

Crise econômica - América Latina

TCC/UNICAMP

P414c

3579/IE



**UNIVERSIDADE ESTADUAL
Instituto de Economia**



1290003579

Monografia

**CRISES FINANCEIRAS RECENTES E IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE
BASILÉIA EM PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA**

Vivian de Queiroz Pereira
RA 025397

Orientadora: Prof^ª Dra. Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

Campinas, Julho de 2008

Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir a adoção dos Acordos de Basileia em alguns países da América Latina. Para tanto, inicialmente será feita uma rápida apresentação dos Acordos de Basileia, o Original de 1988 e Novo Acordo, concluído em 2004. Acredita-se que a compreensão da adoção deste arcabouço regulatório nos países em questão demanda uma contextualização das crises financeiras vivenciadas por estes ao longo da década de 1990, uma vez que algumas destas crises, em especial a Argentina, mostraram as deficiências nos sistemas internos de monitoramento do risco de crédito, assim como a relevância da implementação de regras para frear crises desta magnitude. Os movimentos mais recentes de desses países, em especial o Brasil, em direção à implementação do Acordo de Basileia, serão também apresentados.

Palavras-Chave

Acordo de Basileia; Adequação de Capital; Crises Financeiras na América Latina; Regulação Bancária; Sistema Bancário Brasileiro.

Abstract

The purpose of this paper is to discuss about Basel Accord inside some Latin America countries. A brief analysis about the format of the First Accord in 1988 and the Second one in 2004 will be presented. The comprehension of the adoption of these rules in these selected countries demands a study of the financial crisis during the 90s (specially Argentina) because they showed the deficiencies on credit risks internal monitoration systems, besides the relevance about this rules to stop great crisis. The recently movements of some Latin America countries (especially Brazil) will be shown in direction of the implementation of Basel Accord.

Keywords

Basel Accord; Capital Adequacy; Latin America Financial Crisis; Banking Regulation, Brazilian Banking System

Índice

Introdução.....	04
Capítulo 1: Crises na América Latina e Justificativas para Regulação Bancária.....	08
1.1 A Abertura Financeira dos Países Latinos.....	08
1.1.1 As Reformas Liberalizantes.....	08
1.1.2 Determinantes e efeitos do retorno dos fluxos de capitais para América Latina.....	10
1.2. As Crises financeiras pós Bretton Woods.....	11
1.3 Justificativas para Regulação do Sistema Bancário.....	14
Capítulo 2: O Acordo de 1988 - Basiléia I.....	17
2.1 Introdução.....	17
2.2 Estrutura do Acordo.....	19
2.2.1 Capital.....	20
2.2.2 Ponderação de Riscos por Classe de Ativos.....	20
2.2.3 Instrumentos <i>Off-Balance Sheet</i>	21
2.3 Críticas e Resultados.....	22
Capítulo 3: O Novo Acordo de Basiléia.....	24
3.1 Introdução.....	24
3.2 Estrutura do Acordo.....	25
3.2.1 Pilar 1: Exigência de Capital.....	25
3.2.1.1 Método Padronizado.....	26
3.2.1.2 Modelos Internos de Avaliação de Riscos.....	27
3.2.1.3 Instrumentos para a Mitigação dos Riscos.....	28
3.2.1.4 Riscos Operacionais.....	29
3.2.2 Pilar 2: Revisão da Supervisão.....	29
3.2.3 Pilar 3: Disciplina de Mercado e Abertura de Informações.....	30
Capítulo 4: O Acordo de Basiléia nos Países Latinos.....	32
4.1 As Crises e a Importância de um Sistema Bancário Regulado.....	32
4.2 Movimentos Recentes nos Países Latinos.....	33
4.2.1 Brasil.....	34
4.2.1.1 Adoção do Acordo de Basiléia.....	34
4.2.1.2 Agenda Recente.....	37
4.2.2 Argentina.....	40
4.2.3 Chile.....	42
4.2.4 Uruguai.....	43
4.2.5 México.....	44
4.3 Conclusões.....	45
Conclusões Finais.....	46
Referências Bibliográficas.....	50

Introdução

Os sistemas bancários são marcados por algumas peculiaridades que os diferenciam de outros segmentos da economia, entre as quais se destaca a possibilidade de risco sistêmico. Os bancos são instituições depositárias, que operam com recursos de terceiros. Desta forma, assumem o compromisso com seus depositantes de que haverá sempre à sua disposição possibilidade de saque em espécie. Porém, estes depósitos são utilizados para contratos financeiros. Contratos financeiros (por exemplo, empréstimos) são transações que envolvem obrigações e direitos a serem exercidos em datas futuras. Neste sentido, a questão da confiança nestes contratos é fundamental. Estes por sua vez possuem risco e é aí que se encontra uma das fragilidades dos bancos, o que pode tornar estes suscetíveis a corridas bancárias (Carvalho, 2005).

As instituições bancárias se prestam a serviços que interferem em vários setores da economia como, por exemplo, a função intermediação citada anteriormente. Realizam operações que envolvem risco de crédito, risco de mercado (flutuação de preços), risco cambial, risco de liquidez e risco operacional. Sendo assim, o monitoramento de riscos e a regulação prudencial são elementos fundamentais.

É neste contexto que deve ser entendido o Acordo de Basiléia de 1988, centrado na estipulação de requerimentos mínimos de capital com o objetivo de reforçar a solidez e estabilidade do sistema bancário internacional, minimizando as desigualdades competitivas entre bancos internacionalmente ativos através da manutenção de montantes mínimos de capital para absorver crises e perdas não esperadas. Em 2004 foi publicado um novo Acordo de Basiléia, mais conhecido como Basiléia II, com o objetivo declarado de suprir algumas deficiências do Acordo de 1988, como pode ser depreendido das passagens abaixo:

“Em meados da década de oitenta, preocupados com a fragilização dos bancos em função de seu elevado grau de exposição às dívidas dos países menos desenvolvidos em *default* e do crescimento das operações *off-balance* (cartas de crédito, garantias a empréstimos e derivativos), os bancos centrais do G10 demandaram do Comitê da Basileia o desenvolvimento de padrões mínimos de adequação de capital.” (Mendonça, 2004)

“A Proposta de revisão do Acordo da Basileia de 1988 relativo à adequação do capital dos bancos com intensas atividades internacionais, divulgada pelo Comitê de Supervisão Bancária do BIS em junho de 1999, insere-se no conjunto de iniciativas com vistas à reestruturação da ‘arquitetura financeira internacional’, da qual participam os organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.” (Freitas, 2001)

No Brasil, a implementação do Acordo de 1988 iniciou-se em 1994 com a Resolução 2.099 do Conselho Monetário Nacional. Como é típico de países em desenvolvimento, foram adotadas medidas mais conservadoras do que as presentes no Acordo Original.¹ Ao se tornar signatário do Acordo, o país continua com total autonomia para implementá-lo e até mesmo adaptá-lo as suas peculiaridades. Em 2004 foi anunciada a forma como as novas regras da Basileia deverão ser operacionalizada no Brasil. O Banco Central do Brasil apresentou uma agenda que mostra a aponta a adoção gradual destas regras distribuídas em cinco etapas até 2012.

O foco do presente trabalho é o analisar a adoção desses Acordos em alguns países da América Latina. O primeiro capítulo incluirá uma breve análise sobre a abertura financeira destes países e as posteriores crises financeiras na América Latina, que mostraram as deficiências nos sistemas internos de monitoramento de riscos. Nos anos de 1990, esta região vivenciou um processo de liberalização dos fluxos de capitais e várias reformas contidas em programas de estabilização, seguindo as recomendações do Consenso de

¹ Cabe destacar que dentro da organização institucional no sistema brasileiro, o Conselho Monetário Nacional (CMN) ocupa o papel de órgão deliberativo máximo do sistema, enquanto o Banco Central do Brasil (BACEN) é a autoridade executiva e supervisora.

Washington. A discutida década foi marcada por um conjunto de reformas nesses países, com o objetivo de possibilitar sua inserção no mercado financeiro internacional, reformas estas que foram apoiadas por instituições multilaterais como o FMI e podem ser resumidas como prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa (Williamson, 1992). Dada a carência de financiamentos de longo prazo na América Latina, houve aumento de vulnerabilidade destas economias e reversão súbita dos fluxos de capitais, culminando nas crises cambiais dos anos 90 (Akyüz, 1998; apud Freitas, 2001)

O segundo capítulo terá como objetivo detalhar o Primeiro Acordo de Basiléia de 1988. O terceiro capítulo mostrará porque foi necessário revisar este primeiro Acordo, revisão esta que deu origem ao Novo Acordo de Basiléia, divulgado em 2004. No quarto e último capítulo será justificada a importância de um sistema bancário bem regulado e em que medida os países da América Latina vêm adotando este conjunto de regras, mostrando os movimentos mais recentes em direção à adoção do Acordo de Basiléia. Serão citados como exemplos o Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e México. Vale lembrar que desses países, o único que enfrentou crise bancária foi a Argentina. O grupo de países foi escolhido por mostrar uma situação comum a vários países da América Latina, e destaca a experiência brasileira.

Cabe destacar que a discussão será estruturada a partir de questões em distintos níveis, micro e macroeconômico. As crises financeiras são tratadas a partir do nível macro, uma vez que apontam situação macroeconômica. Já os Acordos de Basiléia atuam no microeconômico, uma vez que dizem respeito ao conjunto de regras que cada uma das instituições deve seguir. Uma mediação possível destas questões, crise financeira externa de alguns países e adoção de Basiléia nos sistemas financeiros locais, tratadas em diferentes níveis de análise, é uma parcela da motivação que pode ter induzido esses países da América Latina a adotarem Basiléia II. Cabe lembrar que esse conjunto de regras foi inicialmente idealizado para os bancos internacionalmente ativos do G-10. O alargamento da adoção do discutido arcabouço

para uma gama de mais de cem países pode ser entendido dentro de um movimento mais geral dos países periféricos em mostrarem sistemas financeiros locais mais seguros e críveis em sua inserção internacional e, em especial, como destino de fluxos de capitais externos.. Em outras palavras, a adoção de Basileia por esse países pode ser parcialmente entendida a partir da necessidade que estes têm de mostrar ao mercado financeiro internacional que estão preparados para sua inserção no sistema financeiro mundial.

Capítulo 1 – Crises na América Latina e Justificativas para Regulação Bancária

1.1 A Abertura Financeira dos Países Latinos

O final da década de 80 é marcado sobretudo pelo retorno dos fluxos de capitais externos voluntários para a América Latina. Os determinantes deste retorno de capitais, as reformas liberalizantes da década de 90, as crises latinas pós Bretton Woods e as justificativas para a necessidade de regulação e supervisão do sistema financeiro mundial serão temas discutidos neste capítulo.

1.1.1 As Reformas Liberalizantes

Nos últimos anos da década de 80 países da América Latina vivenciaram, o início de processos de reformas e liberalização dos fluxos de capitais, reformas estas inseridas em programas de estabilização, seguindo as recomendações do Consenso de Washington. Naquele momento, estes países sofriam as conseqüências da dívida externa descontrolada e, portanto, os efeitos destes programas só puderam ser vistos no final desta década e início da década de 90, com o retorno dos fluxos voluntários de capitais.

