

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DÉBORA DE LOURDES HOFMANN

REGULAÇÃO BANCÁRIA: OS ACORDOS DE BASILÉIA, ORIGEM, EVOLUÇÃO E
ABORDAGEM CRÍTICA

CURITIBA

2014

DÉBORA DE LOURDES HOFMANN

REGULAÇÃO BANCÁRIA: OS ACORDOS DE BASILÉIA, ORIGEM, EVOLUÇÃO E
ABORDAGEM CRÍTICA

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

DÉBORA DE LOURDES HOFMANN

REGULAÇÃO BANCÁRIA: OS ACORDOS DE BASILÉIA, ORIGEM, EVOLUÇÃO E
ABORDAGEM CRÍTICA

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. José Wladimir Freitas da Fonseca
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 09 de Dezembro de 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder a honra de chegar até aqui, me dando forças para seguir em frente.

Aos meus pais pelo apoio oferecido ao longo do curso, por me incentivar nos momentos mais difíceis e sempre acreditar em mim. Em todos os momentos, vocês foram imprescindíveis para o meu sucesso e contribuíram para que eu me tornasse uma pessoa melhor.

Agradeço ao meu professor orientador Fabiano Dalto, pela atenção e pela ajuda prestada para a realização deste trabalho sempre que eu precisei. Agradeço também pelo compartilhamento de valiosos conhecimentos compartilhados em sala de aula os quais me deram a base para desenvolver esta pesquisa.

A todos os outros professores da Universidade Federal do Paraná com quem tive contato e contribuíram muito para a minha formação.

À Ana Paula, Carin, Talita e Rodrigo pela amizade e companheirismo ao longo da minha graduação.

Aos amigos e familiares que de alguma forma contribuíram para minha formação.

Ao Bruno, pelo amor, carinho, companheirismo e paciência. Seu empenho e força de vontade me inspiraram a continuar, mesmo nos momentos mais difíceis.

RESUMO

O objetivo deste estudo visa, através da abordagem de um modelo baseado na teoria da regulação bancária, analisar a origem e a evolução dos Acordos de Basileia. Para tal, observou-se o desenvolvimento e a implementação das propostas de regulação bancária desenvolvidas pelo Comitê de Basileia, denominados Basileia I, II e III. Objetivou-se avaliar seus acertos e limitações, concluindo que, apesar de representarem um avanço na ordem de regulação bancária, os Acordos de Basileia I e II não foram suficientes para prevenir crises financeiras posteriores à sua implementação. Com relação ao Acordo de Basileia III, foram identificados pontos críticos, no entanto, sua eficiência dependerá da aplicação prática das medidas propostas neste.

Palavras-chave: Regulação Bancária. Acordos de Basileia

ABSTRACT

This study intends to provide, through a model approach based on banking regulation's theory, an analysis of the origin and evolution of Basel Agreements. In order to assess this, the development and implementation of the proposed Banking regulation developed by the Basel Committees, namely Basel I, II and III, was observed. It aimed at evaluating their successes and limitations, concluding that, despite representing a breakthrough in banking regulation, the Basel Agreements I and II were not sufficient to prevent financial crisis that happened after their implementation. Regarding Basel III Agreement, critical points were identified, however, its effectiveness will depend on its proposed measures practical implementation.

Keywords: Banking Regulation. Basel Agreements

LISTA DE ABREVIATURAS E/OU SIGLAS

ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais

BIS – *Bank for International Settlements*

RCL – Razão de Cobertura de Liquidez

RLEF – Razão Líquida Estável de *Funding*

VaR – *Value at Risk*

UFPR – Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A REGULAÇÃO BANCÁRIA.....	11
3 OS ACORDOS DE BASILÉIA	15
3.1 O COMITÊ DA BASILÉIA.....	15
3.2 BASILÉIA I	17
3.3 BASILÉIA II	20
3.4 BASILÉIA III	22
3.4.1 CONTEXTO ECONÔMICO.....	22
3.4.2 ACORDO DE BASILÉIA III.....	27
4 ANÁLISE CRÍTICA AOS ACORDOS DE BASILÉIA	36
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERENCIAS.....	44

1 INTRODUÇÃO

A importância e em especial a sensibilidade política do mercado dos serviços financeiros apontou a necessidade de uma maior fiscalização e regulação deste sistema, principalmente para conseguir um maior controle sobre as informações. A regulação do setor bancário e do sistema financeiro propriamente dito passou a ser um dos fatores primordiais da estrutura financeira, principalmente por limitar e fiscalizar as ações dos agentes financeiros.

Com o papel de controlar os agentes e organizar o sistema financeiro nacional, o Estado passou a desenvolver papel extremamente importante ao supervisionar o setor financeiro, com o objetivo de garantir o adequado cumprimento das regras estabelecidas.

É justamente quando consideramos as transformações e atualizações dos sistemas financeiros que surge a necessidade de uma supervisão eficiente das instituições financeiras, exigindo que o Estado através de seus órgãos competentes seja capaz de compreender a contabilidade específica das instituições financeiras e entender suas estratégias. No sistema brasileiro, esta função ficou como responsabilidade do Banco Central.

Em um contexto macro, a instabilidade do mercado financeiro global após o fim do Sistema Monetário Internacional baseado no sistema de taxas de câmbio fixas e as diversas inovações ocorridas nos mercados financeiros nos anos 70 e 80 que resultaram no processo de liberalização financeira e ocorreu o que podemos considerar a globalização da indústria bancária. Em decorrência deste movimento, houve um expressivo aumento no volume de empréstimos interbancários internacionais, o que aumentou os riscos e o alcance dos possíveis prejuízos decorrentes da quebra de um banco.

Além dos possíveis impactos que poderiam ser ocasionados pela quebra de um banco, eram muitas as preocupações quanto à “fuga” dos bancos para países onde a regulação ou a fiscalização fosse mais branda. Estas e outras preocupações motivaram a criação de uma comissão permanente de supervisores bancários com o patrocínio do Banco de Compensações Internacionais, passando esta comissão a ser denominada de “Comitê da Basileia”.

Assim, o Comitê da Basileia passou a desenvolver suas operações com a finalidade de compilar diferentes regimes normativos em diversos países, garantindo a fiscalização dos bancos, independentemente do país sede, de acordo com alguns princípios gerais.

Como primeiro trabalho efetivo do Comitê, fora assinado o Acordo da Basileia de 1988, também denominado de “Basileia I”, sugerindo algumas diretrizes para adequação de capital nos bancos, objetivando fortalecer a estabilidade do sistema bancário, auxiliando na redução dos riscos de insolvência das instituições bancárias.

Decorridos dezesseis anos, tendo em vista os avanços e as inovações do mercado financeiro, foi editado o “Basileia II, como é conhecido o Novo Acordo de Capital. Dentro de um contexto totalmente novo, o acordo surgiu para englobar o sistema bancário em sua diversidade real, ajustando pontos que não haviam sido tratados no primeiro Acordo, inovando, dentre outros pontos, ao abordar o risco operacional.

As orientações do Comitê da Basileia (Basileia I e Basileia II) e a supervisão do sistema financeiro foram colocados em cheque quando em 2007 “estourou” a maior crise financeira internacional desde a grande depressão de 1929. Em resposta à crise, surgiu o Basileia III (2010), com o propósito de fortalecer o sistema financeiro e preencher as lacunas deixadas por Basileia II.

Neste sentido, o presente trabalho pretende, através de uma análise do contexto histórico e doutrinário, percorrer os avanços trazidos por cada um dos acordos editados pelo Comitê, bem como explicitar os pontos falhos já experimentados para Basileia I e Basileia II e as expectativas do mercado financeiro para os possíveis resultados da aplicação integral do Basileia III.

2 A REGULAÇÃO BANCÁRIA

Neste capítulo será desenvolvido um panorama da intermediação financeira, apresentando uma abordagem teórica sobre a necessidade da regulação no setor bancário, mencionando externalidades, assimetria de acesso às informações e outras características que indicam a importância da regulação.

O mercado de serviços financeiros sempre foi um setor sensível politicamente e, por isso, fortemente regulamentado. A regulação financeira é um dos fatores determinantes da estrutura financeira, pois, limita as possibilidades de ação dos agentes financeiros e define as operações que podem ser realizadas legitimamente pelos agentes financeiros e o papel nelas exercidos pelas instituições financeiras Banco Central.

A definição de regras de comportamento não é apenas a ação de intervenção do Estado no setor, sendo necessário também supervisionar a atividade dos intermediários financeiros para garantir o adequado cumprimento das regras estabelecidas. Neste sentido, quando se consideram as mudanças por que passam os sistemas financeiros, a supervisão eficiente das instituições financeiras tornou-se complexa, exigindo formação de funcionários capazes de compreender a contabilidade específica de instituições financeiras e entender suas estratégias. Essa atividade pode ser realizada por instituições independentes, especialmente criadas para isto, ou por uma função adicional de organismos como o Banco Central. (CARVALHO, 2007)

Segundo Howells e Bain (2001), as razões específicas para a pressão por regulação da indústria bancária consistem em sua dependência da confiança pública. A posse de quantidades relativamente pequena de reservas em relação a depósitos aumenta a possível lucratividade dos bancos, mas, ao mesmo tempo, os deixa com risco de perder a confiança do público, resultando em uma corrida de retirada de depósitos. Desta forma, o risco de quebra é aumentado pela proporção entre a natureza líquida dos passivos bancários (depósitos) e a natureza ilíquida de seus ativos (empréstimos).

Para Carvalho (2007), as razões de regular a operação de instituições financeiras centra sua atenção sobre duas características importantes da atividade do setor: o primeiro argumento está relacionado ao setor bancário, onde importantes

externalidades, algumas positivas e outras negativas decorrem deste setor; o segundo argumento aponta para a alta probabilidade de as transações financeiras serem marcadas por forte assimetria de acesso às informações relevantes por cada lado das transações envolvidas. Se ambas as hipóteses são verdadeiras, justifica a definição de normas regulatórias que permitam que as externalidades positivas envolvidas na operação sejam preservadas e as externalidades negativas, eliminadas ou atenuadas. A regulação seria importante porque não se acredita que a relação entre os agentes diretamente interessados como compradores ou vendedores de obrigações seria suficiente para obter esse resultado. Neste sentido, a regulação prudencial se apoia principalmente na suposição de que externalidades importantes resultam da atividade financeira. Por outro lado, assume-se que a importância das assimetrias informacionais entre as partes de um contrato financeiro pode impedir a operação eficiente do mercado, permitindo a um dos lados, especialmente o das instituições financeiras, impor cláusulas contratuais a clientes injustificadamente favoráveis a si mesmas. Por essas razões, defende-se a necessidade de criação de regulações voltadas para a proteção do consumidor de serviços financeiros.

Das afirmações acima mencionadas por Carvalho (2007), é possível inferir que devido as externalidades geradas no sistema financeiro, definiu-se um conjunto de regulações prudenciais e devido a assimetria de informações, definem-se regras de defesa dos consumidores.

