

9 ago 2007

Nº 34

Basiléia II: questões pendentes que interessam ao Brasil

Por Lavinia Barros de Castro¹
Economista da SAE

Regras vêm sendo aprimoradas, mas problemas não foram totalmente solucionados

A regulação no sistema financeiro é justificada pela necessidade de se evitar um “risco sistêmico”. Isto decorre do fato de, diferentemente de outros setores da economia, a quebra de um banco contaminar outras instituições bancárias, transformando em global um problema de origem particular.

O “contágio” ocorre através de dois mecanismos. A existência de uma ampla rede de empréstimos interbancários possibilita que a insolvência de um banco compro-

meta outros. Esse processo pode se estender de tal forma a colocar o sistema bancário todo em risco. O segundo mecanismo decorre do fato de os bancos operarem o sistema de pagamentos da economia. Assim, na medida em que um vá à falência, seus depositantes (empresas e famílias) não têm como saldar suas obrigações, o que faz com que a crise se irradie para além do setor financeiro. Assim, no intuito de evitar as severas consequências sobre o nível de atividade e de emprego, o regulador atua no nível bancário individual – embo-

Visão do Desenvolvimento é uma publicação da Secretaria de Assuntos Econômicos (SAE), da Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. As opiniões deste informe são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente o pensamento da administração do BNDES.

¹ A autora agradece aos comentários e críticas de André Morandi.

ra seu objetivo último seja evitar a crise sistêmica.

A regulação bancária vem, nos últimos anos, sendo objeto de sucessivas atualizações. Até recentemente, o grande esforço das autoridades se restringia a controlar as reservas monetárias que os bancos são obrigados a constituir para garantir seus pagamentos. O objetivo era preservar a capacidade de de suas instituições honrarem os depósitos de

seus clientes. Tradicionalmente, portanto, a regulação financeira era uma questão restrita a governos nacionais e possuía caráter eminentemente prudencial, focada no risco de liquidez.²

A partir de 1988, esse cenário sofreu profundas transformações. Foi criado um marco regulatório internacional, conhecido como “Acordo da Basileia I”. Em lugar de focar a atuação no risco de liquidez e na exigência de reservas, a preocupação passou a ser a mitigação do risco de não pagamento dos empréstimos (risco de crédito ou *default*) e aumento do capital próprio dos bancos. O regulador, ao invés de limitar a capacidade de os bancos realizarem

empréstimos, passou a exigir o maior comprometimento de seus acionistas com o gerenciamento da instituição.

Em 2001, foram enunciadas propostas de mudanças profundas no processo de regulação bancária formalizado em Basileia I. As inovações alteram tanto a noção de risco bancário como as formas de relacionamento entre as auto-

ridades reguladoras e o sistema financeiro. Esse informe tem por objetivo cha-

mar atenção para algumas implicações desta revisão para o Brasil.

1. Basileia I – um marco na Regulação Bancária

Basileia I foi concebido para ser aplicado a bancos internacionalmente ativos, sediados em países industrializados. Embora a estabilidade do setor financeiro fosse em si um objetivo, a preocupação central, particularmente do governo dos Estados Unidos, era de nivelar as condições de competição de seus bancos com instituições de outros países, especialmente os bancos japoneses, que estavam submetidos a marcos regulatórios menos restritivos.³ Essa diferença reduzia a capacidade de os bancos americanos concorrerem em um mercado

2 Carvalho, Fernando Cardim: “Inovação Financeira e Regulação Prudencial: da Regulação da Liquidez aos Acordos da Basileia”, UFRJ, 2003.

3 Carvalho, idem.

cada vez mais globalizado.

O Acordo tornou-se, com o tempo, uma importante referência, seja para os países desenvolvidos, seja para os em desenvolvimento. Passou a ser aplicado a todos os bancos, independente de tamanho das operações se darem ou não no âmbito internacional; de serem instituições especializadas em atividades de curto ou de longo prazo etc.

A principal característica de Basiléia I é sua natureza

tutelar. A regulação da atividade bancária passou a ser feita através de uma regra baseada em uma razão entre o capital dos bancos e seu “Ativo Ponderado pelo Risco” (APR). A ponderação do APR é feita a partir de categorias de risco pré-estabelecidas internacionalmente, mas que podem ser adequadas conforme determinação do regulador nacional. O quociente Capital-APR deve, na recomendação internacional, ser de no mínimo 8%. No Brasil, quando Basiléia I foi introduzida, em 1994, o requerimento de capital era também de 8%, mas foi elevado para 11%, a partir de 1997. Quanto maior este requerimento, menor a capacidade de os bancos ampliarem seu crédito – e, portanto, em princípio, mais seguro torna-se o sistema.