O objetivo anunciado das reformas seria em princípio inserir a periferia no mercado mundial de capitais e conseguir superar a crise da dívida. Este movimento foi amplamente apoiado pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI). De acordo com Williamson (1992), as mudanças consistiam, basicamente, em prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa. Este autor levanta pontos relativos às reformas políticas exigidas da América Latina por “Washington”, ou seja, Banco Mundial, FMI e governo dos Estados Unidos, chamado de “Consenso de Washington”. Esta convenção

constituía as condicionalidades para a renegociação das dívidas externas dos países que apresentavam desequilíbrios de balanço de pagamentos e nas contas públicas.

Na América Latina houve intensificação dos investimentos estrangeiros nos anos 90, os quais assumiram as formas de fluxos de porta-fólio². Os efeitos da abertura financeira na América Latina não foram homogêneos, pois dependem de dois fatores: grau de abertura financeira e da gestão macroeconômica dos fluxos de capitais. Na Argentina houve abertura financeira total, o México aparece em situação intermediária e no Brasil houve restrições à conversibilidade da conta de capital e à conversibilidade interna da moeda nacional.

O plano de estabilização argentino recorreu, sobretudo, à abertura financeira, com o Plano de Conversibilidade de 1991, onde foi estabelecido câmbio fixo com conversibilidade monetária (regime de *currency board*). Para eliminar a hiperinflação e reverter o processo de desmonetização, recorreram à legalização da dolarização (conhecido depois por “argendólares”).

No México, o processo de abertura financeira envolveu a liberalização das aplicações de não-residentes nos mercados acionário, monetário e de títulos público. Em 1990, a abertura do mercado de títulos públicos se constituiu no pilar central da liberalização da conta de capitais. Diferentemente da Argentina, não houve no México uma completa liberalização das transações em moeda estrangeira, mantendo-se limitadas as condições de acesso de não-residentes. A experiência mexicana mostrou os efeitos negativos da abertura do mercado de títulos públicos aos investidores estrangeiros, sobretudo os de curto prazo denominados em moeda estrangeira. O mercado de *Tesobonus* representou um dos principais focos da crise cambial de 1994. Outro foco da crise mexicana foi o sistema bancário, pois os bancos

² Os investimentos na América Latina assumiram forma de porta-fólio, ou seja, compra de ativos mobiliários por investidores não-residentes e investimento direto estrangeiro mediante aquisição de participação acionária nas instituições financeiras locais/ ações, títulos de renda fixa, públicos e/ou privados, depósitos em moeda estrangeira em bancos locais, aplicações em fundos de investimentos. (Freitas, 1998)

possuíam estoque elevado de passivos em moeda estrangeira de curto prazo, sendo que uma parcela desses passivos apresentava *Tesobonus* como colaterais.

No Brasil, os investimentos estrangeiros de porta-fólio foram significativamente liberalizados na década de 90 no mercado financeiro doméstico, entretanto com menor intensidade se comparado com México e Argentina. Os investimentos de porta-fólio implicam riscos financeiros consideráveis para países periféricos (riscos de crises cambiais e bancárias). O Brasil tem como especificidade a proibição de depósitos e empréstimos em moeda estrangeira de residentes e não-residentes no sistema bancário local. Em 1991, a entrada direta de investidores institucionais estrangeiros (para mercado de câmbio comercial) tornou-se livre de restrições no mercado acionário doméstico (o ingresso de pessoas físicas não-residentes continuou vetado).

1.1.2 Determinantes e efeitos do retorno dos fluxos de capitais para América Latina

No início dos anos 90 observou-se a volta do movimento de capitais voluntários para os países latino-americanos. Este retorno foi estimulado pelas perspectivas de valorização da riqueza financeira nos mercados dos países latino-americanos em conjunto com as taxas de câmbio estáveis ou valorizadas e taxas de juros elevadas, além da existência de estoque de ativos atraentes, como títulos da dívida pública de curto prazo e ações depreciadas. O principal fator externo determinante para este retorno foi o excesso de liquidez internacional.

No Brasil, os principais fatores que atraíram o investimento direto estrangeiro para nosso sistema financeiro foram: abertura do mercado de capitais, o processo de privatização e reestruturação industrial e os negócios associados ao financiamento da renovação da infraestrutura econômica local. Além disso, o retorno dos fluxos de capitais para o Brasil foi

possível pelo impacto positivo da negociação da dívida, política macroeconômica correta e reformas estruturais.

A Argentina adotou o regime de *currency board*, o qual é uma intervenção não-esterilizadora. Consiste em um câmbio fixo ou controlado sem esterilização dos impactos, o que leva a uma maior receptividade da gestão macroeconômica aos fluxos de capitais, como também perda quase absoluta da autonomia desta gestão. Como será explicado no próximo item, a crise Argentina se constituiu na crise mais severa da América Latina.

Os resultados destes fluxos se resumem em valorização cambial, déficits em conta corrente, desequilíbrio fiscal, fragilização do sistema bancário, deterioração da situação financeira das empresas e bolhas de consumo ou especulativas nos mercados emergentes, gerando assim os ciclos de crédito. As crises posteriores na América Latina foram resultado da reversão súbita dos fluxos de capitais e a partir daí os países emergentes passam por um período de iliquidez devido à queda do nível de confiança e venda de seus ativos. Houve aumento significativo da vulnerabilidade dos balanços de pagamentos e das contas públicas. Os fluxos de capitais geraram também uma sobre-expansão dos empréstimos bancários, o que culminou na instabilidade e colapso do sistema bancário no momento de sua reversão. Esta instabilidade foi associada às fragilidades institucionais, como a deficiência dos mecanismos de supervisão e regulação do sistema bancário.

1.2. As Crises financeiras pós Bretton Woods

O sistema monetário e financeiro contemporâneo tem como traço fundamental a natureza volátil de seus fluxos recentes de capitais. Esta natureza tem seus fundamentos no sistema monetário internacional que emergiu após o colapso de Bretton Woods³ e na globalização financeira, subordinada à lógica especulativa de valorização da riqueza. Nos

³O sistema Bretton Woods, iniciado em Julho de 1944, definiu as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. Foi um sistema monetário internacional ancorado no dólar "flexível e fiduciário", no regime de câmbio flutuante e na livre mobilidade de capitais. Entrou finalmente em colapso em 1971 quando, sem prévio aviso, os EUA declararam não mais honrar o compromisso assumido em 1944 e suspenderam unilateralmente a conversibilidade do dólar em ouro.

anos 80 e 90, a frequência de crises financeiras⁴ aumentou consideravelmente, tanto nos países centrais quanto nos emergentes. Todavia, no caso dos países emergentes, as crises cambiais foram mais recorrentes e as crises bancárias mais severas, impactando de forma significativa a economia e significando custos importantes para o setor público. Além disso, essas crises tenderam a se converter em crises cambiais, da mesma forma que essas últimas ameaçaram a estabilidade dos sistemas financeiros domésticos, ou seja, as crises tiveram, de forma geral, um caráter gêmeo (Freitas, 1998). As economias emergentes são vulneráveis ao efeito contágio, pois estas estão sujeitas aos mesmos choques externos e às mudanças de comportamento do mercado diante da percepção de fragilidades internas comuns. A partir daí, os países emergentes passam por um período de iliquidez devido à queda do nível de confiança e posterior venda de seus ativos. As crises foram diferentes em cada país latino, assim como sua inserção no mercado mundial e seu momento.

A crise brasileira ocorreu entre 1998 e 1999, sendo esta uma crise cambial. Nos anos 80 e 90 o Brasil passou por períodos de alto consumo e aumento de crédito disponível. Isto posto, mais a questão da apreciação cambial combinada com a abertura financeira e comercial, houve uma explosão de importações, culminando em um déficit significativo na balança comercial. Isto se converteu também em um déficit em conta corrente (bens e serviços), o que conseqüentemente levou o Brasil a ser dependente de financiamento externo, influenciando nos fluxos de capital de curto prazo. A combinação do câmbio real apreciado, mais alta da taxa de juros e ampla disponibilidade de liquidez internacional nos encaminharam para o endividamento externo. No Brasil, o início da deterioração da conta corrente foi no ano de 1994. Como explicado no item anterior, nosso país possuía baixo grau de dolarização, o que evitou uma crise bancária.

⁴ Entende-se por crise financeira qualquer crise que atinja um ou vários segmentos dos mercados financeiros, envolvendo assim crises cambiais, bancárias e financeiras internas.

A crise mexicana ocorreu entre 1994 e 1995, tendo caráter duplo: crise financeira e cambial. O estopim da crise na realidade foi um problema relacionado à mudança na política monetária americana (aumento da taxa de juros). O México mostrava déficit em sua conta corrente, sendo assim necessitava de crédito para equilibrá-la. Mudou assim sua política econômica, objetivando maior entrada de recursos através de investimentos estrangeiros (venda de títulos públicos indexados à taxa de câmbio, conhecidos por *Tesobonus*). Como citado no item anterior, a experiência mexicana mostrou os efeitos negativos da abertura do mercado de títulos públicos aos investidores estrangeiros, sobretudo os de curto prazo denominados em moeda estrangeira. O mercado de *Tesobonus* representou um dos principais focos da crise cambial de 1994. Outro foco da crise mexicana foi o sistema bancário, pois os bancos possuíam estoque elevado de passivos em moeda estrangeira de curto prazo, sendo que uma parcela desses passivos apresentava *Tesobonus* como colaterais. O estoque destes títulos em poder de não-residentes tomou proporções que superavam as reservas internacionais, o que culminou em aumento significativo da vulnerabilidade do balanço de pagamentos e das contas públicas, levando a uma reversão dos fluxos de capitais. Aumentou-se assim a desconfiança em relação à capacidade de pagamento destes títulos do governo mexicano, obrigando assim os investidores estrangeiros a vender suas posições. A crise cambial fragilizou o sistema financeiro mexicano. Em 1995 o México enfrentou uma queda de 6% no PIB, ou seja, crescimento negativo.

A crise Argentina foi a mais severa, ocorreu entre 2001 e 2002 e apresentou caráter triplo: crise cambial, financeira e fiscal. O plano de estabilização argentino recorreu sobretudo à abertura financeira, com o Plano de Conversibilidade de 1991, no qual foi estabelecido câmbio fixo com conversibilidade monetária (regime de *currency board*). Parte significativa dos depósitos em dólares na Argentina estava associada ao ingresso de investimentos de porta-fólio no mercado financeiro a partir de 1991, portanto concentrados no sistema

bancário. Para eliminar a hiperinflação e reverter o processo de desmonetização, recorreram à legalização da dolarização (conhecidos por “argendólares”), ou seja, a adoção da conversibilidade e queda da inflação não recuperou a demanda por moeda doméstica, mas sim aprofundou o processo de dolarização, tendo como consequência a vulnerabilidade do sistema financeiro e de toda a economia à reversão dos fluxos de capitais.

1.3 Conclusões: Justificativas para Regulação do Sistema Bancário

Podemos perceber que, além de todas as consequências que as crises financeiras trouxeram para as economias latinas (com reflexos inclusive para outras economias no mundo), estas mostraram também as deficiências nos sistemas internos de monitoramento de riscos e a necessidade de regulação dos sistemas bancários mundiais. Diante da maior vulnerabilidade que os países emergentes apresentam, é imprescindível que o sistema internacional financeiro seja sólido e estável, minimizando assim as desigualdades competitivas entre bancos e diminuindo estes riscos. O sistema bancário foi uma das principais fontes de vulnerabilidade (não incluído o Brasil), o qual expandiu excessivamente os empréstimos sem uma avaliação adequada dos riscos, em um momento de mudanças estruturais, associadas ao processo de desestatização dos bancos, desregulamentação financeira doméstica e abertura financeira, a qual deu acesso a empréstimos externos (Freitas, 2001).

