

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RAQUEL IRENE ALDANA SANTIN

**EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO BANCÁRIA: DO ACORDO DE BASILEIA I AO
ACORDO DE BASILEIA III**

Porto Alegre

2010

RAQUEL IRENE ALDANA SANTIN

EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO BANCÁRIA: DE BASILEIA I A BASILEIA II

Monografia apresentada à banca examinadora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do Professor Doutor André Moreira Cunha.

Porto Alegre

2010

RAQUEL IRENE ALDANA SANTIN

EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO BANCÁRIA: DE BASILEIA I A BASILEIA III

Monografia apresentada à banca examinadora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do Professor Doutor André Moreira Cunha.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2010.

Prof. Dr. André Moreira Cunha - orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. Antônio Ernani Martins Lima
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

RESUMO

O presente trabalho buscará analisar a evolução da regulação bancária caracterizada pelos Acordos de Basileia. Como foco principal, a análise se dará em cima do terceiro acordo que está sendo construído, vista a necessidade de reformulação das normas vigentes, percebida após a crise econômica eclodida em 2008. Primeiramente serão abordados os aspectos teóricos que sustentam a hipótese de necessidade de regulação bancária; esta fundamentada principalmente pela Teoria da Assimetria da Informação. Após se buscará construir um panorama dos precedentes históricos dos Acordos de Basileia I e II, bem como levantar suas características principais e os efeitos gerados por tais marcos regulatórios no sistema financeiro mundial. Dando sequência, serão abordados os aspectos do Acordo de Basileia III, identificando desde o diagnóstico de necessidade de criação deste – a crise econômica de 2008 - até a constatação das mudanças propostas por este em comparação ao Basileia II. Em seguida são apresentadas discussões teóricas a respeito da eficiência da regulação bancária e da instabilidade intrínseca do sistema financeiro. Por fim, são propostas algumas conclusões.

Palavras-chave: crise, Basileia III, regulação bancária, resiliência.

ABSTRACT

This study will examine the evolution of banking regulation, characterized by the Basel Accords. The main focus of the analysis will be the third Basel Accord, which is being formulated, because of the need to reform the existing laws, noticed after the economic crisis hatched in 2008. First, we will discuss the theoretical aspects that support the hypothesis of the need for banking regulation, it is based mainly on the Theory of Asymmetric Information. After it will seek to build an overview of historical precedents of the Basel Accords I and II as well as raise its main characteristics and effects generated by such regulatory frameworks in the world financial system. Giving sequence will consider the aspects of Basel III, the diagnosis to identify the need for creating this New Accord - the economic crisis of 2008 - and the realization of the changes proposed by this in comparison to Basel II. Following will be theoretical discussions about the effectiveness of banking regulation and the inherent instability of the financial system. Finally, some conclusions are proposed.

Keywords: crisis, Basel III, banking regulation, resilience.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 NECESSIDADE DE REGULAÇÃO BANCÁRIA	13
2.1. A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO NO SISTEMA BANCÁRIO	13
2.2. FUNCIONAMENTO BÁSICO DE UM BANCO	14
2.3. IMPORTÂNCIA DOS BANCOS PARA A ECONOMIA	15
2.3.1. Custos de monitoramento, custos de liquidez e variação de preços	16
2.4. EXTERNALIDADES	18
2.4.1. Externalidades positivas: sistema de pagamento e sistema de crédito	20
2.4.2. Externalidades negativas: crise sistêmica e corrida bancária	21
2.5. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO	22
2.5.1. Seleção Adversa	24
2.5.2. Risco Moral	25
2.5.3. Assimetria de informação e bancos	26
2.5.4. Assimetria de informação e os clientes dos bancos	27
2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
3 EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO BANCÁRIA	29
3.1. FORMAS DE REGULAÇÃO	29
3.2. GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E PRECEDENTES HISTÓRICOS DE BASILEIA I	31
3.3. INOVAÇÕES FINANCEIRAS E O ROMPIMENTO COM A FORMA DE REGULAÇÃO EXISTENTE	34
3.3.1. Securitização	35
3.3.2. Derivativos	36
3.3.3. Arbitragem	36
3.4. PRECEDENTES DE BASILEIA I	37
3.5. BASILEIA I	38
3.5.1. Críticas à Basileia I	41
3.6. BASILEIA II	43
3.6.1. Impactos internos às firmas bancárias	48
3.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50

