



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia**

Rafael Bueno Braga

**Avaliação da eficiência da nova regulamentação para o sistema
bancário proposta em Basiléia III**

**Campinas
2012**

Rafael Bueno Braga

**Avaliação da eficiência da nova regulamentação para o sistema
bancário proposta em Basiléia III**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Graduação do Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas para
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas, sob orientação da Profa. Dra.
Simone Silva de Deus

Campinas

2012

Campinas
2012

Braga, Rafael Bueno. Avaliação da eficiência da nova regulamentação para o sistema bancário proposta em Basiléia III. 2012. 38 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

RESUMO

As conseqüências da crise financeira internacional originada no mercado financeiro norte americano, em 2008, denotaram a necessidade de rever o quadro regulatório vigente. Nesse contexto, foi elaborado e negociado um novo Acordo (Basiléia III) que se propõe a cobrir as insuficiências no âmbito regulatório do mercado financeiro. O objetivo deste trabalho é avaliar a eficiência do Acordo de Basiléia III, tendo em vista os determinantes da última crise financeira.

Palavras-chaves: regulação financeira, Basiléia III, Basiléia II, requerimentos de capital, supervisor financeiro.

ABSTRACT

The consequences of the international financial crisis originated in the North American financial market, in 2008, showed the need to review the existing regulatory framework. In this context, a new framework (Basel III) was designed and negotiated to cover the gaps of the financial market regulation. The objective of this study is to assess the effectiveness of Basel III, considering the determinants of the last financial crisis.

Key-words: financial regulation, Basel III, Basel II, capital requirements, financial supervisor.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 6 |
| CAPÍTULO 1 – As insuficiências de Basiléia II e as principais medidas de Basiléia III | 9 |
| 1.1 – Basiléia II | 9 |
| 1.2 – De Basiléia II à Basiléia III | 11 |
| 1.3 – Basiléia III | 13 |
| CAPÍTULO 2 – O primeiro pilar de Basiléia | 20 |
| Introdução | 20 |
| 2.1 – O Pilar I no primeiro Acordo | 21 |
| 2.2 – O Pilar I no segundo Acordo | 22 |
| 2.3 – O Pilar I no terceiro Acordo | 25 |
| CAPÍTULO 3 – O segundo Pilar de Basiléia | 29 |
| Introdução | 29 |
| 3.1 – A criação do Pilar II..... | 30 |
| 3.2 – A importância do supervisor em Basiléia III..... | 32 |
| CONCLUSÃO | 36 |
| REFERÊNCIAS | 38 |

Introdução

A crise financeira internacional originada no mercado financeiro norte americano que teve em setembro de 2008 um marco, prosseguiu desde então e com conseqüências muito importantes. Seus efeitos afetam a economia mundial até os dias de hoje; sua intensidade denotou a necessidade de se rever a regulação que incide em instituições financeiras que, até o ano de 2010, foram em grande parte determinadas no acordo de Basileia II, definido em 2004.

De Acordo com o Comitê de Basileia:

“Dada a extensão e a velocidade em que a crise recente e anteriores alcançaram proporções globais, assim como a imprevisibilidade natural de crises futuras, é crucial que todos os países aumentem a resiliência de seus sistemas bancários para choques externos e internos” (BCBS, p.2)

Nesse contexto, foi elaborado e negociado um novo acordo, que se propõe a cobrir os gaps evidenciados pela crise, mudando, em parte, o foco de suas medidas. O objeto do novo acordo vai além das instituições bancárias individualmente, visando a afetar o sistema bancário como um todo.

As novas reformas reforçam, para o Comitê, a regulação microprudencial, que aumenta a resiliência das instituições financeiras individualmente para períodos de estresse, e, além disso, possuem uma abordagem macroprudencial, avaliando riscos sistêmicos, que podem ser desenvolvidos através do setor bancário, e o viés crescente pró-cíclico desses riscos. As abordagens micro e macroprudenciais estão correlacionadas, na medida em que maior resiliência de instituições bancárias reduz o risco de choques sistêmicos (BCBS, p.2)

A perspectiva da regulação anterior - acordada em Basileia II - partia da pressuposição de que os próprios agentes do sistema financeiro eram capazes de determinar e gerenciar seus riscos de maneira eficiente, isto é, o próprio mercado seria capaz de evitar comportamentos mais arriscados. Uma perspectiva minskyana sobre os ciclos econômicos, por outro lado, alerta para o comportamento pró-cíclico por parte dos agentes no que diz respeito às suas respectivas avaliações de risco. Em outras palavras, na fase de boom do

ciclo econômico, o sistema financeiro tende a fragilizar-se crescentemente, na medida em que a percepção de risco dos agentes não identifica o real risco de seus ativos.

No novo Acordo de Basileia, o Comitê reconhece essa limitação dos agentes econômicos em avaliar o risco de suas próprias atividades:

“Um dos elementos mais desestabilizadores da crise, foi o caráter pró-cíclico da amplificação de choques financeiros no sistema bancário, mercados financeiros e o restante da economia. A tendência dos agentes do mercado em se comportarem de forma pró-cíclica foi incentivada através de diversos canais (...). O Comitê de Basileia está introduzindo medidas para fazer bancos mais resistentes a essa dinâmica pró-cíclica. Tais medidas vão ajudar a fazer com que o setor bancário absorva os choques financeiros, ao invés de transmitir riscos para o sistema financeiro e o restante da economia” (BCBS, p. 5)

A partir dessa perspectiva sobre os ciclos econômicos e financeiros, a regulação proposta em Basileia II não seria adequada no sentido do que se propunha a cumprir. Isto é, determinação de requerimentos de capital calculados por modelos elaborados pelo próprio mercado não seria eficaz no sentido de evitar que os agentes tomassem riscos crescentes em seus portfólios de ativos na fase expansiva do ciclo econômico. Pode-se dizer, de outro modo, que esse modelo não reverteria a tendência inexorável ao sistema financeiro de se fragilizar conforme os ativos tornem-se generalizadamente mais rentáveis, estimulando o comportamento especulativo dos agentes.

Nesse contexto, e atendendo aos requerimentos do G20/Financial Stability Board, foi elaborado Basileia III, visando a contornar a limitação da regulação vigente até então, propondo um novo padrão de regulação internacional que inclui exigências mais severas de capital, mudanças metodológicas na determinação dos riscos dos ativos (mas ainda determinados pelos próprios bancos), aumentando a participação dos reguladores na determinação dos índices de capital e introduzindo novos requerimentos determinados independentemente da percepção de risco dos bancos.

Claramente pode-se observar uma evolução no âmbito regulatório entre os períodos pré e pós crise financeira internacional. A contraposição entre as perspectivas que ditam a regulação financeira ex ante e ex post a uma crise financeira pode trazer percepções interessantes referentes ao que mudou no conjunto de informações a respeito dos determinantes de uma crise financeira. O regulador, atuando posteriormente a uma crise, deve garantir a incorporação, na prática da regulação, daquilo que foi desenvolvido, em âmbito teórico, referente aos diagnósticos da crise. Em outras palavras, as crises financeiras aumentam o conjunto de informações e análises disponíveis ao regulador, que, por sua vez, deve utilizá-las.

Este trabalho se concentrará em avaliar a eficiência das medidas de Basileia III, fundamentalmente no que diz respeito aos Pilares 1 e 2, analisando a evolução do quadro regulatório vigente e os determinantes da última crise financeira.

Para isso, será feita uma retrospectiva do quadro regulatório anterior e, a seguir, uma análise referente às hipóteses de que as mudanças propostas pelo novo acordo, tanto no âmbito dos requerimentos de capital (Pilar I de Basileia), principalmente com as novas medidas contra-cíclicas, quanto no papel do supervisor (Pilar II de Basileia) nas práticas dos bancos, abordam de maneira eficiente a limitação do Acordo anterior, que estimulava os bancos a realizarem as suas atividades de forma pró-cíclica, levando a uma crescente fragilização do sistema financeiro mundial.