Nos anos 90, houve uma intensa expansão da presença das instituições bancárias estrangeiras na América Latina. No México, por exemplo, “(...) os bancos estrangeiros aproveitaram as medidas recentes de flexibilização das condições de acesso após sua grave crise financeira em 1995, adquirindo participações no capital social das instituições locais (...). No caso brasileiro, certas instituições estrangeiras optaram também pela aquisição do

controle acionário dos bancos locais, enquanto outras preferiram a criação de sucursal ou de subsidiária. (...) No que se refere à expansão dos bancos já instalados na região, o exame do movimento recente revela que na Argentina a absorção ou a aquisição de participação majoritária nos bancos locais tornou-se o meio preferido pelas instituições estrangeiras para reforçar suas posições no mercado local“ (Freitas, 1998). Estes movimentos recentes de internacionalização mostram a crescente importância das instituições financeiras nos mercados financeiros locais destes países da América Latina. Seguem quadros com alguns exemplos:

Quadro 1
Os principais participantes da internacionalização bancária no Brasil e no México 1995/98

País anfitrião	Instituição Financeira	País de origem	Forma de entrada
Brasil	<i>Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC)</i>	Reino Unido	Aquisição dos ativos do Banco Bamerindus, o qual estava em situação falimentar
	<i>Groupe Crédit Suisse Nations Bank</i>	Suíça	Aquisição do Banco de Investimento Garantia
	<i>United Bank of Switzerland</i>	Estados Unidos	Aquisição de 51% do capital do Banco Liberal
	Banco Bilbao Viscaya (BBV)	Suíça	Instalação de subsidiária de controle integral
	<i>Rabobank</i>	Espanha	Aquisição do Banco Excel-Econômico, o qual estava em situação falimentar
México	BBV	Holanda	Instalação de sucursal
	<i>Bank of Nova Scotia</i>	Espanha	Aquisição de 70% do grupo financeiro Probrusa
	<i>Bank of Montreal</i>	Canadá	Aquisição de 45% do capital do Banco Inverlat
	<i>A. G. Alemanha</i>	Canadá	Aquisição de 16% do Bancomer
	Banco de Santander	Alemanha	Aquisição do controle dos bancos Banoro e Bancrecer
	HSBC	Espanha	Instalação de subsidiárias e aquisição de 51% do capital do Banco Mexicano
	Banco Central Hispanoamericano	Reino Unido	Aquisição de 20% do capital do grupo financeiro Serfin
	Espanha	Aquisição de 10% do capital do grupo financeiro Prima Internacional	

Fontes: Conger (1998), Freitas (1998), Warner (1995, 1998), Villar et al. (1997), Taylor (1997), *The Banker* (1997a), Cypher (1996). – apud Freitas (1998)

Quadro 2

Alguns exemplos da expansão recente dos bancos estrangeiros na América Latina – 1995/98

País anfitrião	Instituição financeira	País de origem	Formas de expansão
Argentina	<i>Hong Kong Shanghai Banking Corporation</i> (HSBC)	Reino Unido	Aquisição de 100% do Banco Roberts
	BankBoston	Estados Unidos	Aumento da rede de agências
	Banco de Santander	Espanha	Aquisição de 51% do capital social do Banco Rio de la Plata
	<i>Bank of Nova Scotia</i>	Canadá	Aumento da participação acionária de 25% para 100% no capital do Banco
	Grupo Socimer	Suíça	Aquisição de 30% do capital do Banco Patricios
	<i>Bankers Trust</i>	Estados Unidos	Aquisição de 51% do capital do Banco Liniers Sudamericano
Brasil	<i>Crédit Agricole</i>	França	Aquisição de um terço do capital do Banco BiseI
	Banco Bilbao Viscaya (BBV)	Espanha	Fusão entre o Banco Francês do Rio de la Plata, controlado pelo BBV, e o Banco Credito Argentino
	Citibank	Estados Unidos	Aumento da rede de agências
	BankBoston	Estados Unidos	Aumento da rede de agências
	Banco de Santander	Espanha	Aquisição de 51% do capital do Banco Geral do Comércio e do Banco Noroeste
México	Lloyds Bank	Reino Unido	Aquisição do Banco Multiplic e de sua financeira
	ABN-Amro Bank	Holanda	Aquisição de 40% do capital do Banco Real
México	Citibank	Estados Unidos	Aquisição do Banco Confia
		Unidos	

Fontes: Conger (1998), Freitas (1998), Warner (1995, 1998), Taylor (1997), *The Banker* (1997a, b).-apud Freitas (1998)

As instituições bancárias se prestam a serviços que interferem em vários setores da economia. Estão sujeitas às operações que envolvem risco de mercado (flutuação de preços), risco de crédito, risco cambial, risco de liquidez e risco operacional. Sendo assim, tornam-se indispensáveis o monitoramento de riscos e a regulação prudencial. Diante disto, os Acordos de Basiléia (o primeiro firmado em 1988 e sua revisão concluída em 2004) serão apresentados a seguir, os quais têm por objetivo estipular regras essenciais para uma regulação bancária e tornar o sistema internacional mais sólido e estável.

Capítulo 2 – O Acordo de 1988 – Basileia I

2.1 Introdução

O sistema bancário tem sido insistentemente objeto de estudos, sobretudo porque possui uma peculiaridade que se destaca em relação aos outros sistemas: o risco sistêmico. Os bancos captam recursos dos agentes superavitários, os depositantes, e emprestam para os agentes deficitários, os tomadores de empréstimos. As instituições financeiras assumem o compromisso com seus depositantes de que haverá sempre à sua disposição possibilidade de saque em espécie. Porém, estes depósitos são utilizados para contratos financeiros. Contratos financeiros (por exemplo, empréstimos) são transações que envolvem obrigações e direitos a serem exercidos em datas futuras. Neste sentido, a questão da confiança nestes contratos é fundamental. Estes por sua vez possuem risco e é aí que se encontra a fragilidade dos bancos, o que os torna suscetíveis a corridas bancárias. (Carvalho, 2005)

“Ao contrário do que se costuma dizer, como o risco moral está envolvido na maioria dos contratos financeiros, proibir o empréstador em última instância com certeza não é a maneira de lidar com esta ineficiência. O caminho está em fortalecer políticas prudenciais, que assegurem ao empréstador, em última instância, autonomia plena em sua ação. Isto significa nada além de um retorno à própria essência do empréstador em última instância: salvaguardar a confiança no funcionamento dos mercados monetários” (Aglietta, 1998, p. 19; apud Vasconcelos, 2003).

Além disto, as instituições bancárias se prestam a vários outros serviços que interferem em outros setores da economia. Estão sujeitas às operações que envolvem risco de mercado (flutuação de preços), risco de crédito, risco cambial, risco de liquidez e risco operacional. Sendo assim, tornam-se indispensáveis o monitoramento de riscos e a regulação

prudencial. Como explicitado no primeiro capítulo, a instabilidade do sistema financeiro exigiu providências no sentido de evitar novas crises, visto que:

“(...) os sistemas financeiros passaram por uma série de transformações que os tornaram mais integrados, complexos e instáveis. Tais transformações afetaram de forma fundamental o comportamento das instituições bancárias”. (Mendonça, 2002)

“No setor financeiro (...) o fenômeno do contágio se oferece como uma distinta possibilidade quando uma instituição passa por problemas. Pode-se avançar várias hipóteses para explicar a elevada probabilidade *a priori* de contágio nesse setor, a maior parte das quais repousa sobre o papel singular que a *confiança* do público joga nos mercados financeiros.” (Carvalho, 2005)

O setor financeiro está altamente sujeito ao que chamamos de “efeito contágio”. Os contratos financeiros estão centrados na confiança do público. Se algumas instituições passam por problemas, é extremamente importante que este problema seja resolvido, para que não tenha perigo de ocorrer o efeito contágio, e por conseqüência, uma corrida bancária. O sistema bancário é o responsável pelo sistema de pagamentos, o que significa que um problema neste setor poderá prejudicar vários outros setores em um momento de crise, visto que quase todas as operações relevantes exercidas entre agentes privados não bancários são liquidadas através de transferências de direitos sobre depósitos à vista mantidos nos bancos comerciais.

Ao longo das últimas duas décadas pode-se perceber que o processo de liberalização e desregulamentação financeira se acentuou. Este processo foi responsável pela transformação na dinâmica concorrencial bancária. Vários países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) alteraram assim suas práticas regulatórias e prudenciais relacionados ao mercado bancário, tornando-as adequadas para o ambiente concorrencial. Observa-se que, ao contrário, os países em desenvolvimento muitas vezes iniciaram e

aprofundaram a liberalização e desregulamentação financeira sem antes fortalecer o marco de regulamentação bancária. (Vasconcelos, 2003)

É neste contexto que os bancos centrais do G10 viram a necessidade de se reunirem, concluindo pelo Acordo de Basileia em 1988. O Comitê da Basileia foi montado em 1974 pelos dirigentes dos bancos centrais do G10, como Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão, em meio a crises bancárias e internacionalização dos bancos. Este Comitê não tem autoridade de supervisão supranacional formal, porém trabalha com os países membros incentivando o uso de suas propostas, visando reduzir riscos sistêmicos através de uma série de regras e documentos.

Segundo Mendonça (2004), o Acordo sugere algumas padronizações que em tese reforçarão a solidez e estabilidade do sistema bancário internacional, minimizando desigualdades competitivas entre bancos internacionalmente ativos. Estas padronizações se referem à adequação de capital e a mensuração deste, através de padrões mínimos de adequação de capital. A estrutura deste Acordo é composta por três elementos: capital, ponderação de riscos por classe de ativos e instrumentos *off-balance sheet*⁵.

2.2 Estrutura do Acordo

Os bancos que atuam internacionalmente seriam os principais alvos do Acordo de Basileia de 1988. A estrutura deste Acordo é composta por três elementos: capital, ponderação de riscos por classe de ativos e instrumentos *off-balance sheet*.

⁵ Operações fora de balanço tais como prestação de garantia, derivativos, etc.

2.2.1 Capital

Os requerimentos mínimos de capital deveriam ser aplicados em base consolidada, ou seja, incluindo todas as filiais estrangeiras. A adequação do capital seria realizada partindo da definição de capital, composta por três elementos: capital principal (nível 1), composto pelo capital dos acionistas mais as reservas abertas (ganhos retidos) e capital suplementar (nível 2), formado pelas reservas não-abertas, provisões para créditos duvidosos, instrumentos híbridos de capital e dívidas subordinadas.