4 ACORDO DE BASILEIA III	52
4.1. A CRISE	52
4.2. BASILEIA III	54
4.2.1. <i>Objetivos</i>	54
4.2.2. <i>Características</i>	55
4.2.2.1. Capital regulatório	56
4.2.2.2. Cobertura de Risco	58
4.2.2.3. Índice de Alavancagem Padrão	59
4.2.2.4. Medidas Contracíclicas	60
4.2.2.5. Padrão Global de Liquidez	61
4.3. MUDANÇAS ESTRUTURAIS DO NOVO ACORDO	62
4.4. DILEMAS DA REGULAÇÃO BANCÁRIA	63
4.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
5 CONCLUSÃO	67
6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

1 INTRODUÇÃO

Conforme o Sistema Financeiro evolui e há desenvolvimento econômico, a globalização e a tecnologia em constante expansão criam novos mecanismos e formas de integração nas instituições que o compõe, o que as torna cada vez mais interligadas entre si e mais conectadas com a economia real. Sendo assim, qualquer problema no sistema financeiro se alastra rapidamente de forma mundial, e também para a economia real dos países. Logo, torna-se necessária a evolução também das normas que regulam o setor, para que estas acompanhem tal desenvolvimento. Esse padrão parece ter-se intensificado a partir da ruptura do Sistema de Bretton Woods¹ quando os sistemas financeiros dos países começaram a ter maior integração. A partir disso, sentiu-se a necessidade de criar um Comitê para deliberar regulações mais abrangentes internacionalmente. Então, através do Banco para Compensações Internacionais (BIS), criou-se o Comitê de Basileia, que formulou o primeiro Acordo de Basileia, o qual tinha a finalidade de garantir maior segurança no sistema financeiro e ainda maior igualdade na regulação dos bancos mundiais, para que estes não perdessem competitividade.

O Acordo de Basileia I, ou oficialmente, *International Convergence of Capital Measurements and Capital Standards*, de 1988, segundo Wagster (1996) trata-se de um marco quanto a acordos internacionais na área financeira. Seus principais objetivos foram reduzir o risco sistêmico da indústria bancária internacional e evitar problemas de arbitragem regulatória². De acordo com NETO e RIBEIRO (2006), esse acordo tinha como objetivos:

“i) minimizar os riscos de insucesso dos bancos; ii) garantir a solvência e a liquidez do Sistema Financeiro Internacional; iii) uniformizar normas aplicáveis às instituições financeiras; e iv) estabelecer limites operacionais para os bancos internacionalmente ativos”. (NETO, RIBEIRO 2006:315).

Para atingir seus objetivos, a estrutura de Basileia I foi composta por três elementos: capital regulatório, para fazer frente aos riscos; ponderação de riscos por

¹ Sistema Bretton Woods de gerenciamento econômico internacional, Estabeleceram-se em julho de 1944 as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo

² Diferença de regulação nos diferentes países, o que provoca custos diferenciados de operação, que gera migração de capital e agrava o risco sistêmico.

classes de ativos; e instrumentos e mecanismos *off-balance sheet*³. O acordo criou uma exigência mínima de capital (de 8%, ponderada pelo risco) que deve ser mantida por eles, a qual seria um estímulo para que os bancos não corressem riscos indevidos, já que seu próprio capital estaria em jogo.

O sistema financeiro internacional, desde a Instituição da Basileia I, sofreu diversas alterações, seja na atuação e formato das instituições financeiras, seja na forma de avaliação e administração de riscos ou no funcionamento dos mercados. As principais mudanças foram quanto à elevação da liquidez e do volume de transações financeiras internacionais; quanto à deflagração de crises cambiais e financeiras e quanto à constatação de que estas crises financeiras não tinham como principal determinante o risco de crédito, mas sim devido a fraudes, controles ineficazes e operações não autorizadas.

Assim, o diagnóstico destas mudanças levou o Comitê a reunir-se novamente em busca da solução para os novos problemas. Até a formação completa do Novo Acordo, foram sendo elaborados e divulgados diversos relatórios, desde 1998 até 2004, quando o Novo Acordo foi realmente concluído. A Basileia II inovou tanto nos tipos de riscos abrangidos para cálculo do índice de capital mínimo, quanto na forma de cálculo destes riscos.