Capítulo 1: As Insuficiências de Basiléia II e as Principais Medidas de Basiléia III

1.1 Basiléia II:

O Acordo de Basiléia II, estabelecido em 2004, foi realizado a partir da necessidade de se estabelecer um quadro regulatório abrangente capaz de cobrir o sistema bancário em todos os seus níveis de complexidade e diversidade. Basiléia II deu continuidade às abordagens do primeiro Acordo, que originalmente contemplava apenas o risco de crédito (e posteriormente introduziu os risco de mercado e operacional), propondo-se a abranger três tipos de risco: o risco de mercado, o risco de crédito e o risco operacional.

O risco de mercado refere-se ao risco de variação dos preços dos papéis em carteira de negociação do banco. O risco de crédito, em contrapartida, diz respeito ao risco de default de sua carteira de crédito, enquanto o risco operacional refere-se às possíveis falhas nas práticas operacionais internas. As medidas de Basiléia II abordam os riscos de crédito e de mercado separadamente, desconsiderando a possibilidade de interação entre eles.

No Acordo, são consideradas as diferenças entre as instituições bancárias no que diz respeito à capacidade de administração e avaliação dos riscos, deixando as seguintes possibilidades para os bancos enquadrarem-se em suas determinações: uma abordagem de mensuração padronizada e outra abordagem interna, executada por bancos dotados de sistemas de mensuração e administração de riscos mais avançados (Anbima, 2010).

As medidas que constituem o Acordo partilham a característica de tentar encarecer a prática especulativa das instituições financeiras – impondo requerimentos de capitais, supervisionando as práticas especulativas dos bancos e aumentando as informações disponíveis para o sistema financeiro – de forma a evitar os riscos associados à excessiva alavancagem. Essas medidas são divididas em 3 pilares fundamentais.

O pilar 1 de Basiléia II diz respeito à constituição de um colchão de capital, por parte do banco, proporcional aos seus ativos ponderados pelo risco. A mensuração dos

riscos de cada ativo ou é deixada a cargo do banco, que pode determiná-lo a partir de modelos de mensuração internos, ou é feita por uma metodologia padronizada determinada pelo regulador para instituições bancárias em operações menos sofisticadas, ou ainda, pode incorporar a avaliação das agências de rating. Este pilar é composto pelas medidas mais expressivas do Acordo de Basiléia II.

O segundo pilar refere-se ao papel do supervisor financeiro. Suas responsabilidades consistem, basicamente, em determinar a qualidade dos sistemas de mensuração de risco; avaliar como estão sendo usadas as informações encontradas nesses sistemas de mensuração para as práticas de investimentos e alocação de recursos dos bancos e determinar outras medidas necessárias, considerando riscos que não são levados em conta no segundo Acordo, como liquidez. Vale notar que, nesse momento, o pilar 2 desempenharia um papel coadjuvante no quadro regulatório acordado, que teria o seu primeiro pilar como protagonista.

O pilar 3 consiste no papel da disciplina de mercado, mais especificamente, estabelecendo exigências de divulgações de informações dos bancos. Este pilar recebe menos atenção em Basiléia II, relativamente aos outros dois pilares.

Guttman (2006) denomina o quadro regulatório determinado pelo Acordo de Basiléia II como “auto-regulação supervisionada”. O autor destaca o caráter falho deste para o que se propõe a cumprir – garantir a estabilidade do sistema financeiro – destacando que nem mesmo os modelos mais sofisticados de estimativa de riscos são eficazes nos momentos em que são necessários. Isso acontece porque as percepções de risco e os processos de contágio sistêmicos são transformados de maneira não-linear durante a crise e, dessa forma, não podem ser captados adequadamente a priori. Na prática, os próprios mecanismos de validação (testes de estresse) dos modelos de mensuração de riscos não recebiam os esforços necessários, por parte dos reguladores, para que fossem adequadamente garantidos.

Nesse sentido, a regulação vigente até a eclosão da última crise financeira internacional, segundo Deos (2012), não abrangia os riscos sistêmicos a partir de uma perspectiva minskyana. Na medida em que a determinação dos riscos é deixada a cargo da

percepção dos próprios agentes, o sistema financeiro tende a fragilizar-se durante a fase expansiva do ciclo econômico. Isso ocorre porque o mercado não é capaz de identificar os reais riscos de suas práticas no momento de boom da economia, assumindo progressivamente posições mais arriscadas e com maior grau de alavancagem.

1.2 De Basiléia II à Basiléia III:

O novo quadro regulatório parte de um novo conjunto de informações e se propõe a complementar a abordagem de Basiléia II, haja vista essas falhas denotadas pela crise. Nesse contexto, foi estabelecido Basiléia III, com o intuito a cobrir os gaps evidenciados pela crise. O objeto do novo Acordo procura ir além das instituições bancárias individualmente, visando a afetar o sistema bancário como um todo.

Kregel (2006) apontava que o princípio fundamental de Basiléia II deveria ser questionado – ele se baseava na suposição de que o mecanismo do mercado poderia fornecer uma restrição comum para a atividade dos bancos. Como destacado anteriormente, Guttman (2006) bem denominava esse quadro regulatório como sendo uma auto-regulação supervisionada. Na perspectiva de Kregel, haveria a necessidade de um regime regulatório de ação corretiva imediata nos choques financeiros para bancos sub-capitalizados ameaçados por perdas.

Na elaboração do novo Acordo, o Comitê presta especial atenção às inovações financeiras referentes à criação de veículos fora de balanço do banco – disfarçando o nível de alavancagem frente ao supervisor – às condições de liquidez e aos derivativos de crédito. O Comitê destaca:

“Essas atividades criam exposições dentro das linhas de negócio, através da firma e através de fatores de risco que podem ser difíceis de identificar, medir, administrar, mitigar e controlar. Isto é especialmente verdadeiro em um ambiente de liquidez de mercado, preços de ativos e apetite por riscos declinantes” (Comitê de Basiléia, 2010, apud Anbima, 2010, p.21)

A antiga regulação era ineficaz no que dizia respeito à mensuração de riscos relacionados à securitização e, portanto, não combatia a crescente exposição dos bancos a riscos relacionados à evolução desta prática.

Ainda vale ressaltar a percepção das autoridades regulatórias acerca da inadequação do caráter essencialmente auto-regulador de Basiléia II, com limitada participação de seu segundo pilar – o supervisor. Isso, principalmente, no que se refere à preocupação com a liquidez da carteira de ativos das instituições financeiras, na medida em que voltavam suas atenções quase que exclusivamente para a solvência da instituição bancária, especialmente de instituições maiores (Anbima, 2010).

Kregel (2006) também destaca que o segundo Acordo falha na questão mais crucial, afirmando que Basiléia II não se propõe a estabelecer atribuições bem definidas ao prestador de última instância, responsável por trazer liquidez ao sistema financeiro em situações adversas, focando apenas na constituição de um “colchão” de capital, que não é capaz de evitar a falência das instituições bancárias nessas situações.

No que diz respeito à mensuração dos riscos utilizada para a determinação das medidas de Basiléia II, a crise também deixou evidente, para o Comitê, a artificialidade da separação dos riscos de crédito e de mercado evidenciadas em suas mensurações nos banking books e nos trading books, que consideravam separadamente os riscos de default e de variação de preços, respectivamente. Os trading books, agora, passarão a considerar também o risco de default. Esta falha comprometia a avaliação e mensuração dos riscos; de acordo com Anbima (2010):

“A crise financeira mostrou que tal separação era artificial e impedia a mensuração e administração adequada de riscos, porque variações adversas de preços de títulos podem resultar não apenas de flutuações autônomas da demanda por essa classe de ativos, mas também por mudanças no risco de crédito associado a ela”.