2.2.2 Ponderação de Riscos por Classe de Ativos

O Acordo previa que cada ativo deveria ter uma ponderação diferente dependendo do seu nível de risco (exposição ao risco de crédito), e esta é uma característica inovadora deste Acordo. Para cada instrumento de sua carteira, os bancos deveriam manter um montante mínimo de capital, o que acarretaria maior peso para ativos de maior risco. Esta manutenção de níveis mínimos de capital seria responsável por uma maior solidez e estabilidade para o sistema, pois serviriam de garantia para os depositantes em uma situação de crise. Segue o quadro com esta ponderação de risco por categoria de ativos:

Quadro I: Ponderação de risco por categoria de ativos

0%	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos do governo central ou do banco central do país em moeda local • Títulos de governos ou bancos centrais de países da OCDE
0 a 50%	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos de instituições do setor público
20%	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos de bancos multilaterais de desenvolvimento • Direitos de bancos incorporados na OCDE • Direitos de bancos de fora da OCDE de prazos menores que 1 ano
50%	<ul style="list-style-type: none"> • Empréstimos imobiliários hipotecários
100%	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos do setor privado • Títulos de governos fora da OCDE

Fonte: BIS (BCBS, 1988, p. 21).

O Comitê concluiu que os bancos deveriam manter, no mínimo, uma taxa de capital igual a 8% do capital total (ativos seguros teriam menor peso, e, portanto, pesariam menos

para a determinação da taxa) ou 4 % do capital principal (se o conceito de capital incluir somente o capital dos acionistas e as reservas abertas), depois que fossem aplicados os coeficientes de ponderação de riscos (quadro I). A taxa de capital relaciona o capital ou patrimônio líquido aos instrumentos que estão na carteira de ativos dos bancos, a ser mantida pela instituição bancária. Analisando a tabela vemos que títulos do governo ou do banco central do país em moeda local têm peso igual a zero, visto que possuem pouco risco, até chegarmos a títulos do setor privado ou de governos fora da OCDE, que apresentam risco ponderado em 100%.

2.2.3 Instrumentos *Off-Balance Sheet*

As operações *off-balance*, ou operações fora do balanço, são analisadas separadamente na nova estrutura de adequação de capital devido ao crescimento de sua importância. Como elas não são registradas no balanço corrente, conclui-se que operações fora do balanço significam um risco de pagamento futuro e, portanto, devem ser consideradas como fator de risco para os bancos.

Uma das críticas deste primeiro Acordo foi a omissão do Comitê em relação ao risco de mercado (risco da oscilação de preços de mercado), o que fez com que o Comitê elaborasse um aditivo ao Acordo incluindo este risco, conhecido por *Amendment* de 1996, buscando diminuir as limitações da proposta de 1988. Este aditivo incorporou os riscos de mercado resultantes de posições abertas dos bancos quanto a moedas estrangeiras, operações com *securities*, ações, *commodities* e opções. Além disto, o *Amendment* inseriu a proposta de mensuração dos riscos através de duas metodologias: esquema padronizado e modelos próprios e internos de mensuração de riscos. Após a mensuração do risco de mercado o banco se submeteria aos requerimentos de capital.

2.3 Críticas e Resultados

Várias críticas foram feitas ao Acordo em relação tanto ao tema principal do Acordo (a adequação de capital) quanto à possibilidade de os bancos utilizarem artifícios com o objetivo de mostrar para o mercado a qualidade de sua carteira. Mendonça (2002) cita que “Hall (1989) critica o próprio escopo das regras estabelecidas pelo Acordo, ou seja, a adequação de capital. Segundo este autor, uma análise histórica da maioria das insolvências bancárias mostraria que estas foram causadas muito mais por pânico financeiro, fraudes ou má administração, do que pela manutenção inadequada de capital”. Critica-se também o fato de toda a atenção do primeiro Acordo ter sido dada ao risco de crédito, sendo que o risco de mercado só entrou em destaque com um aditivo ao Acordo em 1996. A ponderação de risco para as operações *off-balance* também é questionada pois ela poderia interferir na alocação de recursos nas diferentes economias e não necessariamente exprimir seus valores reais.

Como foi mencionado no primeiro capítulo, em 1997 e 2002 ocorreram as crises financeiras dos países periféricos, e elas nos mostraram que o Acordo de 1988 não foi capaz de conter as crises bancárias do período, o que nos leva a questionar qual a real validade dele e de suas regras de adequação de capital. O cenário acabou apontando para a necessidade de reformulação das regras de ponderação de risco do primeiro Acordo. Os anos 90 que foram marcados pela inserção dos países periféricos na globalização financeira (abertura externa aos fluxos de capitais voluntários) acabaram tendo resultados perversos na década posterior.

“As crises financeiras dos países periféricos de 1997/98 revelaram, mais uma vez, as dificuldades enfrentadas na regulamentação das atividades dos bancos internacionais. Essas crises tiveram impactos menos adversos sobre essas instituições do que a crises da dívida externa latino-americana de 1982, devido, em grande medida, à adoção pelos países do G10 das regras de adequação de capital do Acordo de Basileia de 1988, que resultaram numa maior capitalização do sistema e, assim, numa maior capacidade de resistência às crises. Contudo, os eventos de 1997 e 1998 explicitaram as deficiências nos sistemas internos de monitoramento do risco de crédito e a inadequação dessas regras no sentido de conter a assunção excessiva de risco pelos bancos”. (Freitas, 2001)

Conclui-se assim que a revisão deste primeiro Acordo se tornou imprescindível para o bom funcionamento do sistema bancário mundial. E a partir daí este tema teria novas contestações, questionando quais seriam os benefícios para os países e quais e se haveria prejudicados. Além disso, há uma grande preocupação em relação aos efeitos deste Acordo para os países periféricos. O Acordo da Basileia poderá ser responsável por uma grande concentração bancária, sendo que somente os bancos fortes sobreviverão e os pequenos serão incorporados aos bancos maiores. Será necessária sem dúvida uma adequação dos países periféricos para enfrentarem esta concorrência interna e externa no sistema bancário.

Capítulo 3: O Novo Acordo de Basileia

3.1. Introdução

A partir das crises da Ásia e Rússia (1997 e 1998) apontou-se a necessidade de reformulação das regras do Acordo de Basileia de 1988. Em 1999 o Comitê de Basileia publicou uma nova proposta, com novas recomendações em relação à estrutura do Acordo original, sendo que a versão final foi publicada em 2004.

A primeira grande crítica ao Acordo de 1988 se consubstanciou na ausência de tratamento ao risco de mercado. Assim, o Comitê elaborou um aditivo ao Acordo (em 1996), o qual estipulava que os bancos deveriam manter certo nível de capital em função da sua exposição ao risco de mercado decorrente de posições em aberto de moedas estrangeiras, operações com *securities*, ações, *commodities* e opções. Desta forma, com a aplicação deste Aditivo os bancos passaram a manter capital em função do risco de mercado, e não só em função da exposição ao risco de crédito:

“Estes riscos, alvo dos requerimentos propostos pelo Comitê, foram divididos em dois grupos: i. riscos de taxas de juros e ações; ii. Riscos de câmbio e *commodities*. As metas de capital para os primeiros seriam aplicadas ao valor de mercado corrente dos instrumentos e operações registradas nos *trading books* dos bancos, inclusive as operações de derivativos. No caso dos segundos, as metas de capital deveriam ser aplicadas para o total das posições do banco nos mercados de moedas estrangeiras e *commodities*, sujeitos a decisões discricionárias por parte dos regulares no tocante à exclusão de posições estruturais nos mercados de moeda estrangeira. Os requerimentos de capital para as devidas e *securities* mantidas no *trading book* dos bancos, deveriam substituir os requerimentos em função do risco de crédito.”
(Mendonça,2002)

Além da questão do risco de mercado, a qual foi incluída no Acordo em 1996, outras limitações deste Acordo passaram a ser apontadas por acadêmicos e agentes do mercado. Entre estas destacavam que as ponderações de risco não estimulavam ou mesmo reconheciam o desenvolvimento de métodos de avaliação internos. Além disso, as ponderações fixas de

riscos por classe de ativos estimulavam a realização de operações de arbitragem de capital. A terceira justificativa para a revisão referia-se ao fato de que o Acordo não admitia a utilização de várias técnicas utilizadas para a mitigação do risco de crédito.

Sendo assim, o novo Acordo foi apresentado em 2001 e publicado em 2004, com o objetivo de sanar as questões que o Acordo original deixava a desejar e fortalecer a solidez e estabilidade do sistema bancário internacional. Em relação ao cálculo do capital mínimo, além do risco de crédito do Acordo Original e de mercado (Aditivo de 1996), foi incluído o risco operacional.⁶ O alvo do novo acordo são os bancos que operam em nível internacional.

3.2. Estrutura do Acordo

A nova estrutura é construída sobre três pilares: requerimentos mínimos de capital (Pilar 1), processo de revisão de supervisão (Pilar 2) e disciplina de mercado (Pilar 3)

3.2.1. Pilar 1: Exigência de Capital

Para o cálculo do capital mínimo a ser mantido em função do risco de crédito, os bancos poderão utilizar dois métodos: Método padronizado, Modelos Internos de Avaliação de Risco e ainda poderão utilizar instrumentos para a mitigação dos riscos. A escolha do método será uma relação eficiente entre o nível de capital mínimo a ser mantido e o perfil de riscos assumido pelo banco.

3.2.1.1. Método Padronizado

⁶ Risco de perda direta ou indireta resultantes da inadequação de processos internos, pessoas e sistemas ou de eventos externos. (BCBS, 2001)

O método padronizado poderá ser usado pela instituição bancária que não tem acesso ou desejo de manter modelos internos de avaliação de risco. Este esquema adota taxas de ponderação de riscos fixas (porém, mais elaborado que o primeiro Acordo). A ponderação não é uniforme para cada categoria, podendo-se utilizar inclusive avaliações externas de risco (agências privadas de avaliação de risco), como segue quadro a seguir:

Quadro 1: Ponderação de risco a partir do modelo padrão baseado na avaliação externa (Novo Acordo)

	0%	20%	50%	100%	150%	Sem avaliação
Soberano	AAA/AA-	A+/A-	BBB+/BBB-		Abaixo de B	100%
Bancos I ¹		AAA/AA-	A+/A-	BBB+/BB-	Abaixo de B	100%
Bancos II ²						
< 3 meses		AAA/BBB-	BB+/B-		Abaixo de B-	20%
> 3 meses		AAA/AA-	A+/A- ⁴	BBB+/BB-	Abaixo de B-	50%
Corporações		AAA/AA-	A+/A-	BBB+/BB	Abaixo de BB-	100%
Securitização ³		AAA/AA-	A	BBB	BB	BB

FONTE: BCBS (2001); DNB (Mar. 2001); Jackson (2001); BCBS (2004).