Carvalho apresenta uma definição sobre externalidades:

“Dá-se o nome de externalidades a benefícios ou custos envolvidos em uma transação qualquer que não sejam reconhecidos pelos agentes nela diretamente interessados. A existência de externalidades positivas justifica a criação de formas de apoio à operação de um dado setor da economia, mesmo que agentes privados estejam envolvidos, porque se supõe que a sociedade em geral, e não apenas os operadores privados envolvidos diretamente na transação, beneficia-se de sua realização. O contrário, naturalmente, vale para as externalidades negativas.” (CARVALHO, 2007, p. 271).

Para o sistema financeiro, é possível mencionar como uma das externalidades positivas resultante da atividade bancária a organização e administração de sistemas de pagamento. Outro fator de externalidade positiva é o efeito da concessão de crédito sobre a economia como um todo, pois, abre a possibilidade de geração de benefícios que vão além do lucro ou satisfação imediata do tomador de empréstimo; se, em caso de a produtividade de uma economia se desenvolva através de investimento e o

sistema de crédito bancário permita que os investimentos sejam realizados em escala muito maior do que se todos fossem restritos ao uso de seus próprios recursos, então há externalidades positivas, pois resulta em um aumento do bem-estar para a sociedade, que não estavam diretamente envolvidas nos contratos de crédito privados, entre o banco e o tomador, os quais pensam apenas em benefícios próprios.

Com relação à externalidades negativas, a principal a ser considerada na análise de criação de normas regulatórias é a possibilidade de crises sistêmicas, que podem ocorrer devido a interação entre instituições financeiras, quando obrigações de uma classe de instituição se constituem em ativos de outra classe, servindo assim como uma correia de transmissão de choques adversos. O contágio de choques adversos ainda podem ocorrer em função da perda de confiança do público em alguma classe de instituição, quando uma delas sofre algum choque adverso. Os clientes podem pensar que o mesmo poderia ocorrer com as instituições com que operam e a simples dúvida pode acarretar em saques em massa de seus depósitos condenando o resto do sistema à quebra. (CARVALHO, 2007)

Para Howells e Bain (2001), o contágio é uma das duas principais áreas de preocupação com relação a uma crise bancária:

“Há duas principais áreas de preocupação em relação a uma crise bancária. A primeira é a perspectiva de contágio – a quebra de um banco leva à quebra de outros, com a possibilidade de ocorrerem prejuízos a todo o setor financeiro. Isso, por sua vez, pode ter graves consequências para a economia real. O contágio pode ser tal, que a quebra de um banco ocasione perda de confiança no sistema bancário em geral. Por conseguinte, pode ocorrer uma “corrida ao banco” porque torna-se evidente que esse banco se encontra em uma posição financeira difícil – talvez tenha feito uma série de empréstimos duvidosos, que provavelmente não serão recuperados pelo banco. Isso poderia fazer com que o público se tornasse mais discriminativo ao escolher um banco, e, nesse caso, não haveria nenhum perigo para os bancos bem administrados. Porém, também poderia fazer com que muitos depositantes desejassem retirar seu dinheiro do sistema bancário em geral, causando problemas para todos os bancos. Uma segunda possível fonte de contágio é o altíssimo nível de negócios interbancários, uma característica comum das finanças modernas – a quebra de um grande banco poderia criar uma quantidade significativa de dívidas ruins para outros bancos. Também é possível que a inadimplência de um grande tomador de empréstimo leve outros tomadores a inadimplir também (...).” (HOWELLS E BAIN, 2001, p. 288)

A segunda preocupação mencionada por Howells e Bain (2001) está relacionada a uma possível quebra bancária, pois as quebras de instituições financeiras dentro de um sistema financeiro sofisticado tendem a atingir um grande número de pessoas, envolvendo tanto os pequenos poupadores como os grandes.

O argumento favorável à regulação bancária apresentado por Howells e Bain (2001) é baseado na existência de diversos tipos de falhas de mercado, principalmente a existência de informações assimétrica (também mencionado por Carvalho), por outro lado, os argumentos pontuados contra a regulação envolvem ideias de risco moral, “captura ou sedução do agente” e custos de cumprimento das regras.

Outro impacto da regulação é o aumento dos custos de entrada e saída de novas firmas, fato que pode inibir a concorrência, e, em determinados momentos a regulação pode até aumentar a instabilidade do setor. Uma posição intermediária é apoiar a regulação e favorecer a “autoregulação”, baseando no argumento de os profissionais envolvidos na atividade financeira terem interesse em manter a sua reputação e se encontram em posição privilegiada para entender o impacto da regulação sobre esta. No entanto, diversos problemas emergiram nas experiências de auto-regulação, conforme será mencionado mais adiante.

Howells e Bain (2001) complementa afirmando que os mercados financeiros têm sofrido fortes influências pela globalização e pela inovação financeira, causando problemas para as autoridades reguladoras, gerando a necessidade de coordenação das atividades entre as autoridades de supervisão bancária e de desenvolvimento de normas de regulação comuns para evitar complacência entre as autoridades fiscalizadoras; não é fácil planejar normas de regulação comuns a países com sistemas financeiros organizados de formas diferentes.

Através destas afirmações, é possível concluir que as externalidades e falhas de mercado justificam a criação de formas de intervenção, visando garantir a confiança pública e prevenir crises sistêmicas. No entanto, há alguns pontos que entram contra a regulação bancária, que podem impactar no bom funcionamento do sistema financeiro e no desenvolvimento de inovações bancárias que podem ser favoráveis ao setor como um todo. A regulação tende a reduzir o nível de competição no mercado regulado e, conseqüentemente, reduz a eficiência alocativa

É neste sentido que trataremos, em seguida, da análise de alguns aspectos relacionados aos Acordos de Basileia.

3 OS ACORDOS DE BASILÉIA

Este capítulo tem por objetivo analisar, através da abordagem de alguns aspectos relacionados à sua implementação e consequências, o funcionamento dos Acordos de Basiléia.

3.1 O COMITÊ DA BASILÉIA

O fim do Sistema Monetário Internacional baseado no sistema de taxas de câmbio fixas ocasionou em um mercado financeiro mundial instável. As mudanças ocorridas nos mercados financeiros nos anos 70 e 80 resultaram em uma onda de inovações financeiras tendo como consequência o processo de liberalização financeira que marcou os anos 70. Como argumenta Corazza:

“As mudanças ocorridas nos mercados financeiros nos anos 70 e 80 entram em choque com o aparato regulatório e de supervisão vigente no pós-guerra. A reação do mercado resultou numa onda de inovações financeiras no sentido de contornar aquelas restrições legais. A sequência foi o processo de liberalização financeira que marcou os anos 70. A maior liberdade operacional dos bancos, tanto nos mercados domésticos quanto nos internacionais, aumentou os riscos de suas operações, provocando crises bancárias sucessivas. As primeiras e mais importantes levaram à falência e à liquidação do Herstatt Bank da Alemanha e do Franklin National dos Estados Unidos, em 1974, e criaram os motivos e as condições para um novo processo de re-regulamentação, principalmente dos bancos internacionais.” (CORAZZA, 2005, p. 88).

Com a globalização da indústria bancária houve um expressivo aumento no volume de empréstimos interbancários internacionais aumentando também a possibilidade de uma quebra de um banco em um país causar prejuízos sérios para os bancos dos outros países ao mesmo tempo que haviam preocupações quanto à fuga dos bancos para jurisdições nacionais menos regulamentadas resultando em concorrência na “complacência normativa” entre centros administrativos. Um dos resultados dessas preocupações foi a criação de uma comissão permanente de supervisores bancários com o patrocínio do Banco para Compensações Internacionais, esse comitê ficou conhecido como Comitê da Basiléia com a finalidade de juntar os diferentes regimes normativos em diferentes países, garantindo que todos

os bancos fossem supervisionados de acordo com certos princípios gerais. (HOWELLS; BAIN, 2001, p. 293)

O Acordo de Basiléia surgiu para possibilitar o entendimento entre os reguladores com relação aos problemas originados da operação de mercados financeiros nacionais em diferentes localidades, com a finalidade de reforçar a estabilidade financeira. Trata-se de uma instância de discussão e coordenação informais entre reguladores bancários, originalmente apenas de países avançados; e, patrocinado pelo Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlements - BIS*) que é o responsável por sua secretaria e pelos meios materiais necessários ao seu funcionamento.

Segundo Peppe (2006), o comitê da Basiléia não deve ser entendido como um órgão internacional com a função de instituir políticas, normas ou regulamentos relacionados à atividade de supervisão bancária, cabendo essa tarefa aos organismos próprios de cada país-membro e aos órgãos de supervisão bancária dos países signatários do Acordo de 1988. Seu objetivo é estabelecer padrões mínimos para o desenvolvimento da atividade bancária em áreas específicas, como a supervisão de instituições bancárias com presença internacional, combate a práticas do ilícito de ocultação de bens, direitos e valores e financiamento de atividades terrorista. O Comitê representa um fórum comum com atividade regular, onde representantes de órgãos de supervisão bancária de diversos países podem discutir, analisar, trocar informações e experiências sobre temas relacionados com técnicas metodológicas, abordagens e modelos aplicáveis ao aprimoramento da sua atividade.

“O Comitê da Basiléia representa um fórum comum, com atividade regular, onde representantes de órgãos de supervisão bancária de diversos países podem discutir, analisar, trocar informações e experiências sobre temas relacionados com técnicas, metodologias, abordagens e modelos aplicáveis ao aprimoramento da sua atividade. Não tem, portanto, a prerrogativa de instituir políticas, normas ou regulamentos relacionados à supervisão bancária, mas estabelecer padrões mínimos para o desenvolvimento dessa atividade em áreas específicas, como a supervisão de instituições bancárias com presença internacional, combate a práticas do ilícito de ocultação de bens, direitos e valores (‘lavagem de dinheiro’) e financiamento de atividades terroristas.” (PEPPE, 2010, p. 8).

As orientações elaboradas pelo Comitê da Basiléia visam representar as melhores práticas relacionadas com as atividades de supervisão bancária e gestão de riscos em instituições financeiras, com destaque especial para os bancos. Um dos

objetivos principais do Comitê é reduzir diferenças e descompassos existentes nas atividades de supervisão bancária desenvolvidas pelos diferentes países.

De acordo com ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais) (2010), o Comitê, criado em 1974, surgiu devido à assincronia entre os horários de funcionamento da operação de mercados financeiros nacionais ter resultado em uma vítima, o banco alemão Herstatt, não sendo prudente permitir que outro caso como esse pudesse ocorrer, especialmente no contexto de volatilidade excessiva típica daquela época:

“O Comitê foi criado em 1974 para possibilitar o entendimento entre reguladores em torno de problemas derivados da operação de mercados financeiros nacionais em diferentes zonas temporais. A assincronia entre os horários de funcionamento desses mercados já havia feito uma vítima, o banco alemão Herstatt, e não era prudente permitir que outro caso como esse pudesse ocorrer, especialmente no contexto de volatilidade excessiva típica daquela década (...)”. (ANBIMA, 2010, p. 13).