Dessa forma, o Comitê de Basileia, nas discussões referentes ao Acordo de Basileia III, prestou especial atenção em medidas que fossem capazes de reduzir o nível e a velocidade de alavancagem dos bancos, reduzindo as variações dos ciclos de crédito.

Deos (2012), afirma que a estrutura que emerge, após a crise, referente à regulação e supervisão, parte da anteriormente existente, mas é mais rigorosa que esta. Basileia III focará também no sistema bancário, e não somente nas instituições a partir de uma perspectiva microeconômica, através dos reforços das atribuições do regulador e de exigências de capital, independentemente do risco dos ativos. Fundamentalmente, Basileia III aumentará o nível de exigência, em termos de requerimentos de capital, das medidas que já estavam presentes no segundo Acordo e criará novos requerimentos visando a cobrir as falhas evidenciadas pela última crise financeira.

1.3 Basileia III:

As medidas acordadas em Basileia II ainda estavam em implementação quando se iniciou a recente crise financeira, que ainda hoje afeta a economia mundial. Dadas as proporções alcançadas pela crise, o G-20 determinou, em 2008, ao Financial Stability Board e ao Comitê de Basileia que fossem formuladas novas propostas de regulação financeira. As conclusões referentes à determinação do G-20 seriam apresentadas na reunião de chefes de estado ao final de 2010, em Seul. As mudanças propostas em Seul correspondem a Basileia III.

O foco agora seria aumentar a solidez dos bancos para evitar, e quando necessário enfrentar, situações de estresse. O Acordo estabelece: “o Comitê de Basileia está aumentando a resiliência do setor bancário, reforçando o framework para o capital regulatório, sendo construído com base nos três pilares de Basileia II. As reformas aumentam a qualidade e a quantidade da base de capital regulatório e, também, aumenta a cobertura de risco do framework de capital. Essas medidas são sustentadas por um índice de alavancagem, que complementa os requerimentos de capital baseados no risco, funcionando como instrumento de contenção da alavancagem excessiva do sistema bancário. Finalmente, o Comitê está introduzindo diversos elementos macroprudenciais no

framework de capital que ajudarão a conter o risco sistêmico proveniente do caráter pró-cíclico da interconectividade das instituições financeiras” (BCBS, p. 2).

No que diz respeito aos sistemas de mensuração de risco, o Acordo continua adotando as duas alternativas já mencionadas para a incorporação das exigências do Comitê por parte das instituições financeiras. No método padronizado, os coeficientes de capital continuam sendo determinados pela autoridade reguladora; no entanto, os bancos que determinarem o “Valor em Risco” de suas carteiras internamente, pelo método avançado, observarão que as condições especificadas para a validação dos modelos sofrerão mudanças.

Como apontado, a preocupação do Comitê em Basiléia III voltava atenção especial para as inovações financeiras da última década. Em sua perspectiva, uma das principais lições obtidas com a crise, foi a necessidade de fortalecer a cobertura de risco do framework de capital, pois a falha em capturar grandes riscos dentro e fora de balanço, assim como exposições relacionadas aos derivativos, foram fatores desestabilizadores cruciais durante a crise (BCBS, p.3). Na prática, tais inovações dificultam a mensuração e a percepção de risco por parte das instituições financeiras, deixando-os mais difíceis de serem administrados.

Com isso, o Valor em Risco (VaR), que constitui medida do pilar 1 de Basiléia II e é determinado pela variação de preço dos papéis em um dado período, mudará a partir da implementação do novo Acordo. Ele passará a considerar também uma ponderação de risco maior para ativos securitizados e o risco de default dos papéis (que consistiria em um risco adicional à consideração somente da variação dos preços dos ativos). A princípio, essas mudanças serão fixadas pelas autoridades regulatórias, na medida em que não consideram adequado, no momento da implementação de Basiléia III, a utilização de modelos internos de mensuração de risco.

A validação dos modelos internos também deverá passar por testes de estresse mais rigorosos. Serão exigidos um teste em condições normais, baseado nos dados de um período pré-acordado com o supervisor, e outro em condições adversas.

Com relação a papéis colateralizados por outros papéis (ressecuritização), o tratamento será ainda mais rigoroso, na medida em que o requisito mínimo de capital será de 20% sobre o valor desses ativos, enquanto de 7% para a securitização.

O novo Acordo também determina o papel da faixa 1 de capital como o de absorver perdas, e o da faixa 2 o de constituir a provisão para a absorção de perdas. A faixa 3 de capital de Basileia II – designada a cobrir riscos de mercado – será extinta.

Além de estender as exigências do segundo Acordo, o Comitê destacou importantes inovações para o quadro regulatório. São elas: a implementação de um índice de capital para alavancagem, independente do risco dos ativos, e a recuperação da preocupação com a liquidez.

A primeira medida refere-se a um requerimento de capital que não será influenciado pela percepção de risco do banco. Na verdade, ele será determinado pelo grau de alavancagem que este banco possui, o que caracteriza, portanto, uma taxa de alavancagem. De fato, esta taxa de alavancagem consistirá em um requerimento paralelo, portanto, adicionado aos antigos requerimentos ponderados pelo risco, e é calculada com a faixa 1 de capital no numerador e o total de ativos no denominador (Anbima, 2010). De acordo com o Comitê, essa taxa será importante para fazer frente à necessidade de se evitar erros metodológicos cometidos no momento da mensuração dos riscos, uma vez que ela é independente destes.

A partir das críticas destacadas por Deos (2012) e Guttman (2006), esta medida teria um papel fundamental. A existência de um requerimento de capital independente da percepção de riscos dos agentes, deverá consistir em uma ferramenta importante para combater o viés crescentemente otimista dos agentes na fase expansiva do ciclo econômico, e evitar a excessiva alavancagem e fragilização dos bancos e do sistema.

As compensações para executivos bancários também deverão ser acompanhadas pelos supervisores, que deverão observar se estão sendo compatíveis com práticas de gerenciamento adequadas dos riscos.

O Comitê também determinou a importância da preocupação com a liquidez das carteiras das instituições bancárias, destacando o problema crítico que ela impôs na última crise. Essa questão continuará fazendo parte do segundo pilar, mas agora recebendo atenção especial do novo quadro regulatório. Os bancos deverão constituir um colchão de liquidez para fazer frente a situações de estresse.

As medidas designadas por Basileia III, nesse âmbito, preocupar-se-ão com dois “tipos” de liquidez: de mercado (possuir ativos mais líquidos de forma geral) e de financiamento (ter acesso a fontes de financiamento compatíveis com sua carteira de ativos). As propostas de Basileia III, para esse fim, são:

- Taxa de cobertura de liquidez (liquidity coverage ratio): determina que os bancos tenham ativos de alta liquidez para agüentarem um cenário de estresse – a ser determinado pelos supervisores - de financiamento de curto prazo por um período de 30 dias;
- taxa de financiamento líquido estável (net stable funding ratio): é um índice para um período mais longo (mais que 30 dias para fazer frente a descasamentos de liquidez);
- a determinação de princípios de gerenciamento e supervisão de liquidez;
- a determinação de um framework, a ser utilizado pelos supervisores, que determina uma gama comum de medidas de monitoramento que visam a identificar e analisar tendências de riscos de iliquidez tanto no nível da instituição bancária, quanto no nível sistêmico.

Dentre as medidas destacadas, adicionam-se duas outras que farão parte do pilar 1: a criação de dois “amortecedores” de capital. O primeiro (leverage ratio) será apenas uma medida preventiva para os modelos de avaliação e o segundo (Counter Cyclical Buffer) será utilizado quando ocorrer crescimento do crédito acima de sua tendência. O primeiro será normalmente de 2,5% para a faixa 1 de capital dos ativos ponderados pelo risco e poderá

ser reduzido na ocorrência de uma baixa cíclica. O segundo poderá chegar até 2,5%, também para a faixa 1 de capital dos ativos ponderados pelo risco, e somente será aplicado quando o supervisor identificar aumento de risco sistêmico.