Nota explicativa: as *ratings* utilizadas são da Standard & Poor's; A taxa de capital a ser mantida é resultado desta ponderação. Por exemplo, se a ponderação é de 100%, o banco deve manter uma relação de ativo sobre capital de 8%. 1 Opção 1: Todos os bancos de determinado país terão a ponderação de risco embasada no risco soberano (uma posição a menos); corretoras de valores mobiliários estão sujeitas à mesma ponderação que os bancos, desde que sejam reguladas e fiscalizadas como estes; 2 Opção 2: ponderação de risco baseada na avaliação externa do banco individual; corretoras de valores mobiliários estão sujeitas à mesma ponderação que os bancos, desde que sejam reguladas e fiscalizadas como estes; 3 < BB e sem avaliação: dedução completa de capital (1250%); 4 Bancos sem avaliação, ou seja, não-classificados pelas agências de classificação de risco aceitas pela autoridade doméstica não poderão estar sujeitas à ponderação de risco menor do que a do país de origem; 5 Empresa não-classificada não pode pedir o risco do país de origem. (Mendonça, 2004)

É possível concluir que através deste modelo há uma maior aproximação dos requerimentos de capital ao perfil de risco que o banco adota e maior número de ponderações de riscos em função da classificação dada pela agência externa. Para empresas com menor acesso a classificações externas (pequenas e médias empresas), a ponderação de 100% (para corporações, por exemplo) serve justamente para não elevar custos de empréstimos para elas. A opção 1 refere-se ao recebimento de ponderações de risco a partir da classificação soberana para os bancos e a opção 2 refere-se a sua própria classificação. Assim como no Acordo

Original, ativos de prazos mais curtos possuem ponderações de riscos mais baixas. Portanto, as agências de classificação ganham maior importância neste Acordo a partir do método padronizado (Mendonça, 2004).

3.2.1.2. Modelos Internos de Avaliação de Riscos

O segundo método para o cálculo do capital mínimo a ser mantido em função do risco de crédito refere-se aos Modelos Internos de Avaliação de Riscos (IRB – *Internal Ratings Based*), o qual já havia sido inserido no Acordo com o *Amendment* de 1996. Este método conceitualmente é similar ao método padronizado, contudo apresenta maior sensibilidade aos riscos.

Há duas versões IRB para o tratamento das exposições de empresas, bancos e países, uma básica e outra avançada. No método básico o banco estima internamente a probabilidade de inadimplência em relação à categoria do tomador, utilizando normas da autoridade fiscalizadora. Já no método avançado, todos os riscos de crédito, centrais ou adicionais, seriam estimados a partir do modelo interno da instituição bancária. As funções de ponderação utilizam os seguintes componentes de riscos: probabilidade de *default*, perdas decorrentes do *default*, nível de exposição ao *default* e maturidade.

Quadro 2: Comparativo entre os modelos interno básico e avançado

Grupos de Informações	Modelo Interno Básico	Modelo Interno Avançado
Probabilidade de Default	Provido pelo banco a partir de	Provido pelo banco a partir de

	estimativas próprias	estimativas próprias
Perdas dadas o Default	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Exposição ao Default	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Maturidade Efetiva	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê ou baseados em estimativas dos bancos (decisão nacional)	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias

Fonte: BCBS (2003)

Este método é baseado em três elementos: componentes de riscos (podem ser utilizadas estimativas padronizadas pela autoridade de fiscalização ou próprias), função de ponderação de riscos (conversão dos componentes do risco em fatores de ponderação a serem utilizadas pelos bancos no cálculo do ativo ponderado) e exigências mínimas de capital (para atender às exigências do IRB). Espera-se que bancos que atuem em nível internacional e que operem com transferências de riscos e operações complexas adotem o Método Interno de Avaliação de Riscos. Porém, o Comitê enfatiza a necessidade de uma forte fiscalização das autoridades nacionais.

3.2.1.3. Instrumentos para a Mitigação dos Riscos

Entre os instrumentos de mitigação dos riscos de crédito aceitos pelo Novo Acordo encontram-se derivativos de crédito, uso de cauções, garantias, *netting* (liquidação por compensação) e securitização. Estes instrumentos são utilizados para diminuir as ponderações de riscos de crédito impostas pelo segundo Acordo e esta foi uma inovação com o intuito de aproximar a adequação de capital às práticas de mercado. A securitização tem se mostrado eficiente no sentido em que possibilita um banco redistribuir seus riscos de crédito a outros investidores bancários e não bancários.

3.2.1.4. Riscos Operacionais

As instituições bancárias devem também manter capital em função de riscos operacionais, assim como em função da exposição aos riscos de crédito e mercado. Segundo Mendonça (2004), os riscos operacionais são 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.

A proposta do Comitê se divide em três métodos para o tratamento dos riscos operacionais: indicador básico, padronizado e mensuração interna. Segundo o método básico, os bancos devem manter certa porcentagem de capital em relação à receita bruta. O método padronizado divide as atividades dos bancos em áreas, e dentro de cada área estipula encargo de capital multiplicando o indicador de risco operacional (como a receita bruta, por exemplo) por fator fixo. O método interno será fiscalizado pelas autoridades supervisoras e considerará seus dados internos, aplicando a eles também um percentual fixo. A alocação média de capital interno para este tipo de risco seria em torno de 20%.

3.2.2. Pilar 2: Revisão da Supervisão

O tratamento da revisão de supervisão está centrado em quatro princípios: i) nos procedimentos dos bancos para avaliar seu capital com relação aos seus riscos; ii) na avaliação desses procedimentos pelos supervisores e sua capacidade de agir se necessário; iii) na expectativa dos supervisores de que os bancos tenham capital excedente com relação ao prescrito pelos índices regulatórios mínimos; e iv) na necessidade de os supervisores intervirem para evitarem que o capital dos bancos caia para aquém desses níveis mínimos (Cornford, 2006). O intuito deste pilar é que cada banco tenha processos internos sólidos colocados para avaliar a adequação de seu capital, sendo que as autoridades têm a

responsabilidade de fiscalizar e avaliar esta adequação. Cresce assim o espaço das regras de comportamento e de supervisão em relação às regras de intervenção.

O primeiro princípio foi elaborado com o objetivo de dar respaldo à aceitação dos modelos IRB. Cabe aos bancos ter uma administração com foco nos níveis de riscos assumidos, comprometidos com solidez e complexidade da administração de risco. Espera-se que os bancos estabeleçam metas de capital adequadas aos riscos assumidos e permeadas pelas estratégias adotadas pelos negócios dos bancos; deverá estabelecer sistema de monitoração e manter estrutura de controle interno (por exemplo, envolver auditorias independentes, internas ou externas). O segundo princípio mostra o dever das autoridades em avaliar como os bancos analisam sua adequação de capital e garantir que as condições referentes aos requisitos mínimos de capital estão sendo atingidos. Sabendo-se das incertezas que cercam o sistema financeiro, o terceiro princípio estabelece que é necessário operar não somente dentro dos padrões estabelecidos, mas também manter metas de superação destes padrões, mantendo níveis mais elevados de capital. O quarto e último princípio discorre sobre a necessidade de adoção de ações rigorosas no monitoramento dos bancos, agindo antecipadamente para evitar que o capital fique abaixo dos níveis mínimos exigidos.

3.2.3. Pilar 3: Disciplina de Mercado e Abertura de Informações

O terceiro pilar tem por objetivo complementar os requerimentos mínimos de capital (Pilar 1) e o processo de revisão da supervisão (Pilar 2), assim como também buscar a solvência das instituições e solidez do sistema bancário. De acordo com este pilar, as instituições financeiras devem divulgar técnicas utilizadas para a avaliação e diminuição dos riscos de crédito e securitização de ativos. Estas divulgações devem conter informações básicas e suplementares em relação à estrutura de capital, às exposições e avaliações de riscos

e adequação de capital. O estímulo à abertura de informações propõe potencializar o poder de avaliação e atuação dos participantes do mercado, reduzindo assim o risco sistêmico e de contágio. Este pilar reconhece que a disciplina de mercado tem o potencial para reforçar a regulação de capital e outros esforços de gestão para promover a segurança e solidez em bancos e sistemas financeiros (BCBS,2001).

4.1 As Crises e a Importância de um Sistema Bancário Regulado

Podemos perceber que as situações de crise ou aumento da instabilidade financeira sempre despertam as preocupações com a regulamentação bancária. O início dos anos oitenta foi marcado pela crise da dívida dos países emergentes e fragilização financeira, e é justamente neste contexto que as negociações do primeiro Acordo de Basiléia (em 1988) surgem. Já o Novo Acordo apareceu nos anos 90, estimulado pela instabilidade causada pelos *hedge funds* e o caso do *Long Term Capital Management (LTCM)*.⁷ Os *hedge funds* tiveram participação decisiva na crise da Tailândia. Apesar de esta não ter sido a mais importante, foi a primeira e decisiva para desencadear um forte movimento de contágio sobre as outras economias do sudeste asiático e posteriormente atingir outras economias emergentes, como Rússia e Brasil (Mendonça, 2002).

A partir dos anos de 1980 inicia-se um processo de fragilização das posições dos grandes bancos internacionais, relacionado ao nível de exposição destes aos grandes tomadores (países da América Latina), sendo que estes últimos entraram em *default* no começo desta década. Os fluxos de capitais provocaram a deterioração da situação macroeconômica e fragilização dos sistemas bancários domésticos (na maioria dos casos) culminando em crises financeiras.

Os fluxos de capitais geraram também uma sobre-expansão dos empréstimos bancários, o que culminou na instabilidade e/ou colapso do sistema bancário no momento de sua reversão. Esta instabilidade foi associada às fragilidades institucionais, segundo a literatura convencional, como a deficiência dos mecanismos de supervisão e regulação do sistema bancário. Entretanto, regulação e supervisão podem ser mecanismos lentos para

⁷ Estes fundos com elevado nível de alavancagem de suas posições destacam-se na crise do sistema monetário europeu (1992) e na crise asiática com atuação menos intensa. Ver Mendonça (2002).

ajustar mudanças estruturais nos mercados financeiros (como ressaltam alguns autores), porém não existe nenhum caso, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, onde um grande crescimento de liquidez no sistema bancário não levou a uma sobre-expansão dos créditos bancários, a um declínio da qualidade dos ativos e fraco crescimento na avaliação de riscos (Prates, 2002).

“(...) As discussões em torno de um Novo Acordo da Basiléia, se por um lado respondem aos anseios das instituições bancárias e reguladoras, por outro foram fortemente estimuladas pela instabilidade causada pelos problemas com o LTCM na segunda metade dos noventa. (...) Os mercados financeiros apresentam especificidades que os tornam inerentemente instáveis. Estas especificidades podem ser explicadas a partir de diferentes caminhos. A função transformação e a possibilidade de ocorrência de corridas bancárias. A existência de assimetrias de informações que justificam a presença de ineficiências nos mercados. A presença de risco sistêmico, seja ela explicada pelas assimetrias de informações e falhas de coordenação, seja pela incerteza ontológica e comportamento convencional.” (Mendonça, 2002, pág. 145)

Portanto, as crises foram um alerta para a necessidade de regulação do sistema financeiro, porém esta regulação não necessariamente teria impedido estas de ocorrerem. A fragilidade institucional do período não foi determinante para as crises, porém com certeza foi fator agravante. Sendo assim, os Acordos podem ajudar a prevenir crises financeiras e diminuir o risco sistêmico, mas não solucioná-las ou evitá-las sempre.

4.2 Movimentos Recentes nos Países Latinos

Serão apresentados a seguir alguns aspectos recentes sobre a implementação do Acordo de Basiléia em alguns países latino-americanos e como esta se encontra de uma forma geral nestes países.

4.2.1 Brasil

4.2.1.1 Adoção do Acordo de Basiléia

Ao longo dos anos 90, o Brasil passou por diversas transformações no ambiente em que operam as instituições financeiras, como o processo de liberalização financeira (possibilidade de entrada de capitais estrangeiros no sistema), redução da inflação com o Plano Real (impacto sobre lucro inflacionário das instituições financeiras), amplo movimento de fusões e aquisições (importante diminuição do setor público no sistema financeiro, aumento da concentração e participação estrangeira no setor), e por fim, reestruturação das instituições financeiras públicas federais (Mendonça, 2006).