Da mesma forma, Peppe (2006) apresenta:

“O Comitê da Basileia foi instituído no fim de 1974 pelos órgãos de supervisão bancária do G10, formado pelos 10 países mais industrializados, Bélgica, Holanda, Canadá, Suécia, Suíça, França, Alemanha, Itália, EUA, Japão, Reino Unido. O ponto de partida para a criação do Comitê foram os eventos relacionados às crises monetárias internacionais, a inadimplência de países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos, e seus reflexos nos respectivos sistemas financeiros, em especial nas instituições bancárias, cabendo destaque para o colapso do banco alemão Bankhaus Herstatt (...)” (Peppe, 2006, p 7).

O Comitê surgiu devido à necessidade dos bancos, principais intermediários, desenvolverem um sistema permanente e internacionalizado, capaz de gerir os seus riscos de forma mais eficaz diante das pressões do mercado e das quebras dos bancos ocorridas durante a década de 70. Originou-se em face da dificuldade em que se encontrava o mercado monetário e bancário do G10, instituindo regras e práticas de controle das operações bancárias.

3.2 BASILÉIA I

O Comitê da Basileia deu origem ao Acordo da Basileia de 1988, também chamado de Basileia I, propondo um conjunto mínimo de diretrizes para adequação de capital em bancos, com objetivo de fortalecer a estabilidade do sistema bancário, evitando o “efeito dominó”, com a recomendação de os bancos constituírem um capital mínimo, como forma de reduzir os riscos de insolvência das instituições bancárias, e suficiente para fazer frente à boa parte das ocorrências com materialização de perdas.

A principal característica de Basileia I é o fato de buscar regular a atividade bancária através da imposição de um capital regulatório às instituições. O primeiro Acordo focalizava apenas riscos de crédito; assim, apenas operações que caracterizassem empréstimos seriam atingidas pelas exigências de capital regulatório:

“O primeiro Acordo focalizava apenas riscos de crédito (isto é, o risco de *default* de empréstimos). Isto se explica em grande medida pelo fato de resultar de demandas norte-americanas, quando nos Estados Unidos ainda era vigente a lei Glass-Steagal, pela qual bancos comerciais não tinham licença para operar em mercados de títulos (exceto de dívida pública, para viabilizar a implementação de política monetária através de operações de mercado aberto). Assim, apenas operações que caracterizassem empréstimos seriam atingidas pelas exigências de capital regulatório.” (ANBIMA, 2010, p. 15).

Fortuna explica as implicações decorrentes do Acordo:

“O Acordo estabeleceu as regras para o funcionamento, a transferência e a reorganização das instituições financeiras, revogou a legislação que concedia incentivos à constituição de bancos múltiplos, unificou as carteiras de desenvolvimento e investimento e possibilitou a criação da carteira de arrendamento mercantil, vedada a emissão de debêntures, especificou os limites mínimos de capital e patrimônio de referência para o funcionamento das instituições financeiras a funcionar pelo Banco Central”. (FORTUNA, 2008, p 725).

Neste sentido, além de disciplinar a instalação e o funcionamento das dependências das instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central, fixou regras de determinação do Patrimônio de Referência que passou a ser calculado proporcionalmente ao grau de risco da estrutura dos ativos de cada instituição.

Segundo Leite e Lucas (2011), o Acordo definiu uma medida comum de solvência para os bancos, que passaram a alocar capital para cobrir riscos dos ativos que detinham sobre sua gestão. O capital exigido para cobrir os riscos dos ativos deveria ser maior que 8% dos ativos ponderados pelo risco.

A estrutura de ponderação foi fixada pelo próprio Comitê, variando de peso zero atribuído a ativos considerados sem risco, como, por exemplo, títulos da dívida pública de países da OCDE, ao de 100% para empréstimos a empresas privadas. Os pesos intermediários eram de 25% e 50% (ANBIMA, 2010).

De acordo com ANBIMA (2010), a previsão do Comitê seria de o Basileia I ser adotado apenas por países mais avançados e ter sua validade limitada apenas a bancos de atuação internacional; no entanto, o Acordo se tornou o principal pilar de regulação prudencial doméstica em mais de 120 países, ou seja, a exigência de capital proporcional e ativos ponderados pelo risco se tornou a principal peça de regulação prudencial em grande número de países, aplicada a todo o sistema financeiro, sem distinções. A implantação do Acordo em países de renda média e emergentes foi estimulada pela decisão do Fundo Monetário Internacional de utilizar a adesão ao Acordo como o principal critério para avaliação da solidez da regulação bancária doméstica nos países membros em seu programa de Padrões e Códigos.

No caso do Brasil, o Basileia I foi incorporado na década de 90, quando o processo de globalização da economia obrigou o Conselho Monetário Nacional a regulamentar os Limites Mínimos de Capital Realizado e Patrimônio Líquido para Instituições Financeiras, visando enquadrar o mercado financeiro aos padrões de solvência e liquidez internacionais. Carvalho e Santos apresentam a implantação do Acordo no Brasil:

“As medidas sugeridas no acordo foram implantadas nos países membros do Comitê em 1992, e no Brasil, o reflexo direto do Acordo de 1988 se deu com a publicação da Resolução nº 2099 pelo Banco Central do Brasil, em agosto de 1994. Essa Resolução estabeleceu que as instituições autorizadas a operar no mercado brasileiro deveriam constituir o Patrimônio Líquido Exigido (PLE) em valor igual à no mínimo 8% de seus ativos ponderados por fatores de risco, idêntico ao preconizado pelo BIS. Em novembro de 1997 esse índice foi alterado para 11%, por meio da Circular nº 2.784”. (Carvalho e Santos, P. 01).

Apesar de o Acordo de 1988 ter representado um avanço para a atividade de supervisão bancária, apresentava limitações com relação ao alcance e tratamento dos demais riscos aos quais as instituições bancárias estão expostas, pois se aplicava apenas a riscos de crédito, por sua vez, calculados a partir de uma tabela predefinida com apenas quatro classes de risco.

Em 1996 foi divulgada uma emenda ao Acordo de 1988, na qual se definiu a exigência de capital regulatório adicional calculado para cobrir riscos de mercado

(variação adversa no preço de ativos mantidos em carteira negociável). No Brasil, o cálculo do capital regulamentar para risco de mercado foi incorporado através das Resoluções nº 2.606/99 e 2.692/00, que contemplavam o requerimento de capital mínimo para risco de câmbio e taxa de juros, respectivamente.

Estes requerimentos de capital funcionariam como uma garantia contra os riscos incorridos pelos bancos no sistema, no entanto, Basiléia I não conseguiu evitar as diversas falências de instituições financeiras ao longo da década de 90, com as sucessivas crises financeiras (1992 – Europa, 1994 – México e 1997 (Ásia), então, ao mesmo tempo em que foi divulgada a emenda ao Acordo de 1988, iniciou-se uma ampla revisão das cláusulas do Acordo, que levaria após muitos adiamentos, ao texto divulgado em 2004, que se tornou conhecido como BASILÉIA II.

3.3 BASILÉIA II

BASILÉIA II, como é conhecido o Novo Acordo de Capital, foi divulgado em 2004, e por ser um reflexo natural dos avanços e inovações do mercado financeiro e da necessidade de uma estrutura de capital que seja mais sensível ao risco é muito mais complexo que o de 1988. Surgiu para cobrir o sistema bancário em sua diversidade real, devido à necessidade de ampliação do marco regulatório com a finalidade de tentar fechar as lacunas do primeiro Acordo. Na sua elaboração, considera-se que os bancos não eram apenas instituições para concessão de crédito e captação de recursos, mas instituições bancárias mais complexas, envolvendo serviços e riscos diferenciados em suas operações. Basiléia II, dentre outros pontos, inova ao abordar o risco operacional.

De acordo com Leite e Lucas (2011) foram as crises asiática em 1997 e a russa em 1998 que evidenciaram a necessidade de revisar as regras de gestão de riscos nas instituições financeiras, com o objetivo de promover a solidez e a estabilidade do sistema bancário internacional prejudicado pelas tais crises. O objetivo foi estabelecer um acordo onde o processo de gestão de risco fosse inserido nas instituições financeiras, permitindo mudar o foco em que a atividade principal era a mensuração de capital regulamentar para um modelo onde exista a gestão de riscos nas suas diversas modalidades.

Segundo ANBIMA (2010), no BASILÉIA II são cobertos três tipos de riscos: de crédito, de mercado e operacional. Na sua formulação foram reconhecidas as diferenças entre as instituições bancárias no que tange à capacidade de mensuração e administração de risco; devido a isso, de maneira geral, sempre que possível são oferecidos ao menos duas alternativas de enquadramento, uma padronizada e dirigida apenas a bancos de operação menos sofisticada e outro que abre espaço para peculiaridades de abordagens de bancos com sistemas de mensuração e administração de riscos mais avançados.

Fortuna apresenta o objetivo da estrutura do Novo Acordo de BASILÉIA:

“Pretende-se que a estrutura do novo acordo alinhe as necessidades regulatórias de capital dos bancos o mais próximo possível dos riscos primários a que se sujeitam estas instituições e forneça, aos bancos e seus supervisores, várias opções que permitam a correta avaliação da suficiência de seu capital em relação aos riscos assumidos.” (Fortuna, 2005, p 717)

BASILÉIA II se concentra nas necessidades mínimas de capital, com o objetivo de ajustar a estrutura de medida estabelecida no Acordo de 1988, na revisão de supervisão da suficiência de capital de uma instituição e o seu processo interno de avaliação e na disciplina de mercado por meio de um desdobramento eficaz para incentivar práticas bancárias seguras e adequadas (Fortuna, 2005).

O Novo Acordo foi estruturado em três pilares, Fortuna (2008, p. 717-718):

PILAR I – Requerimento de Capital Mínimo. O objetivo é garantir uma melhor alocação de capitais para cobrir as exposições das instituições aos riscos assumidos em suas operações e, desta forma, garantir a manutenção de níveis confortáveis de capitalização. Esta estrutura irá motivar os bancos a melhorar a sua capacidade de gerenciamento de risco, produzindo necessidades de capital mais precisas.

Para os riscos de crédito, utilizou-se de base o Acordo de 1988, buscando introduzir o uso de avaliação de créditos concedidos para os bancos menos complexos; para os bancos com capacidade mais avançadas de gerenciamento de risco, capazes de cumprir com padrões rigorosos de supervisão, é possível fazer uso de uma abordagem interna baseada nas taxas. Com relação ao risco operacional, o Comitê apresenta um gasto explícito de capital, representado pela possibilidade de perdas devido a pane nos computadores, falhas humanas e dos processos internos, ou fraude; a proposta é de uma retenção de capital equivalente a 30% do total de suas

receitas através da intermediação financeira e a prestação de serviços, o que pode representar em média 20% de seu patrimônio.

Pilar II – Supervisão Bancária. O objetivo é induzir a supervisão bancária a atuar no sentido de garantir que as instituições financeiras executem os processos internos necessários e suficientes para identificar e gerenciar suas exposições aos riscos. Neste Pilar, são apresentados os procedimentos para que os supervisores garantam que cada banco possua processos internos seguros para avaliar a suficiência de seu capital e busquem capitais que sejam adequados ao seu perfil de risco específico e ao seu ambiente de controle.