É importante notar o aumento das responsabilidades atribuídas ao supervisor, principalmente no que diz respeito à preocupação com a liquidez, já que este tema era alvo de pouca atenção no quadro regulatório anterior.

Sumarizando os reforços nas antigas medidas e as novas medidas acordadas pelo Comitê de Basiléia III nos pilares 1, 2 e 3, teremos:

Pilar 1:

Capital:

- Qualidade e quantidade de capital: o mínimo de requerimento de capital da faixa 1 será aumentado de 2% para 4,5% dos ativos ponderados pelo risco;
- amortecedor para conservação de capital: um adicional de 2,5% de requerimento de capital da faixa 1, elevando o requerimento mínimo para 7%;
- amortecedor anticíclico: pode variar de 0% a 2,5% da faixa 1, a ser determinado pelo supervisor. Ele dependerá da situação do risco sistêmico. Esse novo requerimento corresponde também a uma atribuição do Pilar 2, dada a participação do regulador.

Cobertura de risco:

- Securitização: maior requerimento de capital para securitizações de maior complexidade e maior rigor nas análises de crédito dos bancos para operações securitizadas;
- carteira de negociação: considera maior risco das atividades de trading e de derivativos, bem como para ativos securitizados de maior complexidade, elevando a exigência de capital;

- risco de crédito de contraparte: reforço substancial do framework de risco de crédito de terceiros, através de sua padronização e do maior rigor a ser aplicado nos testes de estresse;
- taxa de alavancagem: requerimento de capital, independente do risco, que se iniciará em 3,5% em 2013 atingindo até 4,5% em 2015.

Pilar 2:

- Avaliação do gerenciamento de risco;
- captura de riscos fora do balanço patrimonial, via prática de securitização;
- gerenciamento da concentração de riscos;
- promoção de incentivos para bancos gerenciarem melhor os riscos e retornos de longo-prazo;
- avaliação das práticas de compensações dos bancos;
- realização de testes de estresse;
- padrões de contabilidade para instrumentos financeiros;
- governança corporativa e faculdades de supervisão.

Pilar 3:

- Requerimentos de divulgações de informações dos bancos revisados: melhoria dos requerimentos de divulgação de informações, fundamentalmente no que diz respeito ao detalhe do capital regulatório. Além disso, serão necessárias explicações sobre a metodologia de cálculo que o banco utiliza para calcular os seus índices de capital regulatório.

Com isso, podemos observar que, dado o diagnóstico realizado referente às insuficiências de Basiléia II, as propostas de Basiléia III estão atacando pontos fundamentais evidenciados pela crise. São eles: as diferenças de ponderação de risco na avaliação dos risk weighted assets (que agora considera também o risco de default), o risco

incremental considerado para o trading book, a redefinição dos conceitos das faixas 1 e 2 de capital, os novos requerimentos de capital e o reforço dos já existentes na regulação anterior (aumentando a ponderação de risco para as operações fora de balanço) e o reforço do papel do supervisor.

O refinamento na abordagem dos riscos de mercado e de crédito, a partir da percepção da possibilidade de interação entre eles, associado ao aumento do coeficiente de capital e do maior rigor em seus cálculos, resulta em um maior custo para as práticas especulativas e para a alavancagem.

Também observamos que o reforço no papel do segundo pilar e as novas ferramentas para a contenção de alavancagem são coerentes com a percepção de que houve subestimação dos riscos em Basiléia II.

Por fim, o novo coeficiente de alavancagem a ser aplicado no Pilar 1, em tese, reduz o viés de subestimação de riscos intrínseco aos movimentos dos ciclos financeiros.

Portanto, Basiléia III aborda os pontos de deficiência na regulação financeira evidenciados pela crise. Nesse sentido, cabe aprofundar a análise para determinar em que medida o grau, ou ainda, o rigor com que elas serão aplicadas, serão suficientes para prevenir uma futura crise no sistema financeiro.

Capítulo 2: O Primeiro Pilar de Basiléia

Introdução:

Nos Estados Unidos, a primeira iniciativa para fazer frente aos baixos níveis de capitalização dos bancos, na década de 1980, foi estabelecer o primeiro índice de adequação mínima de capital, introduzido em dezembro de 1981 por Paul Volcker (5% para capital primário e 5,5% para capital total), então chairman do Federal Reserve (fed). Neste momento, este requerimento excluía os grandes bancos de operação internacional, devido ao fato de terem acesso a maior liquidez e confiança dos investidores. Vale notar que, até então, a proposta da adequação de capital sempre foi utilizada como um método de controle monetário, ao invés de uma ferramenta para garantir a solvência dos bancos (Kregel, 2006).

Uma iniciativa anterior à norte americana, referente às preocupações com a diminuição dos índices de capital bancário, foi tomada a partir da criação do Comitê de Basiléia, em 1974. O acordo elaborado então propunha a atribuição de responsabilidade regulatória dos bancos de operação internacional aos seus reguladores nacionais. Fundamentalmente, ele seria um acordo de supervisão internacional que consistiria em um substituto a um empréstador de última instância internacional. Contudo, a crise da dívida latino americana e a falência do Banco Ambrosiano de Robert Calvi, em 1982, evidenciaram que este acordo não era suficiente para prevenir os problemas do sistema financeiro internacional, denotando a necessidade de se recorrer a outra alternativa.

Dadas as proporções tomadas pela crise da dívida na América Latina entre 1982 e 1987, os países centrais observaram a importância de se estabelecer padrões de regulamentação harmonizados globalmente.

Com isso, as adequações de capital com abrangência global consistiriam na abordagem para fazer frente à sub-capitalização dos bancos com operações internacionais. A expectativa era a de que a introdução dos requerimentos de capital limitaria a expansão dos empréstimos bancários.

2.1 O Pilar I no Primeiro Acordo:

No âmbito do Bank of International Settlements, o Grupo dos 10 realizou esforços para formular uma regulação que fizesse frente à necessidade de estabelecer padrões harmonizados globalmente. Foi com o Comitê de Supervisão Bancária de Basiléia, no Bank of International Settlements (BIS), que se estabeleceu, em 1988, o Acordo de Basiléia.

A partir de então, os índices mínimos de capital – tradicionalmente utilizados nos Estados Unidos – seriam adotados globalmente, com a diferença de que, agora, passariam a ser ponderados pelo risco, o que visava a incentivar aos bancos se posicionarem em ativos de menor risco e a onerar alocações mais arriscadas. O requerimento mínimo de capital era de 8% dos ativos ponderados pelo risco para os bancos com operações internacionais.

De início, o risco dos ativos era calculado pelos seus respectivos riscos de crédito, ou de default, o que rapidamente se mostrou insuficiente para avaliar o real risco das operações bancárias. Além disso, a própria mensuração dos riscos de crédito era limitada. Utilizava-se três categorias de ativos para tal: ponderação de 5% para dívida governamental de países do G-10, 20% para dívida bancária em economias do G-10 e 100% para as demais dívidas (Guttman, 2006).

Na realidade, os requerimentos de capital uniformizados davam margem para a prática de uma arbitragem regulatória. Para os bancos, que possuíam sistemas de mensuração de risco internos, quando os 8% de requerimento “oficial” eram mais altos do que o nível calculado de risco internamente que o ativo exigia, não fazia sentido mantê-los em balanço quando existia a possibilidade de securitizá-los antes do vencimento de seus prazos. Dessa forma, o objetivo inicial do Acordo - incentivar a aplicação em ativos menos arriscados - falhava, na medida em que os bancos mantinham os ativos mais arriscados, que necessitavam de mais capital - de acordo com sua metodologia própria de mensuração - do que os 8% regulatório, e se “livravam” dos ativos menos arriscados.