Já na segunda metade da década de 90, o sistema bancário brasileiro enfrentou uma crise, passando por um processo de fragilização, decorrente do fim do lucro inflacionário, crescimento do crédito e da inadimplência, assim como de políticas monetárias restritivas. Para sanar este problema, o BACEN (Banco Central do Brasil), construiu um arcabouço voltado para a mensuração, avaliação e administração de riscos, seguindo as tendências do movimento mais geral do mercado de regulamentação e supervisão. Este arcabouço, até então, não era adequado para lidar com os problemas bancários vigentes (níveis inadequados para perdas de empréstimos, concentração setorial e regional de crédito, fraudes e dificuldades no monitoramento de instituições não-financeiras dos bancos). (Moura, 1988, *apud* Mendonça, 2006)

A partir de agosto de 1994 (Resolução 2.099/94) foram introduzidas inúmeras mudanças, resumidas em dois grandes grupos: saneamento do sistema, as quais foram medidas de caráter emergencial, com a criação de instrumentos que minimizassem os efeitos sistêmicos de uma situação adversa, assim como possibilitar a atuação preventiva do Banco Central. Destacam-se a criação do PROER e Resolução 2.208/95 (Programa de estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), FGC/ Resolução

2.197/95 (Fundo Garantidor de Crédito). O objetivo do PROER era possibilitar a incorporação, no todo ou em partes, de instituições menos eficientes, em especial insolventes, por outras mais eficientes e capitalizadas. O FGC constitui-se numa associação privada sem fins lucrativos, com o objetivo de garantir a cobertura de depósitos e aplicações financeiras no valor de até R\$20 mil no caso de falência ou reconhecimento da insolvência da emissora pelo BACEN (atualmente o valor é de até R\$60 mil). O segundo grupo está relacionado ao aperfeiçoamento da regulação prudencial, como criação de exigências de capital (em sintonia com os Acordos de Basiléia), novas regras para provisionamento contra perdas esperadas, medidas para regular publicação de informações trimestrais pelas instituições. A Resolução 2.099/94 significou a adoção do Acordo de Basiléia, e “aprova regulamentos que dispõem sobre as condições relativamente ao acesso ao Sistema Financeiro Nacional, aos valores mínimos de capital e patrimônio líquido ajustado, à instalação de dependências e à obrigatoriedade da manutenção de patrimônio líquido ajustado e valor compatível com o grau de risco das operações ativas das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.” Com a implementação destas regras, vemos como resultado um aumento da exigência de capital a ser mantido pelas instituições, além de avanços no processo de normatização em relação à autorização para funcionamento, à transferência de controle societário e reorganização de instituições financeiras quanto no que tange à instalação e ao funcionamento de dependências no país (Mendonça, 2006).

Assim como em países em desenvolvimento, as medidas adotadas no Brasil assumiram um caráter relativamente mais conservador do que aquelas inclusas no Acordo da Basiléia. Por exemplo, o índice entre capital e ativos ponderados pelo risco de crédito (“índice da Basiléia”), no Brasil é de 11%, enquanto o Acordo de 1988 propõe 8%. Outra medida que eleva o requerimento de capital no Brasil refere-se às faixas de risco: para segmentar as operações com distintos riscos de crédito, as regras inspiradas no Acordo de 1988

estabelecem faixas para ponderação dos ativos em uma escala que varia de 0% a 100%, no Brasil foi estabelecida uma faixa adicional de risco para créditos tributários, com ponderação de 300% (Mendonça, 2006).

Quadro 1: Ponderações de risco e operações ativas

Risco Nulo (0%)	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidades de caixa • Depósitos no BCB • Títulos públicos federais • Depósitos a prazo de instituições ligadas
Risco Reduzido (20%)	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos bancários • Ouro • Disponibilidades em moeda estrangeira • Títulos e valores emitidos por entidades financeiras de organismos internacionais no mercado doméstico (1)
Risco reduzido (50%)	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicações em moeda estrangeira no exterior • Títulos estaduais e municipais • Títulos de outras instituições financeiras • Créditos habitacionais em situação normal
Risco normal (100%)	<ul style="list-style-type: none"> • Empréstimos e financiamentos • Debêntures • Operações de arrendamento mercantil • Operações de câmbio • Ações e investimentos • Avais e fianças
Risco normal (300%)	<ul style="list-style-type: none"> • Créditos tributários (2)

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

(2) Inicialmente, o fator de ponderação para créditos tributários era de 100%. No entanto, dada a importância desses nos balanços de algumas instituições, o BCB resolveu alterá-lo para 300%. Extraído de Mendonça (2006)

A Resolução 2.099/94 foi um marco e a partir daí novas mudanças foram inseridas, que vão além do escopo de Basileia. Por exemplo, as Resoluções 2.390/97 e 2.274/00, relacionadas à criação da Central de Crédito, obrigando os bancos a identificar e informar ao BACEN pessoas físicas ou jurídicas com dívidas maiores de R\$5.000,00; Resolução 2.844/01, a qual mantém restrições de carteira dos bancos ao limitar a exposição a tomadores individuais a 25% do patrimônio da instituição; consideração dos riscos cambial, de liquidez e de taxa de juros, além do risco de crédito de operações de *swaps*. O Quadro 1 sofreu alterações em 2006, e entrará em operação em primeiro de julho de 2008, com a

“(...) criação de duas faixas adicionais de ponderação de risco: i) 35% para exposições a financiamentos imobiliários (operações de financiamento de aquisição de imóveis residenciais e certificados de recebíveis imobiliários); ii) 75% para exposições a operações de empréstimo de varejo, sendo estas classificadas como operações de crédito a agentes de pequeno porte, com valor inferior a 0,2% do total da carteira de varejo e que não ultrapasse o montante de R\$ 100.000,00. Na verdade, tais inovações não surpreenderam uma vez que vão ao encontro do estipulado pelo Comunicado 12.746, que apontou a adoção da abordagem padrão simplificada, ou seja, uma versão mais complexa do Acordo de 1988, que no Brasil foi regulamentado pela Resolução 2099/94, com a criação de mais faixas de ponderação de risco. Além disto, Basiléia II prevê faixas diferenciadas de risco para financiamentos imobiliários e operações de varejo, dados os benefícios da diversificação de riscos em carteiras tão pulverizadas.”⁸ (Mendonça, 2006)

4.2.1.2 Agenda Recente

O Banco Central anunciou que as novas regras deverão ser adotadas gradualmente, de acordo com quadro que segue abaixo. Os bancos maiores poderão adotar os modelos internos de avaliação do risco de crédito, para a determinação do capital mínimo. Já os outros bancos adotarão a abordagem padronizada. O Banco Central determinará os níveis de risco dos diversos ativos para o cálculo do capital para este último caso, e não irá utilizar as agências externas de *rating*, como sugerido pelo Comitê. Os grandes bancos privados do Brasil estão continuamente se preparando para se adequar às novas regras, assim como os bancos públicos.

Quadro 2: Cronograma de Implementação de Basiléia II no Brasil (Comunicado 12.746 – dezembro de 2004)

Até o final de 2005	Revisão dos requerimentos de capital para risco de crédito para adoção da abordagem simplificada e introdução de parcelas de requerimento de capital para risco de mercado ainda não contempladas pela
---------------------	--

⁸ O limite para operações de varejo foi alterado para R\$400 mil.

	regulamentação, bem como o desenvolvimento de estudos de impacto junto ao mercado para as abordagens mais simples previstas em Basileia II para risco operacional;
Até o final de 2007	Estabelecimento dos critérios de elegibilidade para adoção de modelos internos para risco de mercado e planejamento de validação desses modelos, estabelecimento dos critérios de elegibilidade para a implementação da abordagem baseada em classificações internas para risco de crédito e estabelecimento de parcela de requerimento de capital para risco operacional (abordagem do indicador básico ou abordagem padronizada alternativa);
2008-2009	Validação de modelos internos para risco de mercado, estabelecimento de cronograma de validação da abordagem baseada em classificações internas para risco de crédito (fundamental ou básica), início do processo de validação dos sistemas de classificação interna para risco de crédito e divulgação dos critérios para reconhecimento de modelos internos para risco operacional;
2009-2010	Validação dos sistemas de classificação interna pela abordagem avançada para risco de crédito e estabelecimento de cronograma de validação para abordagem avançada de risco operacional;
2010-2011	Validação de metodologias internas de apuração de requerimento de capital para risco operacional.

Fonte: BCB, Comunicado 12.746 – dezembro de 2004.

Quadro 3: Cronograma reajustado (Comunicado 16.137 – setembro de 2007):

Até o final de 2007	Estabelecimento de parcela de requerimento de capital para risco operacional;
Até o final de	Estabelecimento dos critérios de elegibilidade para adoção de modelos

2008	internos para apuração do requerimento de capital para risco de mercado; divulgação do processo de solicitação de autorização para uso de modelos internos para apuração do requerimento de capital para risco de mercado; implementação de estrutura para gerenciamento do risco de crédito; e divulgação dos pontos-chave necessários para formatação de base de dados para sistemas internos para apuração de requerimento de capital para risco de crédito;
Até o final de 2009	Início do processo de autorização para uso de modelos internos para apuração do requerimento de capital para risco de mercado; estabelecimento dos critérios de elegibilidade para a implementação da abordagem baseada em classificações internas para apuração de requerimento de capital para risco de crédito; divulgação do processo de solicitação de autorização para uso da abordagem baseada em classificações interna para apuração de requerimento de capital para risco de crédito; e divulgação dos pontos chave para modelos internos de apuração de requerimento de capital para risco operacional;
Até o final de 2010	Início do processo de autorização para uso da abordagem básica baseada em classificações internas para apuração de requerimento de capital para risco de crédito;
Até o final de 2011	Início do processo de autorização para uso da abordagem avançada baseada em classificações internas para apuração de requerimento de capital para risco de crédito; estabelecimento dos critérios de elegibilidade para adoção de modelos internos de apuração de requerimento de capital para risco operacional; e divulgação do processo de solicitação de autorização para uso de modelos internos de apuração de requerimento de capital para risco operacional;
Até o final de 2012	Início do processo de autorização para uso de modelos internos de apuração de requerimento de capital para risco operacional.

Fonte: BCB, Comunicado 16.137 – dezembro de 2007

De acordo com a Resolução 3.490, de agosto de 2007, dentre as parcelas que compõem o Patrimônio de Referência Exigido das instituições financeiras encontra-se uma parcela referente ao risco operacional, o que não foi incluído no passado, e produzirá efeitos a partir de julho deste ano. Além disso, outras circulares foram editadas (3.383/08 e 3.315/08) para tratar dos procedimentos para o cálculo da parcela do patrimônio exigido referente ao risco operacional, e este passará a ser exigido também em julho. Inicialmente o Banco Central resolveu adotar os modelos mais simples de cálculo de capital para o risco operacional.

4.2.2 Argentina

O Banco Central do Brasil realizou em novembro de 2000 Seminário Internacional sobre Segurança e Eficiência de Sistemas Financeiros. O objetivo de tal seminário foi estimular as discussões relacionadas com o processo de modernização do Sistema Financeiro Nacional, contando com a presença de representantes do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Bank for International Settlements (BIS), do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de vários bancos centrais e agências de supervisão. Dentre eles destacou-se a participação do então presidente do Banco Central da República Argentina, Pedro Pou, que mostrou a forma de condução do processo de supervisão naquele país.