De acordo com o documento oficial do Acordo de Basileia II, disponível no site do BIS (*Bank for International Settlements*)⁴, a estrutura de Basileia II é constituída em três pilares: requerimento mínimo de capital; processo de revisão e supervisão bancária; e disciplina de mercado.

No primeiro pilar foram mantidos a definição de capital considerado para fins regulatórios e o requisito mínimo de 8% do capital para ativos ponderados pelo risco. Porém, a forma de calcular os riscos sofreu significativas alterações. A nova estrutura apresentou duas opções para medição do risco de crédito e introduziu, pela primeira vez, o requerimento de capital para risco operacional. No segundo pilar do Novo Acordo, as autoridades de fiscalização devem garantir que cada banco

³ Tem como fundamento contemplar operações contratadas, mas que não estão contabilizadas.

⁴ Banco de Compensações Internacionais. O Banco de Compensações Internacionais (BIS) é uma organização internacional que promove a cooperação monetária e financeira internacional e atua como banco para bancos centrais.

tenha sólidos processos internos, estabelecidos para aferir a adequação do seu capital, com base em uma avaliação completa de seus riscos. O terceiro pilar dessa nova estrutura buscou estimular a disciplina de mercado através de uma crescente abertura das informações dos bancos, uma divulgação abrangente de suas metodologias e procedimentos, fundamentais para entender a relação entre o perfil de risco e o capital de uma instituição e, portanto, sua solidez.

Em 2008, uma grave crise, iniciada no sistema financeiro das economias desenvolvidas, principalmente dos Estados Unidos, demonstrou as fragilidades do sistema financeiro e das instituições que o compõe, bem como o nível de alavancagem e volatilidade dos instrumentos que ganharam cada vez mais espaço nas operações das instituições financeiras, evidenciando a instabilidade existente. A gravidade da crise e seu rápido contágio para as economias reais dos países levaram as autoridades a perceberem a necessidade urgente de modificar a regulação bancária novamente, de forma a abranger os problemas salientados pela crise e a promover maior estabilidade sistêmica.

Assim, surgiu o terceiro acordo de Basileia, que ainda está sendo formulado pelo BIS e que deverá obter a aprovação dos países do G20⁵ até o final de 2010. Este terá o foco em aumentar a resiliência das instituições financeiras, para que o sistema como um todo se fortaleça e possa gerar mais benefícios às economias do que crises financeiras. E que, se ocorrerem novas crises, que estas instituições estejam preparadas para passar por elas de forma mais tranquila e gerando menores danos à economia real.

As reformas do Comitê serão realizadas no sentido de colocar em prática as lições aprendidas com a crise mundial iniciada em 2008. Através desse pacote de reformas, o Comitê pretende incrementar o gerenciamento de risco e governança tanto quanto a transparência dos Bancos em suas divulgações. Isso porque o Comitê acredita que um forte e resiliente sistema bancário é o fundamento para o crescimento econômico sustentável, já que os bancos são o centro da intermediação do crédito entre poupadores e tomadores. Além disso, os bancos provêm serviços essenciais aos consumidores, pequenas e médias empresas, grandes empresas

⁵ Grupo das 20 maiores economias do planeta.

corporativas e governos, que dependem deles para realizarem suas atividades diárias, tanto no nível nacional como no internacional.

Para resolver as falhas de mercado reveladas pela crise, o Comitê está introduzindo um número de reformas fundamentais para o quadro regulatório internacional. As reformas reforçam a qualidade dos bancos com uma microregulação, o que irá ajudar na resiliência das instituições bancárias individuais em períodos de stress. As Reformas também têm um foco macro prudenciais, já que o risco dos bancos é facilmente alastrado a todo o setor. Ambas as abordagens, macro e micro são inter-relacionadas, pois a maior resiliência dos bancos individuais reduz o risco de choques em todo o sistema.