Com isso, Basiléia I piorou a situação da alocação de capital dos bancos, que passaram a utilizar incessantemente essa inovação financeira do início da década de 1990 – a securitização. A abordagem simplista do Acordo, no que dizia respeito à mensuração de

risco, gerou um efeito completamente inverso ao que ele se propunha originalmente. (Guttman, 2006)

Em 1993, o Comitê de Basileia tomou a sua primeira iniciativa no sentido de ampliar o escopo do cálculo de risco dos ativos bancários, introduzindo o risco de mercado. Com isso, paralelamente ao risco de default de seus ativos, os bancos considerariam a variação dos preços de ações, títulos e divisas estrangeiras.

Para isso, foi adotada uma nova ferramenta de administração de risco, o VaR. Para ser calculada, utilizava-se uma distribuição de probabilidade do valor de mercado da carteira ao final do seu período de negociação. Contudo, mesmo a determinação do VaR, nesse momento, era excessivamente simplificada, desconsiderando importantes efeitos de hedging e de diversificação, e não-linearidade da carteira (Guttman, 2006).

Em 1995, entretanto, o Comitê propôs uma nova metodologia de utilização do VaR. Ele seria agora determinado levando em consideração os efeitos da diversificação e não-linearidade da carteira, considerando uma faixa de 95% de probabilidade em um período de dez dias, e incluiu requerimentos adicionais de capital para exposições não lineares. Além disso, a proposta de 1995 passou a permitir aos bancos que utilizassem sua própria medida de VaR, uma vez que ela fosse aprovada pelo regulador. Essas mudanças foram postas em prática em 1998.

Vale notar que o Comitê não se propôs a abordar os riscos operacionais dos bancos nesse momento. A consideração desses riscos consistiria em um maior requerimento de capital a partir de Basileia II.

2.2 O Pilar I no Segundo Acordo:

As avaliações de risco mudaram completamente a partir de Basileia II. Nesse momento, o intuito dos reguladores foi o de estimular os bancos a evoluírem continuamente a autogestão de risco, permitindo àqueles dotados de técnicas “avançadas” de mensuração de risco que se utilizassem de menores exigências de capital mínimo.

O Acordo de 2004, originalmente, já considerava o risco de mercado em sua abordagem. Este risco refere-se à flutuação dos preços de mercado da carteira de títulos. A

introdução dessa nova concepção de risco foi determinada, em grande medida por uma tendência mundial de mudança do caráter das instituições financeiras que deixavam de ser somente bancos comerciais para tornarem-se bancos universais dessas instituições financeiras (Guttman, 2006). Esses bancos universais estendem as suas operações além das praticadas tipicamente pelos bancos comerciais, para as de banco de investimento e, mais do que isso, para aquelas de grandes retenções de título (como seguradoras e fundos de pensão).

Nesse sentido, a exposição de risco dessas instituições vai muito além do risco de crédito, dado que flutuações adversas nos preços dos ativos podem ter drásticas influências em suas situações patrimoniais. O risco de mercado, como apontado anteriormente, já foi incluído nas exigências de capital, a princípio na União Européia e, posteriormente, incorporado pelo Comitê de Basileia, em 1993. Com a introdução do VaR como uma nova ferramenta de administração de risco, os bancos foram estimulados a desenvolver técnicas mais sofisticadas para a mensuração de risco. Foi nesse momento que os reguladores passaram a buscar se beneficiarem da situação, encorajando o desenvolvimento de conhecimento nessa área e propiciando a sua difusão para o mercado. Isso era feito permitindo maior grau de liberdade na gestão de risco desses bancos capazes de desenvolver técnicas próprias de mensuração e avaliação de risco.

Contudo, por mais que os instrumentos de mensuração de risco adotados pelo VaR evoluam, ele sempre vai utilizar um desvio padrão inferior a real variabilidade dos preços dos ativos (Guttman, 2006), dado que este desvio padrão é determinado a partir do pressuposto de que o movimento esperado dos preços dos ativos possui alguma previsibilidade – uma vez que somente analisa o comportamento dos preços em um dado período de tempo. Em outras palavras, a determinação do risco do ativo considera somente o histórico de variação de seu preço. Dessa forma, a mensuração de risco de mercado através do VaR sempre irá subestimar o real risco dos ativos, uma vez que a variação de preço dos ativos não é completamente previsível, tornando-o insuficiente para este fim.

No que diz respeito ao risco de crédito, o Comitê buscou resolver o problema da arbitragem regulatória que foi amplamente praticada com o primeiro Acordo. Para isso, a estratégia foi ampliar o grau de diferenciação das diversas possibilidades de default.

Contudo, nesse momento em que o Acordo não era mais restrito somente a bancos de atuação internacional, foram estabelecidas diversas formas de enquadramento neste novo contexto regulatório. Para os bancos menores, e com formas mais “simples” de gestão de risco interno, era proposta uma abordagem padrão, semelhante à Basileia I. Ela utiliza mensurações externas de risco, elaboradas através de agências externas (de risco ou de crédito para exportação), mas mensurando os riscos através da probabilidade estimada de default dos ativos, diferente do que acontecia em Basileia I.

Os bancos maiores, e com melhor capacidade de administração de riscos, poderiam optar por alternativas além da padronizada. A primeira delas era a foundation approach, na qual os bancos fornecem informações relativas somente à probabilidade de default. A outra era uma alternativa mais avançada chamada A-IRB. Nesta, os bancos calculavam, internamente, todos os dados de riscos relevantes: probabilidade de default, perda em caso de default, exposição do credor no momento do default e a duração da exposição ao risco (Guttman, 2006).

Outra medida importante, introduzida em Basileia II, foi a consideração do risco operacional nas exigências de capital. O Acordo interpreta risco operacional como qualquer risco decorrente de perdas relacionadas às práticas operacionais internas e a eventos externos. Exemplos de riscos operacionais são ataques terroristas, desastres naturais ou mesmo falhas decorrentes de sistemas internos do banco que resultem em perdas financeiras. A adequação às exigências de capital para os riscos operacionais poderia ser feita de três formas: Abordagem do Indicador Básico, Abordagem Padronizada e Abordagens de Mensuração Avançada. A primeira forma determina um requerimento mínimo de 15% da renda bruta média do banco nos últimos três anos, a segunda considera os tipos de atividades pelos bancos e determina um requerimento mínimo (também média da renda bruta dos últimos três anos) que varia entre 12% e 15% e, por fim, a terceira forma

deixa a cargo do banco a determinação da reserva de capital por meio de sua mensuração interna de riscos operacionais (sujeito à avaliação dos reguladores).

Com isso, pode-se observar que Basiléia II foi muito além do primeiro Acordo em termos de complexidade da mensuração de riscos para o pilar I, seja elaborando a complexidade das medidas que já eram adotadas, seja introduzindo novas medidas e novas considerações de riscos.

Contudo, o Acordo de 2004, ainda que mais complexo, possuía um viés ainda mais pró-cíclico do que em Basiléia I no que diz respeito às medidas de requerimentos de capital. Enquanto os requerimentos de capital são determinados pelas percepções de riscos (tanto internas aos bancos quanto de agências de rating externas), eles seriam progressivamente inferiores ao que, em teoria, deveriam ser, dada a subestimação de riscos intrínseca aos ciclos financeiros expansivos.

Dentre os principais objetivos de Basiléia II, podemos destacar os estímulos ao avanço nas metodologias de mensuração de riscos para que, através dele, aumentasse a eficiência de gestão de riscos das instituições bancárias e, com isso, a resiliência dos bancos no que diz respeito a períodos de estresse. O grande problema dessa abordagem está no fato de que a perspectiva microprudencial do Acordo era insuficiente para avaliar a real situação de risco (tanto internas às instituições financeiras quanto sistêmicas), porque não conseguia se desvincular do viés pró-cíclico das análises de avaliação de risco internas dos bancos; faltavam, no momento, medidas microprudenciais independente da percepção interna de risco dos bancos e, também, medidas macroprudenciais consistentes. Com isso, o pilar I de Basiléia II era insuficiente no que tange a evitar crises financeiras.