A supervisão bancária na Argentina é conduzida pelo Banco Central desde a reforma bancária de 1992. Segundo Pou, as recomendações internacionais dos documentos conhecidos como Acordo da Basileia para regulamentação bancária têm por base as características de comportamento observado em países desenvolvidos. Para os países emergentes existem outros elementos, os quais implicam a implementação de regras diferenciadas. Por exemplo, a questão da maior volatilidade no comportamento dos preços dos ativos e nas taxas de crescimento econômico. A maior volatilidade implicaria maiores exigências de capitais dos bancos dos países emergentes, pois indica maiores riscos financeiros destes países. Além disso, argumenta que nos países emergentes, em geral, a infra-estrutura legal para recuperação de créditos é mais deficiente e a cultura de crédito é mais pobre, o que significa maior expectativa de prejuízos, novamente obrigando os bancos centrais destes países a adotarem regras mais severas de provisionamento e maior monitoramento de risco. Por fim, existe o problema da liquidez, o qual pode ser mais severo nos países emergentes, dados os riscos de corridas contra as reservas cambiais do país e a baixa liquidez dos títulos soberanos nos mercados de negociações dos ativos a que se refere (Pou, 2000).

“Em função dessas peculiaridades típicas de países emergentes, os requerimentos de capital para as operações de crédito são de 11,5% na Argentina, contra os 8% recomendados pelo Comitê de

Supervisão Bancária de Basileia. Com outros ajustes, para captar a qualidade dos ativos e os níveis mais altos de taxas de juros, a exigência efetiva chega a 12,6%. Apesar desse valor, os bancos cumprem esses requerimentos acima dos valores estipulados, isto é, possuem margem suficiente para a realização de novas operações que gerem riscos da espécie. As regras de provisionamento são também mais severas, refletindo a classificação de crédito do devedor (e não do crédito, como usual nos países do G-10), com a classificação monitorada por auditores externos, pela Superintendência e pelo mercado, através do *bureau* de crédito do BCRA (Central de Risco de Crédito), e divulgado publicamente.” (Pou, 2000)

Além disso, a regulamentação bancária argentina exigia que as instituições financeiras mantivessem sempre 20% de seus passivos de curto prazo direcionados para a aquisição de ativos líquidos, dada a regra de conversibilidade que governava a política monetária Argentina nos anos 90. Em dezembro de 1996 a exigência foi reforçada e obrigou os bancos a manter mais 10% de seus ativos de curto prazo em títulos públicos classificados como de alta liquidez, em função da crise mexicana.

Para o monitoramento e a disciplina das instituições financeira na Argentina, o modelo adotado é conhecido pela sigla BASIC, que resume as iniciais dos conceitos (*Bonds, Auditing, Supervision, Information e Credit Rating*): títulos (os bancos argentinos são obrigados a emitir e colocar no mercado, anualmente, instrumentos representativos de dívida subordinada, em montante equivalente a 2% de seus depósitos. A cotação de referidos títulos serve como informação adicional para o mercado sobre a atuação da instituição); auditoria externa; supervisão; informação (base do monitoramento da Supervisão do BCRA); e *rating* (os bancos argentinos são obrigados a contratar agências de *rating*).

Após a crise Argentina de 2002, o patrimônio dos principais bancos da Argentina diminuiu. A princípio, nos primeiros anos após a divulgação das regras do segundo Acordo de Basileia (em 2004), o Banco Central da República Argentina (BCRA) decidiu não investir muito na adoção do Acordo (Svarzman, 2004). A partir de 2006, vários artigos foram

publicados no site do Banco Central Argentino, como o Comunicado A 4609, de dezembro deste mesmo ano, "*Requisitos mínimos de gestión, implementación y control de los riesgos relacionados con tecnología informática y sistemas de información*". Foi incluída também uma agenda para implementação gradual do Acordo, com objetivos datados até 2010. Em 2010 pretende-se concluir a implementação efetiva do enfoque Padronizado Simplificado para medir o capital de risco de crédito.⁹

4.2.3 Chile

No caso do Chile, o roteiro para implementação do Acordo de Basiléia foi publicado em 2005. O Chile, apesar de ser um dos países mais liberalizados da América Latina, foi o que demorou mais para aplicar regras do Acordo. Primeiramente, pretende-se aplicar o modelo padronizado para os três riscos. Para o risco operacional, propõe-se a utilização do modelo avançado. Atualmente, os principais desafios do Chile são: a falta de um projeto de lei, os poucos incentivos da classe política para um projeto desta natureza e o desenvolvimento da capacidade interna para alcançar os modelos avançados.

Quadro 4: Agenda para implementação do Acordo de Basiléia no Chile

2005	<ul style="list-style-type: none"> • Exercícios de simulação do impacto quantitativo dos riscos de crédito, de mercado e operacional. • Incorporação do risco de mercado sobre a base do modelo padronizado. • Aplicação do capital mínimo com ativos ponderados por risco de crédito e com risco de mercado.
------	--

⁹ A agenda completa está disponível em: www.basilea2.com.ar/.

2006	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentar à “Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieiras” (SBIF) os modelos internos de valor em risco de mercado para sua avaliação e autorização.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação do limite de capital com ativos ponderados por risco de crédito e com riscos de mercado e operacional. • Entrega de informação por parte dos bancos em relação a sua propriedade e gestão. Políticas de riscos, riscos e capital.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporação da avaliação de gestão de compromisso com exercícios paralelos.

Fonte: José Miguel Cruz (Universidad de Chile y CL Group Consulting) e Felipe Zurita (Pontificia Universidad Católica de Chile), Seminário Basel II Adoption and Adaptation in Latin America (Março de 2008).

4.2.4 Uruguai

O órgão supervisor do Uruguai até o momento não tomou nenhuma decisão formal em relação à adoção do Acordo de Basiléia II. No entanto, algumas medidas, as quais estão de acordo com as medidas de Basiléia, já foram adotadas. Uma decisão formal a respeito do acordo deverá ser tomada ainda em 2008. Entre estas decisões já adotadas, destacam-se: em junho de 2006 o requerimento de capital para risco de crédito foi colocado de acordo com Basiléia II; mudanças na regulação foram feitas para melhorar a supervisão bancária; já no início deste ano, foi criado um grupo para decidir sobre a implementação de Basiléia; informações sobre a composição dos capitais dos bancos principais e de sua estrutura, além da adequação de seu capital foram unidos para formar uma base mensal de dados. (Seminário “Basel II Adoption and Adaptation in Latin America”, 2008)

4.2.5 México

No México, a “Comisión Nacional Bancaria y de Valores” (CNBV) tem por objetivo supervisionar e regular o sistema financeiro mexicano, visando sua estabilidade e

funcionamento correto, assim como manter e fomentar a saúde e equilíbrio deste, protegendo também os interesses públicos. Também tem como finalidade supervisionar e regular as pessoas físicas e jurídicas, quando estas realizam operações previstas nas leis relativas ao sistema financeiro. Já o Banco Central mexicano é responsável pela política monetária.

A internacionalização do sistema bancário mexicano iniciou-se com a adoção em 1994 das recomendações do Comitê de Basileia de 1988. Sem dúvida, esta implementação não foi suficiente para reduzir os problemas do sistema bancário mexicano, e isto por fim se manifestou em 1995. A partir daí muitos estudos se direcionaram para a implementação de regras que buscassem reduzir os problemas de assimetria de informação e administrar melhor os riscos. Os problemas de informação foram enfrentados com a adoção dos “Sistemas de Acciones Correctivas Tempranas”, cujo objetivo é detectar e prevenir problemas de capitalização e solvência dos bancos, política que já está alinhada ao segundo acordo (www.cnbv.gob.mx).

É reconhecido que o México está relativamente mais a frente da maioria dos países latinos na adoção de Basileia II. Em 2002 o México conquistou o grau de investimento segundo a agência Standard & Poor's, uma das maiores agências de classificação de risco do mundo. Uma boa classificação de risco e posterior conquista como grau de investimento mostram que o México está adotando medidas regulatórias prudentes.

4.3 Conclusões

De uma forma geral, os países latino-americanos estão se adaptando gradualmente ao Acordo de Basileia. Em muitos países os bancos estão ainda despreparados para se adaptarem

às novas regras. Sem dúvida a criação da cultura de risco ajudará os bancos a se tornarem mais eficientes, melhorando sua relação risco/ rendimento no longo prazo. Porém, parece que a cautela para a adoção do Acordo surge da idéia que bancos pequenos e médios enfrentariam custos grandes para se adaptar. Além disso, países que apresentassem baixa qualificação (por modelos internos ou agências de *rating*) seriam afetados pela dificuldade de acesso a financiamentos bancários.

Inicialmente, o Comitê prevê que somente os grandes bancos internacionais terão condições de desenvolver e adotar sofisticados sistemas de avaliação de riscos. Provavelmente os mercados financeiros irão se reorganizar, beneficiando um número reduzido de bancos líderes.

Por outro lado, no que diz respeito aos possíveis efeitos da adoção de Basileia II, deve-se ter em mente os possíveis efeitos sobre o financiamento dos países periféricos. O Novo Acordo da Basileia pode deteriorar condições de acesso ao crédito dos países periféricos. Será necessário criar uma “cultura do *rating*”. No mundo ela está começando a se desenvolver, mas nos países periféricos ainda há muito que ser estimulado, pois a atuação destas agências de *rating* ainda é muito limitada. A adoção dos sistemas internos implicará um aumento significativo do requerimento de capital para bancos com classificação baixa. O que podemos perceber facilmente é que estes bancos encontram-se, sobretudo, nos países periféricos. Logo, provavelmente os empréstimos ficarão mais caros (seus custos serão mais caros devido ao aumento do requerimento de capital) e poderá haver retração significativa dos fluxos de capitais privados para os países periféricos, visto que grande parte dos países latinos já aderiu ao Acordo.

Conclusões finais

Primeiramente foi feito um breve estudo sobre a abertura financeira de alguns países latinos selecionados (mas que reflete uma realidade mais geral do período para países periféricos) e sobre as posteriores crises financeiras na América Latina. Podemos perceber que, além de todas as conseqüências que as crises financeiras trouxeram para as economias latinas (com reflexos inclusive para outras economias no mundo), estas mostraram também as deficiências nos sistemas internos de monitoramento de riscos (principalmente na Argentina, a qual enfrentou crise bancária) e a necessidade de regulação dos sistemas bancários mundiais. Diante da maior vulnerabilidade que os países emergentes apresentam, é imprescindível que o sistema internacional seja sólido e estável, minimizando assim as desigualdades competitivas entre bancos e diminuindo estes riscos. O sistema bancário foi uma das fontes de vulnerabilidade, o qual expandiu excessivamente os empréstimos sem uma avaliação adequada dos riscos, em um momento de mudanças estruturais, associadas ao processo de desestatização dos bancos, desregulamentação financeira doméstica e abertura financeira, a qual deu acesso a empréstimos externos (Freitas, 2001).