Desde o início, o número redu-

zido de categorias de risco estabelecido por Basiléia I se provou inadequado à ampla diversidade das operações bancárias. Muitas vezes, o capital exigido pelo regulador não refletia o real perfil do risco das instituições. Além disso, o Acordo implicava em desvantagens competitivas para os bancos, em relação a outras instituições financeiras que podiam,

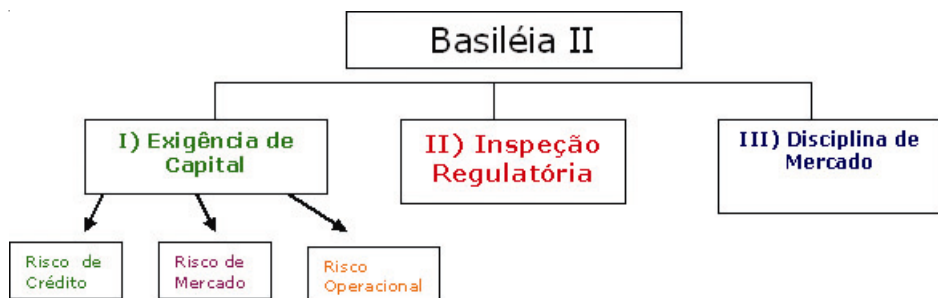
com menor capital, realizar operações semelhantes. Essas críticas leva-

ram a alguns aperfeiçoamentos.

Em 1996, o Acordo foi objeto de uma emenda, passando a incluir, além do risco de crédito, o risco de mercado, ou seja, aquele decorrente de variações dos preços das ações, títulos, descasamentos entre taxas de câmbio etc.

2. Basiléia II – Incentivos para a auto-regulação

O ponto central de Basiléia II é passar definitivamente de uma estratégia de regulação tutelar, para um método em que os próprios bancos são incentivados a mensurar seus riscos e melhorar seus sistemas internos de controle. Há, implicitamente, o reconhecimento de que, diante do elevado grau de inovação financeira, qualquer tentativa de pré-classificar riscos tende a se tornar ra-



pidamente obsoleta. Algumas características do Acordo original, entretanto, permaneceram: o objetivo declarado de promover a segurança sistêmica e o foco nos bancos de atuação internacional. O novo marco é mais abrangente quanto ao tratamento dos riscos e mais atento à crescente sofisticação dos mercados financeiros.⁴

Basiléia II sustenta-se sobre três “Pilares Básicos”: i) Exigência de Capital; ii) Inspeção Regulatória; e III) Disciplina de Mercado. A Figura ilustra o novo formato da regulação bancária.

Sinteticamente as novidades são:

Pilar I: Exige dos bancos capital próprio para cobrir não só os riscos de crédito e mercado, agora diferenciados em número maior de categorias, mas também o

risco operacional. Este pretende reunir, em um único indicador, eventuais perdas resultantes de erros ou falhas decorrentes de processos internos, ação humana ou sistemas inadequados, ou ainda proveniente de eventos externos (p. ex, pane elétrica). Para cada um desses três riscos, Basiléia II permite tratamentos alternativos para cômputo do capital regulatório, que vão desde o uso de categorias de riscos fornecidas por Agências de *Rating*, até a permissão para construção de modelos próprios dos bancos. Cabe, porém, ao Banco Central julgar qual abordagem cada banco deverá seguir em cada um dos três riscos, bem como validar o modelo interno dos bancos.⁵

Pilar II: A ação reguladora é ampliada através do princípio da “Inspeção Regulatória”, que permite ao Banco Central intervir quando julgar necessário na política de administração de riscos dos bancos. O objetivo maior é estabelecer um diálogo permanente entre regulados e o Banco Central.

Pilar III: Visa incentivar o de-

⁴ Carvalho, F.J., op.cit.

⁵ Para o risco de crédito há 3 métodos disponíveis, chamados: *padrão*, em que as categorias são fixas exógenamente por Agências de *Rating* ou Agências de Crédito à Exportação; *método dos ratings internos*, onde o banco em questão fornece as probabilidades de *default*, mas o Banco Central fornece a fórmula de cálculo do capital; e *rating interno avançado*, que permite a criação de modelos estatísticos pela própria instituição. O risco operacional, de forma bastante semelhante, está disponível em três métodos: *básico*, *padrão* e *avançado*. Por fim, o risco de mercado pode ser computado no *método padrão* ou *método dos ratings internos*.

envolvimento de um conjunto de requisitos de transparência que propiciem a “disciplina pelo mercado”. O objetivo é fomentar a padronização nos procedimentos contábeis e na divulgação das informações. Do ponto de vista analítico, incentiva o setor bancário a caminhar mais no sentido da auto-regulação, sem prejuízo da regulação imposta pelo governo.