Pilar III – Disciplina de Mercado. Com o objetivo de estimular a transparência das instituições financeiras, enfatiza a ética e a disciplina de atuação em mercado através de um conjunto de princípios, exigências e ações.

No momento em que o Basileia II estava em processo de implementação em vários países, sobreveio a crise financeira iniciada em 2007. Por solicitação, especialmente dos líderes do G-20, o Comitê passou a examinar as lições da crise. Essas lições e as propostas delas resultantes constituem o chamado BASILÉIA III.

3.4 BASILÉIA III

3.4.1 CONTEXTO ECONÔMICO

A crise financeira internacional que iniciou em meados de 2007 foi a maior crise do capitalismo desde a grande depressão de 1929. Com origem nos Estados Unidos após a bolha especulativa do mercado imobiliário, a crise se desenvolveu através da grande expansão de crédito bancário e se potencializou pelo uso de novos instrumentos financeiros, tomando grandes proporções e se transformando em uma crise sistêmica após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers em meados de setembro de 2008. A crise colocou em dúvida a arquitetura financeira internacional à medida que explicitou as limitações dos princípios básicos do sistema de regulação e supervisão bancária e financeira que estavam regentes, colocando

também em questão a sobrevivência de um perfil específico de instituições financeiras.

Segundo Oreiro (2011), o evento detonador da crise se deu com a falência do banco Lehman Brothers em meados do mês de setembro de 2008, após a recusa do banco central americano (FED) em socorrer a instituição, impactando sobre o estado de confiança dos mercados financeiros, rompendo a convenção dominante de que a autoridade monetária americana iria socorrer todas as instituições financeiras afetadas pelo estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário.

De acordo com Silber (2010), a crise teve origem com a gradual desregulamentação do mercado financeiro:

“A desregulamentação do mercado financeiro tem início nos anos 80, e gradualmente é desmontada grande parte da legislação que limitava a atividade bancária. Os bancos, na esteira da desregulamentação e das inovações financeiras, mudaram o escopo de suas atividades, dos empréstimos tradicionais em direção à securitização de recebíveis e derivativos. Esses mercados não tinham regulamentação adequada, particularmente para bancos de investimento, seguradoras e fundos *hedge*, permitindo uma alavancagem crescente dos bancos. A criação de companhias de propósitos especiais permitiu retirar o risco dos balanços dos bancos comerciais, sem eliminar os compromissos de inadimplências de empresas coligadas (*shadow banking system*). O crescimento vertiginoso da atividade bancária na securitização e em derivativos aumentou a taxa de retorno na intermediação financeira, e salário, lucros e bônus cresceram na mesma proporção (...)” (Silber, 2010, p. 86)

Silber ainda complementa:

“(...) A desregulamentação e as inovações financeiras permitiram o gigantismo do setor financeiro tornando-o extremamente vulnerável a choques, crises bancárias e a bolhas nos preços dos ativos (...)” (Silber, 2010, p. 86).

Para Bresser-Pereira (Associação Keynesiana Brasileira, 2008), o motivo direto da crise foi a concessão de empréstimos bancários de forma irresponsável, para credores que não possuíam condições de pagar ou que não teriam como pagar a partir do momento que a taxa de juros começasse a subir como de fato aconteceu. Agravando ainda mais com as inovações financeiras através dos agentes financeiros para securitizar os títulos podres transformando-os em títulos AAA por obra de agências de risco interessadas em agradar seus clientes.

Carvalho (Associação Keynesiana Brasileira, 2008) afirma que com um mercado de financiamento imobiliário dos Estados Unidos promissor, no entanto,

essencialmente maduro, de crescimento relativamente lento, principalmente depois que a população americana começou a envelhecer. A forma encontrada para ampliar mais intensamente que o simples crescimento vegetativo da população foi a abertura do mercado dos tomadores chamados de *subprime*¹. Esses indivíduos formavam uma enorme parcela da população, representando um enorme mercado potencial para financiamentos imobiliários; além disso, também deveriam ser mais lucrativos, pois como eram mais arriscados, teriam de pagar taxas maiores que os do mercado “normal”, ou *prime*, para conseguir um empréstimo. Com a finalidade de disfarçar essas hipotecas *subprime*, os bancos utilizaram o processo chamado *securitização*, que consistia em um certo número de contratos de hipotecas que prometem pagar uma determinada taxa de juros com rendimentos baseados nos juros pagos pelo tomador da hipoteca; eram usados como um lastro de um título financeiro que era vendido para investidores. Em geral, o comprador desse papel não tem muita noção do risco que está comprando, pois ele não visualiza as hipotecas que lhe servem de lastro.

Com relação ao processo que desencadeou a crise e indo de encontro com as afirmações de Carvalho:

“O processo que desencadeou a crise foi a perda repentina de liquidez da maior parte dos papéis emitidos principalmente por instituições financeiras, os quais até o início de 2007 gozavam de plena receptividade no mercado, constituindo-se num grupo de ativos altamente líquidos: era o modelo de securitização de dívidas, em seu auge, exibindo suas fissuras internas. Papéis lastreados em hipotecas *subprime* e toda uma gama de papéis securitizados lastreados em diversos tipos de dívidas de terceiros (chamados genericamente de *asset backed securities*, ABS, e de *mortgage backed securities*, MBS, quando o lastro se constituía em hipotecas residenciais), haviam emergido ao longo das décadas de 1980 e 1990 como inovações financeiras altamente rentáveis. Havia mercados altamente dinâmicos ainda para *commercial papers* (em particular, os chamados *asset backed commercial papers*, ABCP), papéis negociados com acordos de recompra (*repurchase agreement*, chamados de repos no jargão de mercado) e obrigações de dívidas colateralizadas (*collateralized debt obligations*, CDO)”. (Vasconcelos, 2014, p.87)

Ao final de 2006 quando já haviam realizados um montante alto de valor de empréstimo de hipotecas *subprime* e a economia norte-americana não se apresentava

¹ O termo *subprime* refere-se a hipotecas de alto risco, que eram concedidos a clientes que não tinham boa avaliação de crédito nos EUA, ou seja, pessoas que não teriam renda, garantias, ou história de crédito que justificassem a concessão de crédito, ou seja, eram as pessoas que ficavam de fora do mercado de financiamento de imóveis por falta de qualificações suficientes para convencer as instituições financeiras de que era um risco aceitável.

tão vigorosa, algumas pessoas ficaram sem renda suficiente para pagar os juros (que subia rapidamente após algum tempo) sobre suas hipotecas e outras viram sua conta de juros subir de uma hora para outra. O calote foi inevitável e mostrou para os financiadores de que o risco de crédito poderia ser maior do que o esperado levando a diminuição da oferta de crédito. (ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2008)

Após tentar vender esses títulos os financiadores perceberam que não haviam muitos compradores e descobriram que estavam expostos a um risco de liquidez maior do que esperavam. A desconfiança gerada nesse cenário passou a atingir também outros papéis semelhantes ao *subprime*, contagiando outros segmentos do mercado de capitais, influenciando na queda dos preços de todos os títulos. Gerou-se um cenário de desconfiança, falência de empresas e, no caso dos bancos e financeiras envolvidos nas compras dos papéis lastreados em hipotecas *subprime*, muitos se tornaram insolventes, falidos, e outros chegaram muito perto disso.

Associação Keynesiana Brasileira apresenta uma síntese do cenário resultante das hipotecas *subprime*:

“(...) O resultado é que os bancos e financeiras passam a emprestar menos, empresas se veem sem capital de giro para produzir e consumidores deixam de adquirir bens duráveis porque não há crédito. Em suma, a economia real começa a esfriar, o crescimento econômico se desacelera ou se transforma em contração, o desemprego cresce e o risco de uma recessão séria se instala” (ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2008, p.27)

Segundo Djaló, a crise iniciada em meados de 2007 nos Estados Unidos, especificamente no mercado de hipotecas *subprime*, começou a expandir para alguns países emergentes no primeiro semestre de 2008 e em setembro quando se configurou em um fenômeno sistêmico (após a falência do banco de investimento Lehman Brothers), verificou-se o alastramento praticamente generalizado para esses países com empresas e bancos sem nenhum vínculo com os títulos vinculados àquelas hipotecas. A crise do *subprime* fragilizou as instituições financeiras, provocando a falência de grandes instituições e, ainda, implicou em um efeito de contágio sem precedentes no sistema financeiro mundial que ocorreu através de vários canais de transmissão, envolvendo seja a conta corrente (queda dos preços das *commodities* e da demanda mundial e aumento das remessas de lucros pelas empresas e bancos) seja a conta financeira (menor ingresso de investimento direto,

saída de investimentos de portfólio, interrupção das linhas de crédito comercial e forte contração dos empréstimos bancários).

De acordo com Oreiro (2011), em resposta a crise, no último trimestre de 2008 ocorreu uma redução significativa na produção industrial dos países desenvolvidos, apresentando, em alguns casos, uma queda de mais de 10 pontos base com referência ao último trimestre de 2007 e, nos países em desenvolvimento também foi constatado uma forte queda na produção industrial e no Produto Interno Bruto (PIB). No caso brasileiro, a produção industrial reduziu aproximadamente 30% no último trimestre de 2008 e o PIB apresentou uma redução anualizada de 14% durante esse período.

Para Vasconcelos (2014), foram os reguladores, em particular o Comitê da Basileia, os primeiros a sinalizar que a explicação mais apropriada dos canais de crédito pós-Crise estava no comportamento dos bancos e mercados financeiros com relação à liquidez. Para os heterodoxos e entre os teóricos pós-keynesianos, a preferência pela liquidez, na qual Keynes nos forneceu a teoria mais bem fundamentada, ignorada por muitas décadas na teoria e na gestão bancárias modernas, voltara com toda a força de uma profecia autorrealizável.

Além do fenômeno do empocamento de liquidez e a necessidade de desenvolver um ambiente regulatório onde a liquidez de ativos estivessem entre os principais pilares regulatórios, observa-se críticas aos instrumentos de gestão e detecção dos diversos tipos de riscos das instituições financeiras. A principal crítica com relação às instituições financeiras quebradas ou em operações de socorro está na excessiva exposição a riscos por parte dessas instituições. Em que pese importância do monitoramento dos riscos relacionados à atividade bancária e financeira em geral, vem sendo dada menor atenção às considerações quanto ao papel crucial que a liquidez possui no setor bancário. (Vasconcelos, 2014)

“A crise revelou que a liquidez de ativos financeiros, particularmente de títulos privados, é um problema sério que a regulação bancária deveria tratar mais adequadamente. No contexto em que a crise foi gestada e, por fim, ocorreu, parecia haver, tanto nos mercados financeiros, quanto no ambiente regulatório, uma espécie de crença tácita na liquidez de ativos privados funcionando como quase moedas ser algo fora de disputa. *Securities*, nesse contexto, pareciam possuir um atributo de liquidez perpétua, criada a partir do nada – *ex nihilo* – e garantida de *per se*.” (Vasconcelos, 2014, p. 93 e 94)

A severidade da crise pode ser explicada, em grande parte pelo crescimento excessivo dos valores apresentados nos balanços dos bancos, ao mesmo tempo em que reduzia o nível e qualidade dos recursos próprios destinados a cobrir os riscos. Somado a isso, muitas instituições não detinham reservas suficientes para fazer em face de uma crise de liquidez.