2.3 O Pilar I no Terceiro Acordo:

O diagnóstico das causas da última crise financeira levou o Comitê de Basiléia a aumentar o rigor dos requerimentos de capital já existentes e, também, a introduzir novos requerimentos. Vale notar que, a partir da última crise financeira, o foco central do Comitê deixou de ser garantir a estabilidade do sistema financeiro e passou a ser o fortalecimento do sistema bancário para situações de estresse (Mendonça, 2012). Ainda que, como

veremos, o novo Acordo tende a ser também mais eficaz do que Basileia II no âmbito do reforço da estabilidade do sistema financeiro.

A principal ferramenta regulatória utilizada por Basileia III continua sendo o primeiro Pilar do Acordo anterior, isto é, os requerimentos de capitais. Contudo, como já apontamos, o papel do supervisor (segundo pilar) ganha muito mais importância a partir do novo Acordo.

O Pilar I de Basileia foi revisado para fazer frente às insuficiências diagnosticadas pelo Comitê da regulação anterior, que foram evidenciadas na última crise financeira. Dentre essas insuficiências, destacam-se o alto grau de alavancagem dos bancos, os baixos níveis e qualidade de capital dos bancos e o caráter pró-cíclico das avaliações e mensurações de risco internas.

Nas palavras do Comitê:

“Como observado durante a crise financeira, perdas no setor bancário durante um período de baixa cíclica, precedidas por outro período de excessivo aumento, podem ser extremamente elevadas. Essas perdas podem desestabilizar o setor bancário e, em contrapartida, a economia real, o que pode desestabilizar ainda mais o setor bancário. Essas relações salientam a importância de que o setor bancário construa um capital de defesa em momentos que o crédito atingiu níveis excessivos. A construção desse tipo de capital, também possui o benefício de moderar o crescimento excessivo do crédito” (BCBS, p. 6)

Para fazer frente à necessidade de aumento do volume e da qualidade de capital, o Comitê redefiniu a composição da faixa 1 de capital e aumentou os requerimentos de capital, bem como criou novos requerimentos.

A faixa 1 de capital, em Basileia III, será composta pelo capital principal (capital social, reservas e rendas acumuladas, ações ordinárias, lucros retidos e ajustamentos) e pelo

capital adicional (instrumentos emitidos pelos bancos e subsidiárias, prêmios de instrumentos e ajustamentos).

No que diz respeito aos requerimentos de capital, o Comitê elevou o mínimo da faixa 1 de 2% para 4,5% dos ativos ponderados pelo risco, e criou dois novos requerimentos: um para constituir um amortecedor para conservação de capital de 2,5%, também para a faixa 1 de capital, e um amortecedor anticíclico, que pode variar de 0% a 2,5% de capital da faixa 1, dependendo da percepção de risco sistêmico do regulador - o que portanto caracteriza também uma expansão das atribuições do pilar 2 (papel do supervisor). Vale notar, aqui, que esses requerimentos têm como função mitigar o caráter pró-cíclico dos ciclos financeiros com crescente alavancagem dos bancos e crescente exposição ao risco (evitando situações de estresse). Mas, mais do que isso, deve-se observar que constituir um “colchão” de capital para aumentar a resiliência dos bancos em situações de estresse (Mendonça, 2012) é uma importante mudança de perspectiva em relação à de Basileia II.

Adicionalmente, foram estabelecidas, pela primeira vez, iniciativas regulatórias voltadas para garantir a liquidez dos bancos. São eles o liquidity coverage ratio (LCR) e o net stable funding ratio (NSFR). O objetivo dessas medidas também é o de superar a condição de pouca liquidez dos bancos – como observada na última crise financeira – em situações de estresse. O LCR requer que os bancos mantenham ativos mais líquidos para fazer frente a problemas de liquidez de curto prazo e o NSFR visa a estimular que mantenham fontes estáveis de captação, compatibilizando os prazos de ativos e passivos.

Além disso, o Comitê estabeleceu uma série de medidas para a cobertura de risco da instituição bancária. De ativos securitizados serão exigidos maiores requerimentos de capital e rigor na análise de crédito feita pelos bancos para este tipo de operação. No que diz respeito à carteira de negociação dos bancos, será considerado maior risco para atividades de trading, derivativos e ativos securitizados de maior complexidade, o que também eleva a exigência de capital. O risco de crédito de contraparte, a partir da implementação de Basileia III, contará com um reforço dos testes de estresse e do framework para a sua mensuração.

Em complemento, será adicionado um requerimento de capital determinado pela taxa de alavancagem do banco, independente da mensuração dos riscos de sua carteira de ativos, e, portanto, livre do viés pró-cíclico de subestimação dos reais riscos de suas práticas. Essa medida é uma importante mudança relativamente à Basileia II, no sentido do estabelecimento de medidas contra-cíclicas para as operações bancárias. De acordo com o Comitê, essa nova medida terá duas funções:

1. “Controlar a alavancagem do setor bancário e, com isso, mitigar o risco de processos de desalavancagem que podem prejudicar o sistema financeiro e a economia”. (BCBS, p. 4)
2. “Introduzir uma medida adicional ao modelo de mensuração e avaliação de risco, de forma simples, transparente e independente” (BCBS, p. 4)

Com isso, podemos observar que o Pilar I de Basileia III ganhou maior complexidade e maior abrangência na cobertura dos riscos dos bancos a partir de Basileia III. Na perspectiva do Comitê, o aumento das exigências de requerimento de capital deverá melhorar a capacidade dos bancos de enfrentar situações de estresse. Além disso, as medidas contra-cíclicas aqui apontadas respondem à insuficiência de Basileia II, já apontada, referente ao viés progressivo de subestimação dos riscos quando a sua mensuração é deixada a cargo dos próprios bancos, o que promove uma crescente fragilização do sistema financeiro durante a fase expansiva do ciclo.

Portanto, a nova formulação do Pilar I de Basileia III, ainda que não apresente nenhuma mudança radical em relação à Basileia II, ataca alguns pontos fundamentais de insuficiência do Acordo de 2004.

Capítulo 3: O Segundo Pilar de Basiléia

Introdução:

Como já apontado, o contexto regulatório que precedeu o primeiro Acordo de Basiléia desenvolveu-se a partir da necessidade de se fazer frente aos baixos níveis de capitalização dos bancos em nível global.

Nesse sentido, através do primeiro Acordo de Basiléia (1988) o Comitê estabeleceu a ferramenta menos intrusiva no quadro regulatório de diferentes: as exigências mínimas de capital (então ponderadas pelo risco dos ativos).

Na prática, os resultados observados após a introdução das exigências mínimas de capital (no formato simplista como foram desenvolvidas nesse momento) foram extremamente adversos, tendo em vista o objetivo inicial do Acordo – incentivar a aplicação em ativos menos arriscados. Isso ocorreu porque o Acordo dava margem para a prática de uma arbitragem regulatória, em que os bancos mantinham os seus ativos de fato mais arriscados, e que necessitavam de mais capital, em carteira, e se livravam dos ativos menos arriscados.

O que ocorreu em Basiléia I se deve ao fato de que os bancos buscaram a forma mais lucrativa de se adaptar ao Acordo, maximizando os ganhos através da alocação dos recursos tendo em vista as limitações impostas pelo Acordo. Esse contexto denota claramente a necessidade de que os reguladores precisam acompanhar de perto as práticas dos bancos com maior grau de liberdade, aqueles dotados de mecanismos de mensuração de riscos elaborados internamente (Guttman, 2006).

A perspectiva do banco referente à regulação financeira é que ela impõe limitações às suas práticas e, nesse sentido, tenta se adaptar de forma a mitigar as perdas de lucratividade inerentes a essas limitações, não levando inteiramente em conta como as suas práticas podem elevar os níveis de risco, tanto internos à instituição, quanto sistêmicos.