4. Basileia II:

Problemas apon-

tados e soluções encontradas⁶

Basileia II representa um grande avanço no tratamento dos riscos bancários. Entretanto, ao caminhar nessa direção, alguns problemas foram agravados. Em primeiro lugar, o novo Acordo, ao tornar possível diferenciar o risco entre as empresas devedoras, exacerba a tendência à concentração do crédito. As firmas de maior porte e mais consolidadas, consideradas de menor risco seriam mais beneficiadas pelas mudanças propostas, em detrimento de empresas de menor porte ou mais novas, com consequências negativas para o emprego e para o desenvolvimento econômico em geral. Para amenizar esse problema já foi estabelecida

uma emenda à Basileia II, que dá tratamento diferenciado às Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME), reduzindo os requerimentos de capital em torno de 10%.

Uma segunda crítica a Basileia II refere-se à maior exigência de capital para créditos de longo prazo, baseada no princípio geral de

O novo acordo propõe transferir aos bancos a tarefa de mensurar seus riscos

que essa modalidade de operações seria intrinsecamente mais arriscada. Estudos feitos pelo

KfW, Banco de Desenvolvimento Alemão, mostram que, com o novo acordo, os requerimentos de capital para créditos de longo prazo aumentariam de forma desproporcional ao risco. Em consequência, a redução da oferta de créditos de longo prazo, em vez de contribuir para maior estabilidade do sistema, tenderia a aumentar a instabilidade, além de prejudicar o desenvolvimento econômico. Ao invés de atrair empresas capazes de pagar seus compromissos ao longo do tempo, os bancos tenderiam a direcionar crédito para firmas com projetos de retorno imediato e, possivelmente, de maior risco. No que se refere ao desenvolvimento econômico, obras de infra-estrutura e investimentos de alto valor agregado e elevado retorno social, seriam prejudicados.

A crítica contra o viés curtoprazista do acordo foi incorpora-

⁶ Esta seção reproduz, de forma resumida, a discussão contida na Seção 5 do trabalho de Sobreira, R. e Zendron, P.: “Implications of Basel II for the Development Banks”, em *Quem Controla o Sistema Financeiro?*. Rio de Janeiro: Ibase, 2007.

da pelo Comitê da Basileia, que criou, em 2006, a possibilidade de as autoridades nacionais arbitram se os créditos devem ou não ser classificados de acordo com o prazo, ou devam ter um tratamento uniforme. Esta flexibilização é fundamental, sobretudo, para países como o Brasil – onde crédito bancário de longo prazo, sobretudo na área de infra-estrutura, é fundamental para o crescimento econômico.

Em terceiro lugar, encontra-se o problema de o novo marco regulatório, em virtude da possibilidade de os bancos de maior porte desenvolverem modelos de *rating* que economizem custos, reforçar a tendência à concentração bancária. Para fazer frente a este problema, alguns países estão buscando soluções alternativas. Por exemplo, está em estudo nos EUA a criação de um Acordo de Basileia I, com objetivo de criar um marco intermediário que não prejudique tanto os bancos de menor porte.

Uma quarta crítica importante refere-se à natureza pró-cíclica do novo acordo. De fato, em momentos de baixo crescimento da economia, as probabilidades de *default* aumentam bem como a

capacidade de recuperação dos créditos pelos bancos diminui – ao mesmo tempo em que as exigências de capital regulatório estariam aumentando –, o que levaria a um aprofundamento da recessão. Para contornar o viés pró-cíclico foram feitas igualmente modificações no acordo original. Genericamente, estas mudanças criam sobras de capital nos momentos de alta do ciclo,

que servirão de colchão para a fase recessiva. O Banco Central deverá exigir

tratamento adequado à questão da pró-ciclicidade nos bancos que estiverem autorizados a usar os seus próprios modelos.

Pelo exposto, vemos que Basileia II tem sido aprimorado nos últimos anos. Embora não se possa dizer que os problemas estejam resolvidos.