3.4.2 ACORDO DE BASILÉIA III

BASILÉIA III corresponde ao conjunto de propostas de emendas ao BASILÉIA II. Surgiu em resposta a crise financeira iniciada em 2007, com o propósito de fortalecer o sistema financeiro e preencher as lacunas deixadas por BASILÉIA II. O terceiro acordo de Basileia divulgado em 2010, introduz um colchão contracíclico e um amortecedor de capital anticíclico que pode ser implementado quando um país é confrontado com crescimento excessivo do crédito; demonstra uma maior preocupação com as características dos ciclos de negócios e da ciclicidade que podem acompanhar crises econômicas. A preocupação sobre os possíveis efeitos de um aumento dos requerimentos de capital sobre o crédito apresentam um desafio para a total implementação deste acordo no cenário econômico mundial.

Uma reunião do G20 em 2009 resultou na demanda de um conjunto de reformas para o setor financeiro visando corrigir o excessivo apetite por risco de instituições financeiras, do tipo que resultou na crise de 2008. Entre os aspectos gerais demandados após a crise, o G20 enfatizava o fortalecimento da supervisão prudencial, melhorias do gerenciamento de risco, o fortalecimento da transparência, a promoção da integridade dos mercados, estabelecimento de colegiados de supervisão e reforço da cooperação internacional. Para o G20, as propostas de reformas deveriam contemplar fundamentalmente quatro pontos: a) uma nova e mais adequada definição de capital de alta qualidade e mitigação da pro-ciclicidade dos mercados financeiros; b) a reforma das práticas de remuneração dos executivos, como instrumento para sustentar a estabilidade financeira; c) um tratamento que melhorasse a questão dos mercados de derivativos de balcão; e d) o tratamento das resoluções transnacionais e de instituições financeiras sistematicamente importantes, a princípio, previsto para ser realizado até o final de 2010. Em outubro de 2010 o BIS publicou

sua primeira resposta à demanda do G20 na direção de reformas regulatórias dos sistemas bancários que atendessem aos principais pontos abordados pelo G20; o diagnóstico principal da crise colocava em evidência três aspectos determinantes: o excesso de alavancagem, a baixa qualidade do capital dos bancos e as deficiências de liquidez. O foco dessa proposta enviada ao G20 foi fortalecer a resiliência dos bancos e do sistema bancário global a crises do tipo que se estava atravessando naquele momento, e defender a economia real dos efeitos depressivos das crises originadas no setor financeiro. (Vasconcelos, 2014)

De acordo com o BIS, BASILÉIA III é um conjunto abrangente de medidas de reforma desenvolvidas pelo Comitê de BASILÉIA visando fortalecer a regulação, supervisão e gerenciamento de risco do setor bancário. Os objetivos das medidas buscam melhorar a capacidade do setor bancário para absorver os choques decorrentes de estresse financeiro e econômico, melhorar a gestão de riscos e governança e fortalecer a transparência e a divulgação dos bancos. BASILÉIA III busca ajudar a aumentar a resiliência das instituições bancárias para os períodos de stress. O novo Acordo procura ir além das instituições bancárias individualmente, visando alcançar o sistema bancário como um todo.

O Acordo de 2004 foi bastante flexível na exigência de medidas prudenciais relacionadas às inovações financeiras surgidas nos últimos 15 a 20 anos, em decorrência disto, os três pilares do BASILÉIA II foram redesenhados para aumentar as demandas prudenciais sobre o setor bancário, ajustando os controles já existentes e introduzindo novos controles atingindo especialmente as áreas afetadas pelas inovações financeiras. Com relação ao Pilar I, uma das principais lições da crise de 2007 a 2009 foi a necessidade de reforçar a cobertura de risco do esquema de capital; no Pilar II, para garantir o rigor com que orientarão e monitorarão a atividade dos bancos, novas exigências serão feitas aos supervisores e; no Pilar III, um maior conjunto de informações deverá ser aberto ao público visando permitir aos clientes e investidores impor mais disciplina às instituições financeiras que os servem. (ANBIMA, p. 20)

Leite e Reis apresentam as principais abordagens de BASILÉIA III:

“Essencialmente, os principais pontos do Acordo passam por: reforço dos requisitos de capital próprio das instituições de crédito; aumento considerável da qualidade desses fundos próprios; redução do risco sistêmico e um período de transição que seja suficiente para acomodar essas exigências (...)” (Leite e Reis, 2013, p. 172)

Segundo Leite e Reis (2013), com base nas novas exigências, as instituições serão obrigadas a deter um volume maior de capital e ativos de alta qualidade para limitar os riscos relacionados à concessão de crédito e a negociação de ativos. Além disso, deverão aprimorar seus processos de gerenciamento de risco, disponibilizar ativos de alta qualidade (“colchões” de segurança), aumentar a liquidez para cobrir os desencaixes em períodos de estresse e ampliar a transparência e disponibilidade de informações. O objetivo desse colchão é garantir que os bancos e demais instituições financeiras que estejam sujeitas as regras do acordo mantenham uma reserva de capital com o propósito de serem utilizadas em períodos de dificuldades.

Alguns dos objetivos do novo Acordo visam aumentar a qualidade do capital disponível de forma a assegurar que os bancos lidem melhor com as perdas; aumentar os requerimentos mínimos de capital; diversificar a cobertura do risco, incluindo as atividades de trading, securitizações, exposições fora do balanço e derivativos; inserir uma taxa de alavancagem para o sistema e medidas sobre requerimentos mínimos de liquidez no curto e no longo prazo e; aumentar a importância dos pilares II e III do acordo anterior no processo de supervisão e de transparência. Para isso o comitê sugere práticas para a gestão de liquidez, realização dos testes de estresse, governança corporativa e prática de avaliação de ativos, adicionalmente, há a preocupação com a gestão e concentração de risco e a criação de incentivos para que os bancos tenham uma melhor administração do risco e retorno voltados para o longo prazo. (Leite; Reis, 2013, P. 172)

Segundo Vasconcelos (2014), o ponto de apoio das reformas propostas já sob o novo acordo regulatório de Basileia III é constituído pelo foco em regulação chamada microprudencial, a nível dos bancos individuais, e macroprudencial, ao nível sistêmico. A estrutura de três pilares de Basileia II permanece como referencia, mas a nova proposta busca endereçar os problemas evidenciados pela crise. Desta forma, os principais instrumentos propostos foram: a) A elevação da qualidade de capital, para garantir que os bancos tenham maior capacidade de absorver perdas, em um sentido de continuidade dos seus fluxos financeiros e suas operações; b) O aumento da cobertura de risco da estrutura de capital, em particular para as operações de mercado, securitização, exposição a veículos de dívida fora do balanço e exposição a riscos de crédito de contraparte originadas de operações com derivativos; c) O aumento do nível dos requisitos mínimos de capital, incluindo um aumento no requisito

de capital mínimo comum de 2% para 4,5% e um amortecedor de conservação de capital de 2,5%, aumentando o requisito de capital total comum para 7%; d) Inclusão de uma razão harmonizada de alavancagem, a nível internacional, buscando servir como uma barreira de contenção à elevação excessiva da alavancagem do sistema com base em medidas de capital ajustado ao risco; e) Elevar os padrões para o processo de revisão da supervisão bancária (Pilar 2 de Basileia II) e de divulgação (Pilar 3), juntamente com orientação adicional nas áreas práticas de valoração de ativos, testes de estresse, gestão de risco de liquidez, governança corporativa e de compensação; f) Apresentar padrões mínimos de liquidez global, com base em uma razão de cobertura de liquidez de curto prazo e outra de prazo mais longo; g) Promover o acúmulo de reservas nas fases otimistas do ciclo, para ser utilizadas em períodos de estresse, essa reserva anticíclica (amortecedora de liquidez), busca proteger o setor bancário em períodos de crescimento excessivo do crédito.

Silva (2013) apresenta os principais aspectos do BASILÉIA III:

“(…) entre os principais aspectos de BASILÉIA III encontram-se: (1) a revisão dos instrumentos que compõem o capital dos bancos, para poder suportar perdas mesmo durante crises graves; isso leva a uma maior seletividade dos itens do ativo elegíveis para capital; (2) uma elevação progressiva do nível de capital que os bancos necessitam manter permanentemente comparado com o total e as características de seus ativos; (3) a constituição de “*buffers*” ou colchões de capital adicionais que podem ser exigidos pelo regulador durante períodos de expansão (moderando a euforia) para serem usados durante os períodos de contração do crédito (moderando o pessimismo); isso evita movimentos bruscos no crédito, suaviza o ciclo. Além disso, vários elementos técnicos completam o Acordo, para definir como aplicar essas regras a grandes conglomerados financeiros, como ter ativos suficientemente líquidos, e exigir mais capital para bancos sistemicamente importantes, etc. (...)” (SILVA, 2013, p. 2).

Segundo Leite e Reis (2013), com relação aos requerimentos de capital, tem-se as seguintes características:

- i) Capital nível 1 ou Tier 1: foi estabelecido em 6%, que se refere às reservas básicas mantidas por um banco;
- ii) Capital principal ou Core Tier 1: estabelecido em 4,5% e inclui o capital social que, por sua vez, constitui-se de cotas ou por ações ordinárias e preferenciais sem mecanismos de cumulatividade de dividendos e não resgatáveis;
- iii) Capital de Proteção: somado ao capital principal, seu objetivo é evitar que o capital seja esgotado rapidamente em períodos de crise;

iv) Capital anticíclico: busca forçar os bancos a construir um “colchão” adicional quando houver sinais de que o crédito está se expandindo de forma excessiva.

