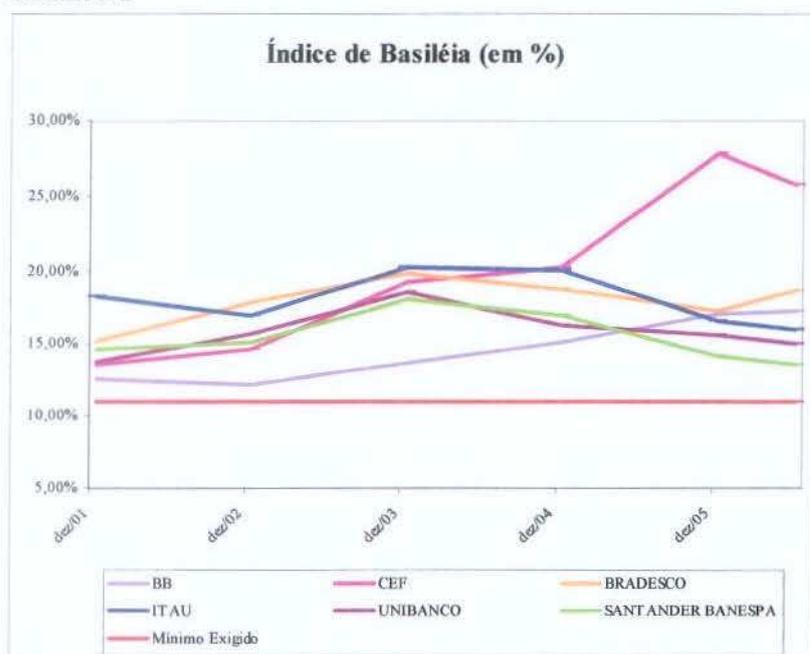
Tabela 4

Ranking	Banco	Índice de Basileia (em %)					
		dez/01	dez/02	dez/03	dez/04	dez/05	jun/06*
1	BB	12,61	12,16	13,65	15,14	17,06	17,28
2	CEF	13,56	14,68	19,24	20,27	27,87	25,72
3	BRADESCO	15,22	17,89	19,85	18,75	17,26	18,67
4	ITAU	18,27	17,05	20,22	20,06	16,66	16,06
5	UNIBANCO	13,72	15,71	18,6	16,27	15,64	15,01
6	SANTANDER BANESPA	14,66	15,09	18,08	16,96	14,13	13,61

Fonte: BCB - 50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional

*os valores disponibilizados pelo Bacen até o presente momento trazem valores até junho de 2006

Gráfico 1



Fonte: BCB - 50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional

⁷ Conceito internacional definido pelo Comitê de Basileia que recomenda a relação mínima de 8% entre o Patrimônio de Referência (PR) – Patrimônio Base – e os riscos ponderados conforme regulamentação em vigor (Patrimônio Líquido Exigido - PLE). No Brasil, a relação mínima exigida é dada pelo fator F, de acordo com as Resoluções nº 2.099, de 17 de agosto de 1994, e nº 2.891, de 26 de setembro de 2001 e normativos complementares, devendo ser observados os seguintes valores:

- 0,11 (onze centésimos), tratando-se de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto cooperativas de crédito não filiadas a cooperativas centrais de crédito e agências de fomento;
- 0,15 (quinze centésimos), tratando-se de cooperativas de crédito singulares não filiadas a cooperativas centrais de crédito;
- 0,30 (trinta centésimos), tratando-se de agências de fomento.