Isso denota a importância do supervisor para as atividades dos bancos. Na medida em que estes se adaptam da forma mais lucrativa, dado o quadro regulatório vigente, cabe

ao supervisor verificar se essa adaptação não é prejudicial ao sistema financeiro como um todo e, mais do que isso, se o quadro regulatório está adequado à proteção das próprias instituições financeiras no que diz respeito à mensuração e avaliação dos riscos.

3.1 A Criação do Pilar II:

A partir do fracasso de Basiléia I, o Comitê verificou a importância de criar atribuições formais aos supervisores das atividades bancárias e, para esse fim, criou o segundo Pilar do Acordo. Esse Pilar faria frente à necessidade de supervisão das práticas bancárias por parte do regulador, para avaliar se os bancos dotados de sistemas de mensuração de risco internos usam a sua liberdade adequadamente.

Com a sua implementação, o Segundo Acordo estabeleceu que os reguladores deveriam acompanhar e revisar continuamente as metodologias de avaliação de riscos dos bancos. Caberia ao supervisor avaliar e aprovar essas metodologias e, além disso, verificar se estavam associadas a montantes adequados de capital. Ainda em Basiléia II, mesmo que isso não recebesse atribuições formais, os supervisores teriam liberdade de exigir montantes de capital adicionais caso julgassem necessário para os riscos do primeiro Pilar (crédito, mercado e operacional) ou mesmo fora dele (ex: risco de contraparte).

Com isso, Basiléia II previa três principais atribuições dos supervisores:

1. Avaliação da qualidade dos sistemas de mensuração e avaliação de riscos;
2. avaliação da utilização das informações obtidas através desses sistemas;
3. determinar outros riscos a serem considerados, não abordados pelo Acordo, e montantes extras de requerimento de capital quando necessários.

Após a eclosão da última crise, no entanto, ficou claro que a atuação dos supervisores foi muito mais tímida do que deveria ser. De acordo com o Comitê, faltou orientação aos bancos referente à necessidade de aumentar a robustez dos sistemas de avaliação de risco dado o grande aumento das inovações financeiras dos últimos anos, que fragilizavam a capacidade de mensurar e avaliar os riscos reais dos ativos.

O que foi observado, na realidade, é que a importância do papel do supervisor foi subestimada pelo sistema financeiro e pelos próprios reguladores. Na perspectiva do Comitê, quando foi elaborado Basileia II, o sistema de autogestão dos riscos teria muito a contribuir ao sistema financeiro como um todo.

Promovendo liberdade aos bancos capazes de mensurar os seus próprios riscos, o Comitê esperava que o desenvolvimento de técnicas de mensuração e avaliação de risco, e posterior disseminação para o sistema financeiro como um todo, fosse estimulado e, com isso, as metodologias de avaliação de risco, tanto internas às instituições financeiras, como externas, ficassem cada vez mais acuradas.

Naturalmente, essa liberdade era extremamente benéfica aos bancos: quanto mais dotados de técnicas de mensuração e avaliação de riscos, mais poderiam desfrutar de menos requerimentos de capital, o que se traduzia em mais capital com mais rendimento.

Vale notar que em Basileia II o Comitê não voltava qualquer atenção para o viés pró-cíclico de mensuração dos riscos, ponto que já foi abordado anteriormente no trabalho. Resumindo a expectativa do Comitê em poucas palavras, pode-se dizer que, desenvolvendo os sistemas de mensuração internos dos bancos, os riscos sistêmicos seriam bem avaliados e, conseqüentemente, amenizados.

Contudo, a última crise financeira demonstrou quão ingênua e catastrófica pode ser essa perspectiva. Como apontado no início deste trabalho, uma perspectiva minskyana dos ciclos financeiros destaca, corretamente, o caráter pró-cíclico dos agentes no que diz respeito às suas próprias percepções de risco. Na medida em que o ciclo econômico se desenvolve - em sua etapa expansiva - esses agentes ficam cada vez menos capazes de avaliar o real risco de seus ativos. Em outras palavras, ocorre uma subestimação generalizada de riscos.

Com isso, por mais que os bancos sejam dotados de sistemas “avançados” de mensuração de risco, com a evolução do ciclo econômico, eles são cada vez menos capazes de mensurar o real risco de seus ativos e de suas potenciais aplicações. Na realidade, os modelos de mensuração internos são incapazes de se desvincular desse viés de

subestimação, na medida em que se baseiam em dados históricos dos ativos para fazerem suas análises.

Portanto, partindo da premissa que os requerimentos de capital podem fazer frente à fragilização do sistema bancário em momentos de choque, ponderá-los simplesmente pelo risco é, insuficiente.

A eclosão da última crise financeira deixou claro que os bancos não foram capazes de mensurar os próprios riscos adequadamente. Isso fez com que o Comitê, ciente dessa limitação, tomasse duas medidas fundamentais para serem incorporadas no novo quadro regulatório:

1. Fazer frente ao viés pró-cíclico de subestimação dos riscos com medidas complementares para o Pilar 1;
2. Aumentar o papel do supervisor, que atua como um agente externo e, em tese, livre desse viés, para controlar a atividade bancária.

Com isso, os Pilares 1 e 2 passam a ter uma grande relação. A perspectiva dos supervisores agora deverá afetar os requerimentos mínimos de capital para o primeiro Pilar. Embora o Acordo anterior previsse tal possibilidade, ela não era formalizada como medida concreta, e não teve importância na prática.

Será exatamente essa influência do segundo Pilar no primeiro Pilar que deverá fazer frente ao erro mais básico de Basiléia II: deixar a cargo somente dos agentes econômicos a avaliação dos riscos.

3.2 A Importância do Supervisor em Basiléia III:

A partir do novo Acordo de Basiléia, o Comitê ampliou em grande medida as atribuições aos supervisores. Essas atribuições compreendiam desde a validação das metodologias internas de mensuração e avaliação de risco, bem como de utilização das informações geradas por elas, até a estipulação de maiores requerimentos mínimos de capital (atuando diretamente sobre o Pilar 1), avaliando diversos novos tipos de riscos observados a partir da crise.

Outras atribuições menos cruciais, porém ainda importantes, foram designadas aos supervisores, como avaliar as práticas de compensações bancárias, concentração de riscos, estabelecimento de padrões de contabilidade para instrumentos financeiros etc.

No que diz respeito à atuação do supervisor diretamente no Pilar 1, destaca-se o amortecedor de capital anti-cíclico, que pode chegar a até 2,5% de requerimento adicional para a faixa 1. Os supervisores estipulam, dadas as condições do sistema financeiro, quanto faz sentido utilizar de requerimento mínimo como amortecedor de capital anti-cíclico.

Embora essa medida ainda seja ponderada pelo risco, a possibilidade de utilizá-la como requerimento de capital adicional é deixada completamente a cargo do supervisor. Na prática, essa medida deverá ser utilizada para conter as fases expansivas dos ciclos econômicos (como seu próprio nome indica). Em períodos de boom financeiro, será esperado que esse amortecedor seja introduzido e que varie seu índice de acordo com o nível da expansão.

O Acordo estabelece que quando houver sinais de que o crédito cresceu a níveis excessivos, o amortecedor de capital será ajustado. O propósito do amortecedor contracíclico é configurar uma medida para fazer frente ao objetivo macroprudencial de proteger o setor bancário em períodos de alto crescimento de crédito.

Isso já denota uma mudança crucial para a participação do supervisor em relação à Basileia II. Enquanto a fase expansiva tende a fazer com que os bancos ponderem os seus ativos com menores riscos por causa do viés pró-cíclico de subestimação, essa medida segue o caminho oposto, aumentando os requerimentos de capitais.