Vasconcelos (2014) também apresenta algumas mudanças que foram tomadas em relação à composição de capital nos ativos (níveis, ou *tiers*) de Basiléia II:

“- Capital de Nível 1 (*Tier 1 Capital*) – é formado pelo patrimônio em ações ordinárias do banco, e lucros acumulados, subtraídos os ajustes regulatórios, como por exemplo, possíveis reduções do capital mínimo por causa do *goodwill* do banco (valores intangíveis, como marca e confiança junto ao público). Além disso, o *tier 1* também aporta uma quantidade de capital adicional, que inclui ações preferenciais e outros instrumentos financeiros que se adequem aos critérios de qualidade de capital específicos de regulamentação. O objetivo último é garantir que esse capital pode absorver perdas, enquanto o banco mantém a continuidade de suas atividades (...)” (VASCONCELOS, 2014, p. 177)

Para o capital de Nível 2 (*Tier 2 Capital*):

“- Capital de Nível 2 (*Tier 2 Capital*) – é composto por instrumentos de dívida que atendem critérios regulamentares, destinados a garantir adicionalmente a capacidade de absorção de perdas quando um banco quebra. Um exemplo de critério regulamentar, por exemplo, é especificar que esses instrumentos são subordinados e têm um vencimento mínimo inicial de pelo menos cinco anos.” (VASCONCELOS, 2014, p. 177)

As novas medidas para nível de capital na visão do comitê de Basiléia irão impor uma restrição para que os bancos não apresentem mais uma elevada razão de capital no *Tier 1* com patrimônio líquido limitado, pontuado por deduções regulatórias, mas que o patrimônio do banco responda mais de perto pela capacidade do banco de absorver perdas. Além disso, como parte do fortalecimento do capital, Basiléia estabelece um aumento do volume de capital para as posições dos bancos com as possibilidades de perdas em operações estruturadas como aquelas ligadas a securitizáveis e operações fora do balanço. Desta forma, o Comitê prevê um aporte adicional de capital entre três a quatro vezes o volume de capital em relação ao modelo anterior e o requerimento mínimo de capital sobe de 2% para 4,5% até o final da implementação de Basiléia III. Somado ao *buffer* de capital de até 2,5% (amortecedor de capital para perdas), isso eleva o capital mínimo para 7%. (VASCONCELOS, 2014)

Outro ponto importante abordado em Basileia III é com relação a gestão do risco de liquidez. Após a eclosão da crise surgiu uma percepção de que padrões inadequados de gestão dos ativos bancários em termos de liquidez, além da ausência de instrumentos de mensuração de liquidez, foram importantes causas dos problemas que seguiram aos eventos de setembro de 2008 [Vasconcelos, 2014, p. 178]. Esta experiência mostrou que requerimentos de capital maiores são necessários, porém não suficientes para manter a estabilidade financeira. É necessário que as instituições apresentem graus de liquidez satisfatórios, na medida em que dado o descasamento de prazos entre ativos e passivos, não basta apenas que as mesmas sejam solventes, mas também líquidas o suficiente para que possam cumprir suas obrigações frente a um aumento temporário de saques. (Leite e Reis, 2013)

Para racionalizar o acompanhamento da liquidez, foram introduzidas duas medidas de risco: Razão de Cobertura de Liquidez - RCL (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR) e Razão Líquida Estável de Funding – RLEF (*Net Stable Funding Ratio* – NSFR).

A RCL exige que os bancos apresentem volume suficiente de ativos de alta qualidade para financiar saídas de caixa projetadas ao longo de um período de trinta dias, sob um cenário de estresse financeiro específico pelos reguladores. A instituição financeira deve possuir liquidez suficiente para sobreviver até o trigésimo dia do cenário de estresse. O objetivo desta medida é ampliar a capacidade dos bancos de resistir a períodos de escassez de financiamento, reduzindo a probabilidade de um colapso de liquidez privada e, conseqüentemente, a necessidade de injeções de liquidez oficial nessas situações. (VASCONCELOS, 2014)

A RCL é dada pela seguinte razão: (Estoques de Ativos Líquidos de Alta Qualidade / Saídas Totais Líquidas nos próximos 30 dias) $\geq 100\%$

A RCL identifica a quantidade de ativos líquidos desonerados e de alta qualidade que uma instituição detém e que podem ser utilizados para compensar as saídas líquidas de caixa sob um cenário de estresse dividido pelo estoque de ativos líquidos de alta qualidade e as saídas de caixa por um período de trinta dias. Sendo uma medida constituída por um numerador e um denominador, a razão entre eles, para ser considerada satisfatória, precisa se manter acima dos 100%. (Leite; Reis, 2013, p. 175)

O objetivo da RLEF é promover um *funding* dos ativos e atividades das organizações bancárias com características mais estáveis a longo prazo. É um indicador que mensura e visa evitar especificamente o risco de diferenças de

maturidade excessivas na transformação de maturidade dos ativos, exigindo um mínimo de fontes estáveis de financiamento, considerando o perfil de liquidez dos ativos e compromissos fora de balanço em um horizonte temporal de um ano. Foi desenvolvida como um mecanismo complementar à RCL, para reforçar a promoção de mudanças estruturais no perfil de risco de liquidez das instituições financeiras, de forma induzi-las a constituírem fundos de liquidez com um perfil de prazo mais longo. A previsão disso é limitar o excesso de financiamento de curto prazo associado à fase crescente da onda de liquidez privada, amortecendo assim os ciclos de liquidez. (VASCONCELOS, 2014)

A RLEF é dada pela razão: (Quantidade Disponível de *Funding* Estável / Quantidade Necessária de *Funding* Estável) > 100%

A RLEF apresenta uma medida de descasamento de maturidade entre ativos e passivos. É constituída pela razão entre a quantidade disponível de financiamento estável e o valor requerido de financiamento estável. Especificamente, apresenta o numerador formado pelos valores integrantes nos níveis I e II do Patrimônio de Referência e as obrigações com vencimento efetivo igual ou superior a um ano e o denominador é composto pela soma dos ativos que não possuem liquidez imediata e pelas exposições fora do balanço, multiplicados por um fator que representa a sua potencial necessidade de captação. (LEITE; REIS, 2013)

“O objetivo do comitê com a introdução desse requerimento de longo prazo para a liquidez é garantir que ativos de maturidade mais longa sejam financiados em alguma medida por passivos com estabilidade suficiente para garantir a liquidez. Ainda, a *NSFR* oferece incentivos para que as instituições financiem o seu estoque de ativos líquidos com fundos de curto prazo cuja maturidade seja maior que os trinta dias propostos pela *LCR* (...)” (LEITE; REIS, 2013, p. 175)

Para o risco de crédito, as principais mudanças em relação à Basileia II foram as seguintes: i) fortalecimento dos requerimentos de capital para risco de crédito de contrapartes (CCR – *Counterparty Credit Risk*) em operações de derivativos; ii) encargo de capital para perdas por marcação a mercado em funções de ajustes em reavaliações de crédito nas operações de securitização; iii) garantias adicionais e requerimentos de margem para derivativos mais complexos e ilíquidos; e iv) maiores encargos de capital para exposições bilaterais (OTC). (LEITE; REIS, 2013)

Com a possibilidade de contágio entre os agentes que operam no mercado financeiro, o Comitê desenvolveu propostas para combater a questão do risco moral

e reforçar a higidez do sistema financeiro lidando com a interconectividade das instituições. Entre as medidas propostas estão: i) Aumento da robustez sob o ponto de vista macroeconômico do sistema financeiro para reduzir o risco de contágio advindo de falências individuais; ii) Adoção de medidas extraordinárias pelo regulador, através do Pilar II do acordo, para que as maiores instituições sejam passíveis de exigências maiores e que sejam acompanhadas com maior vigilância pelos supervisores; iii) Requerimentos maiores para exposições ao setor financeiro desencorajando o aumento da interconectividade entre as instituições; iv) Introdução de requerimentos de liquidez, penalizando a exposição excessivamente de curto prazo, propiciando financiamento a ativos de longa maturação; v) Requerimentos maiores para derivativos, ativos securitizados e exposições fora do balanço. (LEITE; REIS, 2013)

Com base nos instrumentos propostos em Basileia III, é possível identificar que este novo acordo busca focar em dois pontos negligenciados em Basileia II: o fortalecimento do capital e da liquidez dos bancos. As novas exigências apresentam duas preocupações: a necessidade de gestão do risco sistêmico que a atividade bancária representa e a importância de uma gestão mais prudente das instituições financeiras em tempos de relativa estabilidade, em função de eventuais ciclos subsequentes de maiores dificuldades.

Com a divulgação do BASILÉIA III, surgiu a preocupação com relação aos efeitos macroeconômicos que as novas regras podem ter, principalmente nas condições de fragilidade dos países mais desenvolvidos. Entidades representativas do setor bancário publicaram estimativas apresentando um pesado impacto negativo das novas exigências de capital e restrições operacionais sobre a oferta de crédito, podendo impactar negativamente o nível de atividade e a recuperação da economia internacional, sufocada pela escassez e elevação do custo do crédito. No entanto, o Comitê de BASILÉIA divulgou as suas próprias estimativas, onde, no primeiro trabalho preparado em conjunto com o *Financial Stability Board*, concluiu na avaliação macroeconômica que o impacto sobre o nível de atividades seria reduzido, ressaltando os impactos positivos que seria a atenuação do ciclo econômico e das crises financeiras que as medidas buscam alcançar e os impactos negativos seriam tanto menor quanto mais longo o período de implementação das novas regras, motivo pelo qual possivelmente pode ter motivado o Grupo de Governadores e Chefes de Supervisão a propor em média sete anos para que as novas regras sejam adotadas

plenamente; o segundo trabalho sugere que no longo prazo o efeito positivo dominaria através da atenuação de crises e, desta forma, haveria ainda espaço para requerimentos ainda maiores de capital regulatório. (ANBIMA, 2010)

ANBIMA complementa, ainda:

“De qualquer forma, deve-se lembrar que muitas instituições bancárias já vêm tentando reforçar seu capital desde a eclosão da crise financeira e estariam muito próximas das exigências colocadas pelo Comitê de BASILÉIA, ou mesmo além delas. Por outro lado, ainda persiste uma congestão da oferta de crédito nos países mais avançados, o que faz supor que o pior cenário de resultados para a implementação do BASILÉIA III seria atrasar algum movimento em direção à normalização do mercado de crédito, mais do que causar uma contração na oferta de financiamentos.” (ANBIMA, 2010, p. 34-35).

No ponto de vista microeconômico, com o aumento de um grande volume de novas disposições, o custo de obediência e de implementação dos acordos de Basileia deve subir consideravelmente para as instituições bancárias e para o Supervisor Financeiro, pois terão que investir na qualificação de seu *staff* para que esteja à altura das grandes responsabilidades que recairão sobre eles. (ANBIMA, 2010)

No Brasil, a implantação do Basileia III iniciou através de publicação pelo Conselho Monetário Nacional em 01/03/2013 de um conjunto de quatro resoluções (4192, 4193, 4194 e 4195) e quinze circulares que fazem parte das normas para implantação no Brasil das recomendações do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia sobre a estrutura de capital para as instituições financeiras.

“As novas regras buscam aperfeiçoar a capacidade das instituições financeiras de absorver choques, fortalecendo a estabilidade financeira e a promoção do crescimento econômico sustentável. O aumento da quantidade e qualidade do capital regulamentar mantido por instituições financeiras visa a reduzir a probabilidade e a severidade de eventuais crises bancárias, e os seus consequentes custos para a economia real.” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013)

4 ANÁLISE CRÍTICA AOS ACORDOS DE BASILÉIA

De acordo com o que foi analisado nos capítulos anteriores, é possível identificar que os acordos de Basiléia I e II não foram eficientes no que diz respeito ao propósito para o qual foram estabelecidos, isto é estabelecer o fortalecimento do sistema financeiro, uma vez que verificou-se uma sequência de crises posteriores a implementação de cada acordo.

Apesar da constatação de um avanço em relação à Basiléia I, verifica-se que o acordo de Basiléia II apresenta inúmeros pontos falhos. Considere-se, por exemplo, a sofisticação e a complexidade dos modelos de controle de risco que os reguladores procuraram fornecer para o tratamento do risco, após as críticas à simplicidade de Basiléia I. Apesar disso, devido à excessiva complexidade, tanto os bancos (que deverão investir mais em gerenciamento do risco), quanto os supervisores, que necessitam de equipes capazes de analisar os modelos desenvolvidos, incorrerão em maiores custos. Ademais, a alta complexidade dos modelos, dificulta a análise e controle para o aparato regulatório.