5. Conclusões e Implicações para o Brasil

Basileia II procura tratar os riscos bancários de uma forma mais abrangente e atual. Fundamentalmente, há mais categorias de risco do que existia previamente, e proporciona-se mais flexibilidade de gestão por parte dos bancos. Em compensação, para os setores da economia onde reconhecidamente o mercado de crédito não opera de forma satisfatória – e existem falhas de

⁷ Um problema remanescente é o fato de que Basileia II não considera correlações entre países na carteira. Nesse sentido, os benefícios da diversificação entre países emergentes e desenvolvidos em um banco não é incentivada. Ver Griffiths-Jones, Stephany, Revista da Cepal n.83.

mercado, tais como a escassez relativa de crédito de longo prazo e a baixa disponibilidade de recursos financeiros para as MPME – as dificuldades aumentam. Mesmo considerando as emendas realizadas ao acordo de 2001, os problemas não estão sanados.

A questão do tratamento a ser dado para essas modalidades de crédito é uma questão fundamental para o Brasil. Um recente estudo da Serasa, com

base nos **Banco Central deve estar atento às implicações de Basiléia II para o desenvolvimento do país**

demonstrativos de cerca de 43 mil empresas com faturamento até R\$ 4 milhões nos setores da indústria, comércio e serviços mostra grandes diferenças no perfil das dívidas entre grandes e pequenas empresas, de 2000 até o primeiro trimestre de 2006. No setor industrial, em que o endividamento médio das MPMEs é o dobro dos realizados nos setores de comércio e serviços, o endividamento bancário médio é de 29% nos últimos 6 anos. Isto representa aproximadamente a metade do endividamento das grandes empresas. Embora a situação venha melhorando, impulsionadas por políticas públicas que incentivam os bancos privados a darem crédito a este segmento, e pelas novas linhas de crédito destinadas pelo Banco do Brasil e do BNDES, a questão não pode ser negligenciada.

No que se refere ao tratamento

para créditos de longo prazo, o Banco Central deverá estar atento aos efeitos que Basiléia II terá não apenas no setor bancário privado, mas principalmente na atuação dos Bancos de Desenvolvimento. No Brasil, o BNDES segue as regras de Basiléia I e é o grande banco de crédito de longo prazo da economia. Enquanto o prazo médio dos bancos girava em torno de 7 meses em 2006, o do

BNDES foi de 74 meses.

É importante ter em mente que pela

nossa longa história inflacionária, o mercado de crédito privado ainda possui um viés curto-prazista (estimulado por títulos públicos de liquidez diária e elevada rentabilidade). Ainda que esta situação na margem esteja melhorando, este é um tema que merece especial atenção.

Um terceiro problema apontado desde o lançamento do novo acordo é a tendência da Basiléia de exacerbar a concentração bancária – um movimento que já ocorre mundialmente. Não há, ainda, solução clara para contornar este viés, mas algumas iniciativas localizadas já estão sendo feitas, por exemplo, nos EUA, como vimos. No Brasil, esta é ainda uma questão em aberto. A concentração bancária vem aumentando nos últimos anos, no país. Considerando 104 bancos, os 10 maiores bancos brasileiros concentra-

ram 82,2% dos ativos em dezembro de 2006.

Por fim, Basiléia II foi criticada por ser um marco que aumenta o problema da pró-ciclicidade no mercado de crédito. A solução proposta recentemente parece ter reduzido de forma significativa o problema, embora aprimoramentos ainda possam ser feitos. A saída encontrada, porém, exacerba a prudência, aumentando os requerimentos de capital em períodos de expansão para utilizá-los em períodos de baixa do ciclo. No caso do Brasil, a solução proposta não parece ser adequada, uma vez que o sistema bancário não apresenta problemas visíveis de fragilidade, mas se caracteriza pela baixa relação Crédito-PIB ³.

A adoção dessas medidas poderia vir a comprometer o ritmo do crescimento do crédito, que vem sendo um fator importante para sustentar investimentos e empregos em diferentes setores como o imobiliário, o de investimento fixo etc.

Os problemas de acesso das micro e pequenas empresas ao crédito – do tratamento a ser dado aos créditos de longo prazo, a temas como a concentração bancária e o caráter pró-cíclico do sistema – formam uma agenda importante de assuntos a serem discutidos na implementação de Basiléia II, cujas soluções poderão ter profundas implicações econômicas e sociais.



O BANCO DO DESENVOLVIMENTO
DE TODOS OS BRASILEIROS

Se você quer receber os próximos números desta
publicação envie e-mail para
visao.do.desenvolvimento@bndes.gov.br.