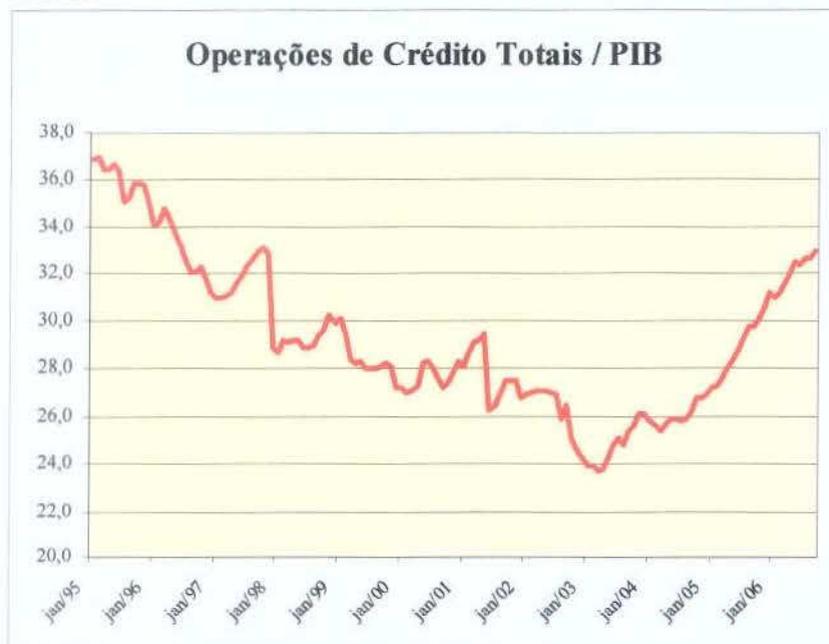
O cálculo do índice é efetuado de acordo com a seguinte fórmula:

$$PR * 100 / (PLE / \text{fator F})$$

Considera-se desenquadrada em relação ao limite de Patrimônio Líquido Exigido (PLE), a instituição cujo Patrimônio de Referência (PR) seja inferior ao Patrimônio Líquido Exigido (PLE) calculado para ela, isto é, seu patrimônio é insuficiente para a cobertura dos riscos decorrentes de suas operações ativas, passivas e registradas em contas de compensação (BCB).

Outro aspecto que pode ser observado é o índice de operações crédito em termos do PIB. A partir do ano de 1995, com a adoção do Acordo de Basileia em janeiro do mesmo ano, tal índice mostrou forte redução. Só partir do ano de 2005 observa-se um aumento em tal índice. Esse fato, no entanto, pode ser explicado por um aumento do PIB, ainda que de forma tímida, e aumento do volume de crédito superior a esse aumento PIB. O maior crescimento das operações de crédito em relação ao PIB não é muito expressivo, já que apesar do movimento de crescimento, tais operações estão crescendo muito pouco. O gráfico 2 explicita o que foi descrito:

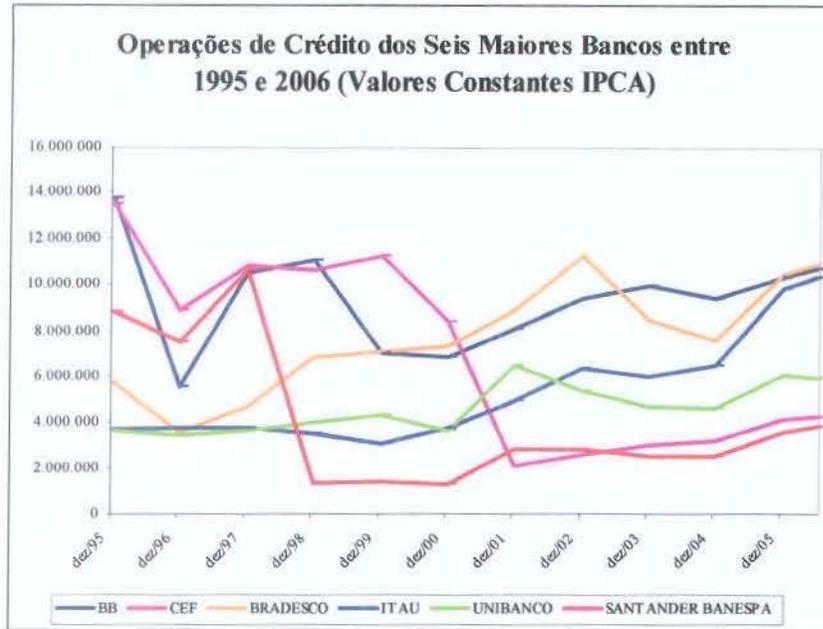
Gráfico 2



Fonte: BCB - Séries Temporais

Por fim, outro indicador que pode mostrar a tendência de redução do volume de crédito como um dos possíveis efeitos da implementação do Acordo de Basileia no Brasil, é aquele que mede a participação das operações de crédito no ativo total dos seis maiores bancos do *ranking* do BCB. Sobre esse indicador, é interessante começar a análise pelos dois valores que compõem seu cálculo. Em se tratando das operações de crédito em valores constantes de acordo com o IPCA de tais bancos desde 1995, observa-se que, para a maioria dos bancos analisados, esses números apresentaram queda a partir de 1995 e voltaram a aumentar a partir de 1996. Tal movimento pode ser visto no gráfico 3:

Gráfico 3

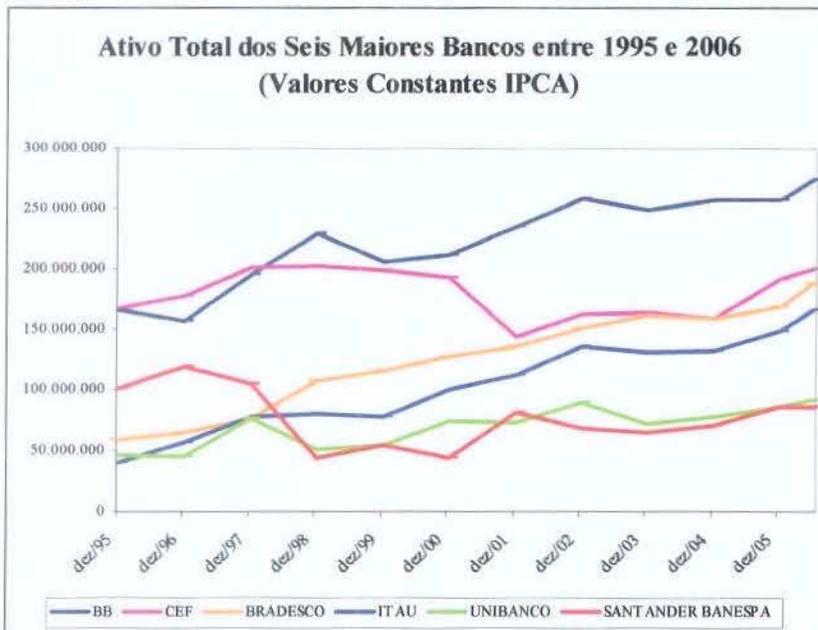


Fonte: BCB - 50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional

*os valores disponíveis incluem até junho de 2006

Em termos do ativo total desses bancos, também medido em termos constantes, a tendência é de aumento. O gráfico 4 mostra tal tendência:

Gráfico 4

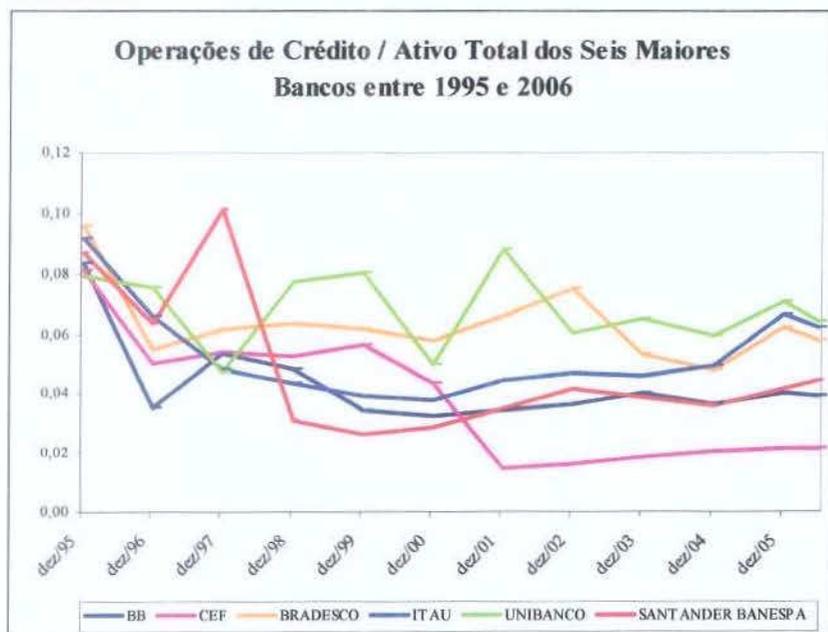


Fonte: BCB - 50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional

*os valores disponíveis incluem até junho de 2006

Assim, o que se observa a partir de 1995, data de implementação do Acordo no Brasil, é que a tendência de aumento do valor do ativo total dos bancos em questão não foi acompanhada de aumento das operações de crédito dos mesmos, mostrando redução da participação desse tipo de operação no todo do ativo desses bancos. Tal tendência pode ser vista pelo gráfico 5:

Gráfico 5



Portanto, analisando os dados acima expostos e tendo em mente as exigências que a implementação dos preceitos do Acordo traz para as instituições bancárias do país que o adota, há evidências que mostram que a participação do crédito em proporção do PIB tem diminuído. O que é preciso ser ressaltado, no entanto, é que o crédito é apenas uma das variáveis dentre uma gama de outras delas que podem ter sido, de certa forma, influenciadas a partir de 1995.

Considerações Finais

A necessidade de regulação prudencial no Brasil devido principalmente à mudança no ambiente institucional internacional, que envolveu liberalização e desregulamentação financeira e globalização dos fluxos de capitais entre países, resultou na adoção do Acordo de Basiléia de 1988, denominado de Basiléia I. Tal Acordo levou à adoção de algumas medidas por parte da autoridade monetária brasileira, o BCB. Tais medidas tinham caráter saneador e estrutural. No primeiro caso, tentando resolver problemas já enfrentados pelas instituições financeiras. No segundo caso, buscando garantir um

instrumental de regulação e supervisão eficiente e que pudesse evitar possíveis problemas nas instituições.

O Novo Acordo de Basileia, Basileia II, ainda não foi implementado no Brasil e seus impactos ainda estão por ser analisados, já que o que se tem até agora são perspectivas.

Apesar da não implementação de Basileia II, Basileia I foi implementado a partir de janeiro de 1995 e seus efeitos são de diversas naturezas. Sem entrar no mérito de tais efeitos, pretendeu-se a partir desse trabalho, explicitar um desses possíveis efeitos: a influência da adoção das normas de Basileia I sobre o crédito. Supôs-se que o volume de crédito tenha sofrido redução.

A partir da análise de três indicadores sobre o crédito, dada sua evolução nos anos recentes, a conclusão a que se chegou é que há fortes indícios que levam a crer que essa redução no volume de crédito tenha realmente ocorrido. No entanto, o que Basileia II vai trazer como conseqüências para o país ainda são hipóteses que não podem ser avaliadas de forma mais consistente, pois, como citado acima, até agora só se têm perspectivas sobre o Novo Acordo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulação prudencial, forma pela qual se procura regular e supervisionar o sistema de modo a impedir que problemas pontuais no sistema financeiro se transformem em um problema para o conjunto do sistema está na base do chamado Acordo de Basiléia, tanto em sua primeira versão de 1998 (Basiléia I), quanto em sua Emenda de 1996 e no Novo Acordo de 2004 (Basiléia II).

A justificativa para tal procedimento, no entanto, está na natureza intrinsecamente instável das instituições bancárias somada à ampla dose de expectativas que rege o que acontece no cenário financeiro. Expectativas negativas por parte de um agente sobre um dos bancos do sistema, podem levar, via efeito contágio, à contaminação de todo o sistema e terminar no que se convém chamar de risco sistêmico. O papel central dessas instituições como criadoras de meio de pagamento e intermediários financeiros reforça ainda mais esse risco.