O fato de não considerar a dinâmica específica das crises financeiras, aliado ao controle ineficaz dos riscos envolvendo securitização onde se desenvolveu uma crescente exposição dos bancos a riscos relacionados a esta prática, refletiu na crise de 2007, apresentando nos países atingidos pela crise que a supervisão não se mostrou tão eficaz quanto deveria, pois um simples aumento das regras pode não ter o efeito esperado se não vier acompanhado de uma fiscalização que verifique o cumprimento das regras, além de analisar se o controle e gestão dos riscos são adequados e se a cultura da instituição e o seu apetite para riscos estão em patamares que não a coloquem em problemas de liquidez e de solvência.

Para Souza (2013), a regulação de capital tem efeitos na promoção de um sistema financeiro mais resiliente, no entanto, deve-se avaliar bem a quantidade de capital que é requerido e seus possíveis impactos, sejam eles sobre o crédito, sobre a competição bancária ou qualquer outro tipo de externalidade que venha a ser desencadeada por níveis elevados de reservas de capital. Ainda, a regulação de capital para os bancos podem reforçar flutuações macroeconômicas, podendo, por exemplo, em casos de choques e, devido às exigências de adequação de capital, reduzir os empréstimos bancários e os investimentos da indústria. Hanekes e

Schnabel (2011) complementam que a regulação de capital pode desestabilizar o setor bancário através do seu efeito sobre a concorrência bancária tendo em vista que requisitos de capital mais rigorosos atenuariam a concorrência para os empréstimos, resultando em taxas de empréstimo maiores e também em um maior risco para os mesmos. Requisitos de capital mais rigorosos também poderiam induzir os bancos a uma maior correlação de empréstimos. Estes dois efeitos, de maneira geral, implicariam em um aumento na probabilidade de inadimplência dos bancos, mostrando possíveis efeitos nocivos da regulação de capital.

Uma melhor supervisão e cobrança por parte dos reguladores seria importante para aumentar a resiliência do setor financeiro, ao fazerem-se cumprir as normas previstas nos Acordos de Basiléia. Também é válido ressaltar a importância de os bancos apresentarem dados confiáveis e menos manipulados possível para termos um sistema financeiro mais confiável e robusto.

Com relação ao Acordo de Basiléia III, apesar de se verificar um pequeno avanço na questão de regulação bancária, também apresenta pontos de ineficiências, carregando alguns problemas do acordo anterior, como o uso de modelos internos de risco, assim como o uso de modelos do tipo VaR² (Valor em Risco) para os requerimentos de capital e o papel das agências de *rating* permanece intocável. Aliado a este ponto, há a concorrência entre o sistema monetário e o sistema paralelo, formado por instituições não bancárias (fundos *hedge*, fundos de mercados monetários e seguradoras com atividades semelhantes às dos bancos, como concessão de empréstimos, por exemplo) que influenciam no grau de risco do sistema. Ambos não estão sujeitos às mesmas restrições regulatórias; portanto, para alcançar os resultados desejados com a regulação é necessário que se equilibre as condições competitivas entre tais instituições.

Foram identificados ainda alguns problemas que podem surgir das medidas propostas para a liquidez, conforme apresenta Blundell-Wignall e Atkinson (2010, citado por LEITE E REIS et al., 2013), onde a RCL apresenta um viés em relação aos títulos governamentais, pois, como os déficits públicos em geral são altos e a necessidade de financiamento é constante, a facilidade de rolar a dívida poderá trazer problemas de crédito ao setor privado, tendo em vista que esses precisam oferecer juros maiores do que o governo por não serem, em média, tão garantidos. Com

² O VaR é obtido através da acumulação de dados sobre a variação dos preços dos papéis no mercado em um determinado período.

relação à NFSR, é passível de ser uma medida ruim, uma vez que depende da eficiência das instituições e dos supervisores de modelar o comportamento do investidor em situações de crise.

Com relação à taxa de alavancagem máxima prevista no Acordo de Basiléia III, não se observa uma medida realmente eficiente, uma vez que se permite que as instituições operem alavancadas na razão 33 para 1 (visto que o requerimento é 3%) e, a título de comparação, no caso do banco de investimento Lehman Brothers, apresentava a razão 31 para 1 em suas operações no ano de 2007.

A introdução de “colchões” de segurança não irá promover a estabilidade financeira, pois as crises financeiras não são aleatórias e as condições para sua ocorrência são estabelecidas durante um período de estabilidade:

“(…) em Basiléia III, também está contida a introdução de “colchões” de segurança. A adoção desse tipo de mecanismo faz sentido do ponto de vista do atual sistema de regulamentação, já que se consideram as crises financeiras como sendo eventos raros e aleatórios. Todavia, a introdução desses “colchões” não irá promover a estabilidade financeira, uma vez que as crises financeiras não são aleatórias e as condições para sua ocorrência são progressivamente estabelecidas durante um período de estabilidade. Além disso, haverá muita discricionariedade, dado que os reguladores quem deverão indicar os momentos de abastecê-los e esvaziá-los. Isto posto, torna-se necessário fazer mais do que fornecer colchões de segurança, pois, mesmo que sejam fornecidos nos níveis “adequados”, eles não impediriam o desenvolvimento da fragilidade financeira.” (LEITE; REIS, 2013, p. 179)

O fato de Basiléia III se mostrar, Basiléia III se mostra mais generalista que os demais acordos, conforme mencionado por Martins (2012), reconhecendo que o mesmo deve ser aplicado ao sistema bancário como um todo, desconsidera o fato de sua estratégia de gestão de risco ser ou não adequada aos bancos públicos e de desenvolvimento promovendo um choque de objetivos entre as duas maneiras de intervenção. Bancos públicos, em específico, bancos de desenvolvimento, se diferenciam das instituições financeiras privadas por diversos motivos, podendo destacar que estas instituições são articuladoras da política de desenvolvimento do Estado, exercendo funções de ampliar a funcionalidade dos sistemas financeiros e com isso, promover o desenvolvimento econômico; enquanto bancos privados têm a busca por lucros como seu objetivo último e, enquanto estes bancos rejeitam segmentos de mercado mais arriscados, o papel dos bancos públicos de desenvolvimento é atuar nestes segmentos, o que exige uma estratégia de administração de riscos diferenciada.

Martins (2012) ainda complementa afirmando que as características dos bancos públicos e de desenvolvimento indicam uma inadequação da aplicação dos acordos de Basileia para estas instituições. Basileia agravaria ainda mais este cenário devido a alguns fatos a mencionar:

“(i) ao tornar mais rigorosa a apuração de riscos com base na aplicação da metodologia VaR para o risco de crédito, elevando os requerimentos de capital, o novo acordo reforça o favorecimento de certa classe de operações de crédito, notadamente, as de maior liquidez e prazo mais curto; estes ativos, contudo, não são (ou pelo menos não deveriam ser) o núcleo da política de concessão de crédito das instituições financeiras públicas, mas sim créditos de prazo mais longo e menor liquidez, que são preteridos, por assim dizer, pela lógica privada prevista no acordo; assim, a adoção do novo acordo por bancos públicos e de desenvolvimento poderia prejudicar a concessão de crédito aos segmentos de mercado que são alvo da política destes bancos e, assim, prejudicar o exercício da missão destas instituições. (ii) ao ter seu foco situado sobre o common equity Tier 1 capital, o acordo pretere claramente outras formas de funding que são, por muitas vezes, características de instituições financeiras públicas; recursos do tesouro, recursos para-fiscais, dívidas subordinadas e etc. têm importância secundária na determinação do capital regulatório dos bancos – o que é reforçado pela exigência de manutenção de um índice de alavancagem –; lucros retidos, por sua vez, não devem ser o objeto de operação, nem de ajuste dos bancos públicos e de desenvolvimento, mas uma consequência secundária das operações realizadas por estas instituições; logo, o acordo penaliza a estrutura de funding destas instituições.” (MARTINS, 2012, p. 14)

Baseando-se na afirmação de Martins, constata-se que se Basileia III for aplicado na íntegra aos bancos públicos de desenvolvimento, estas instituições terão que exercer maiores esforços para adequar suas estratégias operacionais às novas medidas podendo prejudicar suas funções sociais.

Tendo em vista que os países de maneira geral adotam critérios distintos de regulação, podendo exemplificar o caso do Brasil que é dotado de poucos, mas grandes bancos dominantes além de ser bem disseminado a parte de regulação bancária e; em contrapartida, nos Estados Unidos, onde há um grande número de bancos e trata-se de um sistema bancário mais desregulamentado. É possível afirmar que a não uniformidade da regulação financeira ao redor do mundo dificulta a implementação dos Acordos de Basileia de maneira padronizada a todos os países, colocando em xeque a sua eficiência.

Apesar dos avanços observados na evolução dos Acordos de Basileia, é possível identificar algumas falhas durante o planejamento dos acordos, inclusive pelo fato de não conseguir prever as crises ou as falhas ocorridas ao longo dos últimos anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho prestou-se a estudar a regulação bancária através dos Acordos de Basiléia, analisando a efetividade dos Acordos propostos com enfoque na estabilidade e segurança do mercado financeiro. Diante das argumentações apresentadas, podemos afirmar que as razões para regular o sistema financeiro estão relacionadas ao fato da existência de importantes externalidades, tanto positivas, como negativas, o que torna necessário a definição de regras para que as externalidades positivas envolvidas na operação sejam preservadas e as externalidades negativas, eliminadas ou atenuadas. Dentro desta mesma linha de raciocínio, é possível justificar em razão da existência de diversos tipos de falhas de mercado, especialmente em relação à assimetria de informações. Neste sentido, a criação de formas de intervenção visa garantir a confiança pública e a prevenção de crises sistêmicas.

Do ponto de vista originário, vimos que os Acordos de Basiléia foram desenvolvidos por uma comissão permanente de supervisores bancários, com o patrocínio do Banco de Compensações Internacionais, que ficou conhecido como Comitê da Basiléia. A instituição deste Comitê está fundada na necessidade dos bancos desenvolver um sistema permanente e internacionalizado, capaz de gerir os seus riscos de maneira mais eficaz diante das pressões do mercado e das quebras dos bancos ocorridas durante a década de 70. Logo, os Acordos de Basiléia surgiram para possibilitar o entendimento entre os reguladores do mercado financeiro em relação aos problemas decorrentes das operações dos mercados financeiros nacionais dos mais diversos países, com a finalidade de reforçar a estabilidade financeira.

O Comitê da Basiléia deu origem ao Acordo da Basiléia de 1988, também conhecido como Basiléia I. Basiléia I surgiu em meio à esteira da liberalização financeira e por essa razão tinha um caráter regulatório minimalista. Seu objetivo era fortalecer a estabilidade do sistema bancário com a recomendação de os bancos constituírem um capital mínimo como forma de reduzir os riscos de insolvência das instituições bancárias. A principal característica deste acordo é o fato de buscar regular a atividade bancária através da imposição de um capital regulatório às instituições. De início focalizava apenas riscos de crédito, desta forma, apenas

operações caracterizadas como empréstimos seriam atingidas por essas exigências de capital regulatório, quando, em 1996 foi divulgada uma emenda no qual se definiu a exigência de capital regulatório adicional calculado para cobrir riscos de mercado.