O fato de existir um requerimento de capital que varia contrariamente às tendências de mercado, configura um grande avanço no sentido de conter a crescente fragilização do sistema financeiro inerente à evolução dos ciclos. Somando-se a isso o índice de alavancagem independente do risco, podemos observar que Basileia III, em tese, está tomando medidas importantes para fazer frente ao diagnóstico de que uma das principais causas da crise foi o comportamento pró-cíclico dos agentes econômicos.

Outra importante inovação, referente às atribuições dos supervisores, ocorre no âmbito dos riscos de iliquidez. Os supervisores utilizarão um framework com medidas determinadas pelo comitê para monitorar a situação de liquidez do sistema financeiro e, a partir disso, determinam as condições em que deve ser testada a Taxa de Cobertura de Liquidez. O objetivo dessa medida será uniformizar esse teste de liquidez globalmente, para garantir a sua consistência (BCBS, p.9)

Além disso, o supervisor financeiro continua desempenhando a sua clássica função de validar os modelos de mensuração internos dos bancos. As mudanças nesse sentido foram, principalmente, no âmbito de reforçar os frameworks para testes de estresse, aumentando o rigor das análises.

Retomando o objetivo do Comitê, espera-se, com Basiléia III, amenizar a velocidade da expansão dos ciclos financeiros, controlando o desenvolvimento do grau de alavancagem dos bancos, e torná-los mais resilientes para resistir situação de estresse.

Nesse sentido, cabe notar que dentre as principais atribuições dos supervisores - avaliar a necessidade de requerimentos de capital, avaliar os riscos de iliquidez e validar as metodologias internas dos bancos - pode-se dizer que a primeira deverá fazer frente ao controle da alavancagem e as últimas, à resiliência dos bancos.

Portanto, é possível afirmar que o Comitê de Basiléia está abordando pontos fundamentais das causas da última crise financeira no âmbito do segundo Pilar, assumindo que o objetivo inicial do Acordo de Basiléia III baseava-se em um diagnóstico coerente da crise.

Contudo, avaliando a regulamentação financeira proposta em Basiléia II e comparando com o que foi de fato colocado em prática no que diz respeito às atribuições do supervisor, podemos observar uma grande incoerência. Embora as atribuições ao supervisor financeiro fossem, naquele momento, mais limitadas, diversas delas poderiam ter sido úteis no que diz respeito a amenizar os impactos da última crise, mas nunca se concretizaram em ações práticas. Vale lembrar que os supervisores sempre tiveram a liberdade de exigir mais

requerimentos de capital, no caso de julgarem necessário, embora não existisse uma medida abordando esse tópico (como no caso de Basileia III).

Com isso, é válido assumir que uma insuficiência importante de Basileia II foi a diferença entre a “teoria” e “prática”, deixando dúvida se o sistema financeiro será novamente prejudicado por isso e a economia como um todo sofrerá as conseqüências dessa “desconexão”.

Conclusão

Basiléia III organizou a sua estratégia para, a partir da avaliação da crise feita no âmbito do Comitê, atingir os principais pontos de insuficiência da regulação vigente até a eclosão da última crise financeira em dois âmbitos fundamentais:

1. Aumentar a resiliência dos bancos ao enfrentarem situações de estresse;
2. Reduzir o caráter pró-cíclico do processo de crescente alavancagem dos bancos.

Esses dois aspectos foram determinados a partir do diagnóstico do Comitê das insuficiências de Basiléia II evidenciadas pela crise. Fundamentalmente, essas insuficiências resumem-se na inadequação das avaliações de riscos realizadas pelos bancos e na prática da regulação prudencial. Esse trabalho se concentrou em avaliar a eficiência do novo Acordo, particularmente no segundo aspecto.

As principais medidas para os dois objetivos são associadas principalmente aos Pilares 1 e 2 do Acordo, seja reforçando medidas já existentes em Basiléia II, seja criando medidas adicionais.

Vale lembrar que a reformulação do Acordo de Basiléia não apresenta mudanças drásticas em relação à Basiléia II, mas um complemento. A estratégia fundamental continua sendo o estabelecimento de requerimentos de capital, com as práticas de mensuração e avaliação de riscos supervisionadas pelos reguladores.

No entanto, é possível dizer que a regulação evoluiu em sua complexidade e abrangência na cobertura de riscos. Os requerimentos de capital deixaram de ser puramente dependentes da ponderação de risco e os supervisores sofreram um aumento significativo de suas atribuições. Além disso, o Comitê de Basiléia abandonou a ingênua perspectiva de que os bancos são capazes de administrar seus próprios riscos de forma eficiente.

No que diz respeito ao Pilar I, o Comitê espera que o aumento das exigências de capital melhore a capacidade dos bancos de enfrentar situações de estresse e, além disso, que as medidas contra-cíclicas respondem ao viés progressivo de subestimação dos riscos quando

a sua mensuração é deixada a cargo dos próprios bancos - o que promovia uma crescente fragilização do sistema financeiro durante a fase expansiva do ciclo.

Contudo, tendo em vista à grande subestimação dos riscos da última fase expansiva do ciclo (pré-crise mundial), as iniciativas do Acordo, no sentido de exercer práticas regulatórias contra-cíclicas são de crucial importância. A combinação dessa abordagem contra-cíclica dos papéis dos Pilares 1 e 2 pode mitigar o viés de subestimação de riscos das instituições bancárias, na medida em que a quantidade de capital retido nas faixas 1 e 2 não depende mais puramente da percepção de risco dos bancos.

Portanto, a nova formulação dos Pilares I e II de Basiléia III, ainda que não apresente nenhuma mudança radical em relação à Basiléia II, ataca pontos fundamentais de insuficiência do Acordo de 2004, na medida em que possui importantes ferramentas anti-cíclicas para as práticas dos bancos.

Complementarmente, o reconhecimento de que as inovações financeiras dificultam a real avaliação dos riscos, refletido no aumento do rigor para os seus respectivos requerimentos de capital, corresponde a mais uma importante medida para levar as metodologias de mensuração de risco a níveis mais precisos.

Em suma, o Acordo de Basiléia III apresenta medidas coerentes com as insuficiências de Basiléia II evidenciadas pela última crise financeira. Mas, a forma como essas medidas serão de fato implementadas e utilizadas na prática - principalmente as medidas referentes ao papel da supervisão prudencial - serão determinantes na eficiência deste novo quadro regulatório.

Referências

Deos, S. S. A Regulação do sistema financeiro após a crise. As transformações no sistema financeiro internacional, Brasília, v. 1, 2012, p. 371.

Mendonça, A. R. R. Regulação bancária e arranjo institucional pós-crise: atuação do conselho de estabilidade financeira e Basileia III. As Transformações no Sistema Financeiro Internacional, Brasília, v. 2, 2012, p. 411.

Anbima, Basileia III: novo desafio para adequação da regulação bancaria. Disponível em <<http://www.anbima.com.br/mostra.aspx/?id=1000001316>>. Data de acesso: 12 dez. 2012.

Kregel, J. O novo Acordo de Basileia Pode ser bem-sucedido naquilo em que o Acordo original Fracassou? Regulação bancária e dinâmica financeira: evolução e perspectivas a partir dos Acordos de Basileia. Campinas, 2006, p. 25.

Guttman, R. Basileia II: Uma nova estrutura para a regulação da atividade bancária global. Regulação bancária e dinâmica financeira: evolução e perspectivas a partir dos Acordos de Basileia. Campinas, 2006, p. 177.

BCBS, Basel III: A global regulatory framework for more resilient Banks and banking systems. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>>. Data de acesso: 12 dez. 2012.

BCBS, Results of the Basel III monitoring exercise of 30 June 2011. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbs217.pdf>>. Data de acesso: 12 dez. 2012.

BCBS, Basel III counterparty credit risk – Frequently asked questions. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs235.pdf>>. Data de acesso: 12 dez. 2012.