Em meio a esse ambiente instável e com a crescente dificuldade que as instituições responsáveis pela regulação e supervisão do sistema têm enfrentado, o antigo formato da regulação prudencial passou a ser obsoleto e não ter efeito suficiente sobre o novo aparato que vem sendo criado a partir dos anos 1950. Além de formas mais rápidas de processamento de informações, instrumentos que permitem os bancos burlarem a regulação também foram desenvolvidos. A rapidez pela qual a informação se move em um mundo liberalizado, desregulamentado e globalizado faz com que se torne difícil o acesso a todas as operações dos agentes.

Assim, o aparato de Basiléia procura, via garantia da solidez e saúde do sistema financeiro, facilitar a supervisão e regulação por parte das entidades designadas para isso, buscando, via cooperação internacional, enquadrar as instituições financeiras em regras rigorosas para que operem de forma transparente e homogênea, evitando que a busca incessante pelo lucro acabe por expor tais instituições a riscos demasiados.

Sem entrar no mérito ou não do Acordo em questão, a adoção dos princípios (que aqui também não serão repetidos) que o regem exigem que as instituições do país que o implemente se adequem a certas condições cujos efeitos são incertos e podem variar de país para país. No caso, do Brasil, por exemplo, um desses possíveis efeitos parece ser a redução do volume de crédito aos agentes. Após a exposição feita no capítulo 2 do presente trabalho, as evidências mostram que tal hipótese é verdadeira. O que não se pretende com isso, no entanto, é mostrar que esse foi um efeito estritamente causado pela adoção de Basiléia, já que outros fatores, desconhecidos ou não levados em conta em tal exposição podem ter tido também efeito sobre tal redução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL, 50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional. Disponível na Internet em www.bacen.gov.br.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, Séries Temporais. Disponível na Internet em www.bacen.gov.br.

CARVALHO, F. J. C. Basel II: A Critical Assessment. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2005. 20 p.

CARVALHO, F. J. C. Inovação Financeira e Regulação Prudencial: da Regulação de Liquidez aos Acordos de Basiléia, IN: SOBREIRA, R. (org.). Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas. 2005.

CHIANAMEA, D. R.. Regulamentação prudencial e estabilidade do sistema financeiro: implicações para a regulamentação sobre requerimento de capital de instituições financeiras. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2004. 106 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Ciências Econômicas da UNICAMP, Área de Concentração: Teoria Econômica).

CINTRA, M. A. M. As transformações no sistema financeiro brasileiro entre 1995 e 2006, Mimeo.

FREITAS, M. C. P. Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária: Uma Interpretação Heterodoxa, IN: SOBREIRA, R. (org.). Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas. 2005.

FREITAS, M. C. P., PRATES, D. M. As novas Regras do Comitê da Basiléia e as Condições de Financiamento dos Países Periféricos, IN: SOBREIRA, R. (org.). Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas. 2005.

KREGEL, J. Can the Basel Revised Framework Succeed where Basel I Failed?, 2006

LIMA, G. T. Evolução Recente da Regulação Bancária no Brasil, IN: SOBREIRA, R. (org.). Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas. 2005.

LUNDBERG, E. Saneamento do Sistema Financeiro: a experiência brasileira dos últimos 25 anos. In: Saddi, Jairo (org.), *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional: 25 anos da lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999b.

MENDONÇA, A. R. R. Os Acordos de Basiléia: Uma Avaliação do Novo Formato da Regulação Bancária, tese de doutorado, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. 2002.

MENDONÇA, A. R. R. Regulação Prudencial e Redes de Proteção: Transformações Recentes no Brasil, Boletim CERI, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. 2006.

MOURA, Alkimar R. *A Study of the Banking Supervision in Brazil*. São Paulo, EASP/FGV/NPP. Relatório de Pesquisa n.19, 1998.

www.igeo.ufrj.br/gruporetis/sistinterfin/glossario.htm - Acesso em 08 mai 2006.

www.ipeadata.gov.br – Acesso em 29 nov 2006.