No entanto, conforme pudemos observar Basiléia I não conseguiu evitar as diversas falências de instituições financeiras ao longo da década de 90 com as sucessivas crises financeiras, em 1992 (Europa), 1994 (México) e 1997 (Ásia), então, ao mesmo tempo em que foi divulgada a emenda ao Acordo de 1988 iniciou-se uma ampla revisão das cláusulas do Acordo resultando em um texto divulgado em 2004 que se tornou conhecido como Basiléia II.

Basiléia II é mais complexo que o Acordo de 1988 abordando três tipos de risco: de crédito, de mercado e operacional. Em sua formulação foram reconhecidas as diferenças entre as instituições bancárias no que tange à capacidade de mensuração e administração de risco, oferecendo ao menos duas alternativas de enquadramento, uma padronizada e direcionada apenas a bancos de operações menos sofisticadas e outro que abre espaço para peculiaridades de abordagens de bancos com sistema de mensuração e administração de risco mais avançados, permitindo fazer uso de uma abordagem interna baseada nas taxas.

O Novo Acordo foi estruturado em três pilares: Pilar I - requerimento de capital mínimo, com objetivo de garantir uma melhor alocação de capitais para cobrir as exposições das instituições aos riscos assumidos em suas operações; Pilar II - supervisão bancária, este Pilar busca induzir a supervisão bancária a atuar no sentido de garantir que as instituições financeiras executem os processos internos necessários e suficientes para identificar e gerenciar suas exposições aos riscos; e, Pilar III – disciplina de mercado, objetiva estimular a transparência das instituições financeiras.

Cabe também evidenciar alguns pontos críticos observados ao longo deste trabalho: Apesar de um avanço em relação à Basiléia I, o Acordo de Basiléia II apresentou inúmeros pontos falhos, entre eles, é possível mencionar a sofisticação e a alta complexidade dos modelos de controle de risco, incorrendo em maiores custos para os bancos e supervisores, além de dificultar a análise e controle do aparato regulatório. Ademais, Basiléia II foi ineficaz no que diz respeito à mensuração de riscos envolvendo securitização, não combatendo a crescente exposição dos bancos a riscos relacionados à evolução desta prática e, ainda, falhou ao não estabelecer atribuições bem definidas ao prestador de última instância, focando apenas na

constituição de um colchão de capital que não é capaz de evitar a falência das instituições bancárias nessas situações. A falha de Basiléia II refletiu na crise de 2007.

Basiléia II não foi capaz de prevenir a crise financeira internacional que iniciou em meados de 2007 e foi a maior crise do capitalismo desde a grande depressão de 1929. Foi por essa razão que se desenvolveu o Acordo de Basiléia III, divulgado em 2010, introduzindo um colchão contracíclico e um amortecedor de capital anticíclico que pode ser implementado quando um país é confrontado com crescimento excessivo do crédito (quando é previsto a implantação). No Basiléia III, os três pilares de Basiléia II foram redesenhados para aumentar as demandas prudenciais sobre o setor bancário, ajustando os controles já existentes e introduzindo novos controles atingindo especialmente as áreas afetadas pelas inovações financeiras. No Pilar I, houve a necessidade de reforçar a cobertura de risco do esquema de capital; no Pilar II, novas exigências serão feitas aos supervisores para garantir o rigor da supervisão; e no Pilar III, deverá ser aberto ao público um maior conjunto de informações.

Entre outras inovações, no Acordo de Basiléia III ainda foi introduzido duas novas medidas de risco: RCL e RLEF, que objetivam exigir que os bancos apresentem volumes suficientes de ativos de alta qualidade para financiar saídas de caixa projetadas ao longo de um período de trinta dias, sob um cenário de estresse financeiro específico pelos reguladores e promover um *fundings* dos ativos e atividades das organizações bancárias com características mais estáveis ao longo prazo.

Com base nos instrumentos propostos em Basiléia III, é possível inferir que este novo acordo busca focar em dois pontos negligenciados pelo acordo anterior: o fortalecimento do capital e da liquidez dos bancos. As novas exigências apresentam duas novas preocupações: a necessidade de gestão do risco sistêmico que a atividade bancária representa e a importância de uma gestão mais prudente das instituições financeiras em tempos de relativa estabilidade em função de eventuais ciclos subsequentes de maiores dificuldades.

Em uma abordagem crítica, o fato de o sistema monetário ser levado a concorrer com companhias que não estão sujeitas às mesmas restrições regulatórias é um ponto passível de crítica, pois, para alcançar os resultados desejados com a regulação é necessário que as condições competitivas entre tais instituições estejam em equilíbrio. Outro fator que vale destacar está relacionado ao fato de Basiléia III se apresentar mais generalista em comparação aos demais acordos, desconsiderando

as diferenças entre os bancos públicos e privados, ao passo que os bancos públicos, em especial, bancos de desenvolvimento que exercem funções de promover o desenvolvimento econômico, com o papel de atuar em segmentos de mercado mais arriscados, visto que são os que são rejeitados pelos bancos privados, exige uma estratégia de administração de riscos diferenciada. Desta maneira, a aplicação de Basileia III para os bancos públicos de desenvolvimento, impacta em maiores esforços para adequar suas estratégias às novas medidas, podendo, inclusive, prejudicar suas funções sociais.

Assim, é possível afirmar que o Acordo de Basileia III consiste em grandes mudanças na supervisão das carteiras dos bancos em termos de liquidez envolvendo novas exigências às quais os bancos deverão se ajustar nos próximos anos, caso o acordo permaneça nas bases atuais. Além disso, focam em uma mudança de comportamento dessas instituições na direção de se tornarem mais robustas financeiramente, com estruturas de *funding* mais estáveis e menos arriscadas. No entanto, em termos conclusivos, é possível afirmar que o Acordo de Basileia III é passível de algumas críticas, entretanto, a eficiência deste novo quadro regulatório dependerá pela maneira como as medidas previstas neste acordo serão implementadas e utilizadas na prática.

REFERENCIAS

ALVES, Carlos André de M. **A divulgação do risco operacional segundo recomendações do Comitê da Basileia: Estudo em bancos com carteira comercial no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

ANBIMA. **Basileia III: Novos desafios para a adequação da regulação bancária**. Rio de Janeiro: 2010.

ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. **Dossiê da Crise**. Novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise.pdf>>. Acesso em: 16/10/2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – **BC implanta recomendações de Basileia III**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/banco-central-implanta-recomendacoes-de-BASILEIA-iii-1-3-2013.aspx>>. Acesso em: 21/05/2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Discurso do diretor de Regulação do Sistema Financeiro, Luiz Awazu Pereira da Silva, na divulgação sobre a implantação no Brasil do Acordo de Basileia III**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Discurso_Luiz_Pereira_BASILEIA_1-3-2012.pdf>. Acesso em: 21/05/2014.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **History of the Basel Committee**. Outubro 2014. Disponível em: <<http://www.bis.org/bcbs/history.htm>>. Acesso em: 22/03/2014.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **International regulatory framework for Banks (Basel III)**. Disponível em <<http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>>. Acesso em: 07/05/2014.

BRAGA, Rafael Bueno. **Avaliação da nova regulamentação para o sistema bancário proposta em Basileia III**. Monografia. (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

CARVALHO, Dermeval Bicalho; SANTOS, Gustavo Martins. **Os Acordos de Basileia: Um roteiro para implementação nas instituições financeiras. Febraban**. Disponível em

<http://www.febraban.org.br/Arquivo/Servicos/Imprensa/Artigo_BASILÉIA_6.pdf>. Acesso em: 23/04/2014.

CARVALHO, F. J. C. **Economia Monetária e Financeira: teoria política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CORAZZA, Gentil. Os Dilemas da Supervisão Bancária. In Sobreira, Rogério (org). **Regulação Financeira e Bancária**. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

DJALÓ, Abdulai Sombille. **Análise da crise financeira de 2008 a partir de enfoque Keynesiano**. Disponível em: <<http://www.didinho.org/Analisedacrisefinanceirade2008apartirdeenfoquekeynesiano.pdf>>. Acesso em: 02/11/2014.

FORTUNA, E. **Mercado Financeiro: Produtos e Serviços**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

HAKENES, Hendrik; SCHNABEL, Isabel. Capital regulation, bank competition, and financial stability. **Economics Letters**, v.113, 2011. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165176511002758>>. Acesso em: 06/11/2014.

HOWELLS, P. G. A.; BAIN, Keith. **Economia monetária: moedas e bancos**. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

LEITE, Alexandre C. C.; LUCAS, Henrique Fernando. **De Basiléia para “Basiléia”: trazendo o Acordo Internacional de Capital para a realidade Brasileira**. 2011. Disponível em: <http://www.academia.edu/969819/IV_Encontro_Internacional_da_Associacao_Keynesiana_Brasileira_Area_1_Economia_Internacional_e_Financas_De_BASILÉIA_para_Brasileia_trazendo_o_Acordo>. Acesso em: 23/03/2014.

LEITE, Karla Vanessa B.S.; REIS, Marcos. **O Acordo de Capitais de Basiléia III: Mais do Mesmo?**. 2013. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol14/vol14n1p159_187.pdf>. Acesso em: 21/04/2014.

MARTINS, Norberto M. **Basiléia III: Novas Medidas, Velhos Problemas**. Textos para discussão. UFRJ. 2012. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9428:Basiléia-

iii-novas-medidas-velhos-problemas&catid=8073:moeda-textos-para-discussao&Itemid=1314>. Acesso em: 16/11/2014.

MENDONÇA, Ana R. R. de. O Acordo da Basiléia de 2004: Uma revisão em direção às práticas de mercado. **Economia Política Internacional – Análise Estratégica**, São Paulo, n. 2, julho/setembro 2004. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=47&tp=a>>. Acesso em: 04/05/2014.

OREIRO, José Luís. Origem, causas e impacto da crise. **Jornal Valor Econômico**, Brasil, 13/09/2011. Disponível em: <http://www.akb.org.br/upload/100920122219527446_08.%2013-09-2011.pdf>. Acesso em: 04/11/2014.

PEPPE, Marcio Serpejante. **O novo acordo da Basiléia**. São Paulo: Trevisan Editora Universitaria, 2006.

SILBER, Simão Davi. A economia mundial após a crise financeira de 2007 e 2008. **Revista USP**, São Paulo, n.85, março/maio 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13800/15618>>. Acesso em: 29/10/2014.

SOUZA, Paula Cristine dos R. S.. **Revisão crítica dos Acordos da Basiléia**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade de Brasília, 2013.

SWAROWSKY, Dulce Elisabeta. **Acordos de Basiléia, supervisão bancária e a crise de 2008**. Trabalho de especialização (Gestão de Negócios Financeiros) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/77393/000879300.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12/11/2014.

VASCONCELOS, Daniel de S. **Regulação bancária, liquidez e crise financeira: uma análise da proposta de regulação de liquidez em Basiléia III**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.