Ao longo das últimas duas décadas pode-se perceber que o processo de liberalização e desregulamentação financeira se acentuou. Este processo foi responsável pela transformação na dinâmica concorrencial bancária. Vários países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) alteraram assim suas práticas regulatórias e prudenciais relacionadas ao mercado bancário, tornando-as adequadas para o ambiente concorrencial. Observa-se que, ao contrário, os países em desenvolvimento muitas vezes iniciaram e aprofundaram a liberalização e desregulamentação financeira sem antes fortalecer o marco de regulamentação bancária. (Vasconcelos, 2003).

É neste contexto que os bancos centrais do G10 viram a necessidade de se reunirem, inserindo o primeiro Acordo de Basileia no cenário mundial em 1988, na tentativa de estipular regras essenciais para uma regulação bancária. Em 2004 foi publicado um novo Acordo de

Basiléia, mais conhecido como Basiléia II, com o propósito de suprir algumas deficiências do Acordo original e reforçar a idéia da necessidade de estabilidade do sistema bancário internacional.

Podemos perceber que as situações de crise ou aumento da instabilidade financeira sempre despertam as preocupações com a regulamentação bancária. O início dos anos oitenta foi marcado pela crise da dívida e fragilização financeira, e é justamente neste contexto que as negociações do primeiro Acordo de Basiléia (em 1988) surgem. Já o Novo Acordo apareceu nos anos 90, estimulado pela instabilidade causada pelos *hedge funds* e o caso do *Long Term Capital Management* (LTCM). Os fluxos de capitais da década de 80 geraram uma sobre-expansão dos empréstimos bancários, o que culminou na instabilidade e/ou colapso do sistema bancário no momento de sua reversão. Esta instabilidade foi associada às fragilidades institucionais, segundo a literatura convencional, como a deficiência dos mecanismos de supervisão e regulação do sistema bancário. Entretanto, regulação e supervisão podem ser mecanismos lentos para ajustar mudanças estruturais nos mercados financeiros (como ressaltam alguns autores), porém não existe nenhum caso, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, onde um grande crescimento de liquidez no sistema bancário não levou a uma sobre-expansão dos créditos bancários, a um declínio da qualidade dos ativos e fraco crescimento na avaliação de riscos (Prates, 2002).

Portanto, as crises foram um alerta para a necessidade de regulação do sistema financeiro, porém esta regulação não necessariamente teria impedido estas de ocorrerem. A fragilidade institucional do período não foi determinante para as crises, porém com certeza foi fator agravante. Sendo assim, os Acordos podem ajudar a prevenir crises financeiras e diminuir o risco sistêmico, mas não solucioná-las ou evitá-las sempre. Não se pretende aqui vincular a crises financeiras na América Latina ao fato de que simplesmente não havia regulação e supervisão do sistema, mas sim mostrar a importância da regulação e seu provável

efeito positivo caso esta tivesse sido feita em momento anterior às crises, visto que estes mecanismos de regulação são lentos e não causam mudanças estruturais nos mercados financeiros no curto prazo. Assim, os mecanismos apresentados pelos Acordos de Basileia vão ao encontro da adequação do ambiente concorrencial no sistema bancário, fortalecendo assim o sistema financeiro como um todo.

A “cultura do *rating*” poderá ajudar no processo de implementação dos Acordos. No mundo ela está começando a se desenvolver, mas nos países periféricos ainda há muito que ser estimulado, pois a atuação destas agências de *rating* ainda é muito limitada. A adoção dos sistemas internos implicará um aumento significativo do requerimento de capital para instituições com classificação baixa. O que podemos perceber facilmente é que estas instituições encontram-se, sobretudo, nos países periféricos. Logo, provavelmente os empréstimos ficarão mais caros (seus custos serão mais caros devido ao aumento do requerimento de capital) e poderá haver retração significativa dos fluxos de capitais privados para os países periféricos, caso houvesse adesão de grande número destes países ao Acordo, e caso suas regras fossem seguidas à risca, sem desvios.

A criação da cultura de risco ajudará os bancos a se tornarem mais eficientes, melhorando sua relação risco/ rendimento no longo prazo. Inicialmente, o Comitê prevê que somente os grandes bancos internacionais terão condições de desenvolver e adotar sofisticados sistemas de avaliação de riscos. Provavelmente os mercados financeiros irão se reorganizar, beneficiando um número reduzido de bancos líderes.

Nos mercados bancários, problemas de liquidez podem se transformar em insolvência. Neste sentido os Acordos de Basileia, ao ter como instrumento central os requerimentos mínimos de capital, poderão detectar e prevenir problemas de insolvência, mas não lidam com a iliquidez. A possibilidade de corridas, contágio e problemas sistêmicos podem ser minimizados e não eliminados totalmente pois os requerimentos mínimos não previnem este

tipo de comportamento (Mendonça, 2002). O processo de supervisão (Pilar 2) e a disciplina de mercado (Pilar 3) têm como objetivo atuar na prevenção da ocorrência de crises financeiras. Estes pilares contribuem na prevenção de crises financeiras, mas não na solução destas.

Inicialmente os bancos do G-10 previam adoção ao Acordo somente pelos grandes bancos internacionais deste grupo, e isto foi efetivado em 1992. Porém, poucos anos depois outros países iniciaram a adesão ao Acordo também. Sem dúvida alguma, o objetivo dos países emergentes em geral, ao aderir ao Acordo, é mostrar ao mercado financeiro que também quer seguir as regras de forma a tornar-se melhor integrado ao sistema financeiro mundial. Apesar da forma cautelosa que os países latinos vêm adotando as regras do Acordo percebemos que, sobretudo no Brasil, a regulação do sistema bancário já está bem avançada. E nos outros países da América Latina os projetos estão em andamento.

Referências Bibliográficas

AGLIETTA, M. **Lidando com o Risco Sistêmico**. Economia e Sociedade, n. 11. Dez/ 1998.

AKYÜZ, Y. (1998) **The East Asian Financial Crisis: Back to the Future**. Geneve: UNCTAD (mimeo)

BCBS (1988). **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standarts**. Basle: Basle Committee on Banking Supervision

_____ (2001) **The New Basle Accord**. Basle: Basle Committee on Banking Supervision. (Janeiro, 2001)

BCRA - **Banco Central de La República Argentina**. Disponível em <http://www.basilea2.com.ar>

CNBV - **Comisión Nacional Bancaria Y de Valores** Disponível em: <http://www.cnbv.gob.mx>

CARNEIRO, F. L. VIVAN, G. F. A & KRAUSE, K. **O Novo Acordo de Basiléia – Um Estudo de Caso para o Contexto Brasileiro**. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/pre/inscricaoContaB/trabalhos/O%20Novo%20Acordo%20de%20Basileia%20um%20estudo%20de%20caso%20para%20o%20contexto%20brasileiro.pdf>> Acesso em: 07 maio /2007

CARVALHO, F. C. Inovação Financeira e Regulação Prudencial: da Regulação de Liquidez aos Acordos de Basiléia. In: Sobreira, Rogério (org.) **Regulação Financeira e Bancária**. São Paulo. Atlas, 2005.

CEF - Centro para la Estabilidad Financiera- **BASEL II ADOPTION AND ADAPTATION IN LATIN AMERICA** (Seminário) - Março, 2008 – disponível em: <http://www.iadb.org/res/files/BASELII/Basel-Index.htm>

CORNFORD, Andrew. Basiléia II: O Novo Acordo de 2004. In: **Regulação Bancária e Dinâmica Financeira: Evolução e Perspectivas a partir dos Acordos de Basiléia – Organização: Ana Rosa Ribeiro de Mendonça e Rogério Pereira de Andrade**. Unicamp. IE, 2006.

FISCHER, S. (1998). **Capital-account liberalization and the role of IMF**. Princeton Essays in International Finance, International Finance Section, Princeton University, n.207

FREITAS, Maria Cristina Penido de; PRATES, Daniela Magalhães. (2001) **Sistema Financeiro e Desenvolvimento: As Restrições das Novas Regras do Comitê da Basiléia Sobre os Países Periféricos**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/prebisch/pdfs/11.pdf>>

_____ (1998) **Abertura Financeira na América Latina: As Experiências da Argentina, Brasil e México**. Economia e Sociedade, Campinas, n. 11

GÓMEZ CASTAÑEDA, O.R.: "Basilea I y II" en **Observatorio de la Economía Latinoamericana** N° 56, febrero 2006. Texto completo em <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ve/>, acesso em 8 de junho de 2008.

GOTTSCHALK, Ricardo; SODRÉ, Maria Cecília. **O Novo Acordo da Basiléia no Brasil e na Índia: Uma Análise Comparada**. Economia Política Internacional – n.5, Campinas, abr./jun. 2005.

HALL, M. J. **The BIS Capital Adequacy “Rules”: a Critique**. Banca Nazionale del Lavoro Quartely Review, n. 169. June, 1989.

MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. (2004). **O Acordo da Basiléia de 2004: Uma Revisão em Direção às Práticas de Mercado**. Economia Política Internacional – n.2, Campinas, jul./set. 2004.

_____ (2002) **Os Acordos da Basiléia: Uma Avaliação do Novo Formato da Regulação Bancária**. Instituto de Economia, Unicamp. Tese de Doutorado, 2002.

_____ (2006) **Basiléia II em meados de 2006: perspectivas para implementação e outros desenvolvimentos recentes**. Economia Política Internacional – n.8, Campinas, jan./jun. 2006.

PRATES, Daniela Magalhães. (2002) **Crises Financeiras dos Países “Emergentes”: Uma Interpretação Heterodoxa**. Instituto de Economia, Unicamp. Tese de Doutorado, 2002.

_____ (1999) **A Abertura Financeira dos Países Periféricos e os Determinantes dos Fluxos de Capitais**. Revista de Economia Política, v.19, n.1, jan. – março, 1999

_____ (2005) **As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional**. Revista de economia contemporânea, Rio de Janeiro - RJ mai/ago, v. 9, n. 2, p. 263-288

POU, Pedro. **Modelos de Regulação – A Experiência Argentina** – Rio de Janeiro, Banco Central do Brasil. 2000. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/secre/seminarioIntSeg/expArgentina.pdf> - acesso em sete jun. 2008

QUEVEDO, Noemí Vásquez; José Antonio Núñez Mora; Antonio Ruiz Porras. **Efectos de la globalización financiera en la administración y regulación de riesgos bancarios en México**. Revista Contaduría y Administración. 219. Maio a agosto/ 2006

RODRIK, D. (1998) **Who needs capital account convertibility?** Princeton Essays in International Finance, International Finance Section, Princeton University, n.207

STIGLITZ, J. (2000). **Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability**. World Development vol. 28, n. 6, pp. 1075-1086

SVARZMAN, Dr. Martín. **Basilea II: un gran incentivo a la gestión de riesgos**. Disponível em: <http://www.basilea2.com.ar/>

TURNER, Philip. **The Banking System in Emerging Economies: How Much Progress Has Been Made?** BIS - Bank For International Settlements, n. 28, Ago./2006.

VASCONCELOS, Marcos R.; STRACHMAN, Eduardo; FUCIDJI, José R. **Liberalização e Desregulamentação Bancária: Motivações, Conseqüências e Adaptações**. Nova Economia. Belo Horizonte. Janeiro/Junho, 2003.

WILLIAMSON, J. **Reformas Políticas na América Latina da década de 80**. Revista de Economia Política, v.12, n.1, 1992.