O Comitê iniciará a avaliação de impacto global do capital e da liquidez dos padrões propostos no documento *Strengthening the resilience of the banking sector* divulgado em 2010. Essa avaliação de impacto se realizou no primeiro semestre de 2010. Com base nessa avaliação, o Comitê pretende rever o nível mínimo de capital exigido pela regulação no segundo semestre de 2010, tendo em conta as reformas propostas no documento para chegar a um nível devidamente calibrado de qualidade do capital. A calibragem irá considerar todos os elementos do pacote de reformas do Comitê e não será conduzida em bases fragmentadas. O programa de normas completo será desenvolvido até o final de 2010 para, progressivamente, melhorar as condições financeiras e impulsionar a recuperação econômica, com objetivo de implementação até 2012. Dentro desse contexto, o Comitê também irá considerar transações apropriadas e regime de direitos adquiridos. Tomadas em conjunto, essas medidas buscarão promover um equilíbrio melhor entre inovações financeiras, eficiência econômica e crescimento econômico sustentável em longo prazo e o objetivo deste trabalho será avaliar a forma de impacto dessas mudanças.

Desta forma, a finalidade deste trabalho é avaliar o Acordo de Basileia III que está sendo proposto, no intuito de mostrar quais foram as principais mudanças com relação ao segundo acordo e fazer inferências a respeito de sua efetividade na tentativa de evitar novas crises no sistema financeiro e seus efeitos sobre as instituições bancárias. Para tanto, o trabalho deverá iniciar o primeiro capítulo descrevendo o porquê da necessidade de se regular o setor bancário, buscando referências teóricas na Teoria da Assimetria de Informações. O segundo capítulo

contém a evolução da regulação do sistema financeiro mundial a partir do Acordo de Bretton Woods, abrangendo os dois primeiros acordos, suas características e falhas. E por fim, o terceiro capítulo mostra as propostas para o Terceiro Acordo de Capital de Basileia, na tentativa de avaliar sua abrangência e eficiência em termos de proteção do sistema financeiro. Para atingir o objetivo de avaliação do Acordo de Basileia III, através dos capítulos é explicada a hipótese de que o sistema financeiro tem como característica a instabilidade, como definido por Minsky. Devido aos surtos de instabilidade que geram as crises, a regulação bancária se faz necessária para sustentar o sistema, sendo que esta acompanha a evolução do sistema financeiro, renovando-se constantemente. Portanto, o terceiro Acordo de Basileia trata-se de mais uma evolução dos padrões regulatórios no sentido de regular o sistema financeiro instável, que acaba de passar por mais uma crise.

2 NECESSIDADE DE REGULAÇÃO BANCÁRIA

O sistema financeiro como um todo e, dentro dele, o setor bancário, se destacam como atividades essenciais ao desenvolvimento econômico. Devido às peculiaridades de funcionamento desse setor e das instituições que o constituem, existe a necessidade de regulação de forma a manter seus benefícios e evitar que possíveis problemas afetem o funcionamento da economia. Portanto, este primeiro capítulo trata de explicar o porquê da necessidade de regulação dos bancos, mostrando um pouco de seu funcionamento e de sua importância para a economia de um país. Também, com base na Teoria da Assimetria de Informações, buscará mostrar a essência da necessidade de existência de bancos no sistema financeiro, bem como a necessidade de regulá-los para evitar que qualquer problema se alastre para a economia real.

2.1. A Necessidade de Regulação no Sistema Bancário

Das mais simples atividades dos bancos, como abrir contas e fazer pequenos empréstimos, até as atividades mais complexas, como estruturar a operação de abertura de capital de uma empresa, o negócio bancário está diretamente relacionado com a intermediação de riscos. Em um empréstimo, o banco corre risco de crédito de inadimplência. Em uma operação de hedge, o banco corre o risco de oscilações dos preços. E em qualquer serviço prestado, o banco corre risco operacional. Deste modo, intermediar risco faz parte da natureza das instituições financeiras.

Segundo MENDONÇA(2006:361):

“instituições bancárias são participantes do sistema monetário, receptoras e criadoras de depósito a vista, instrumentos plenamente líquidos. Operam alavancadas, ou seja, suas posições ativas e passivas são mais elevadas do que o capital próprio e, em geral, são transformadoras de prazos – os prazos das operações do passivo são mais curtos que os do ativo. Contratos financeiros são transações que envolvem obrigações e direitos a serem exercidos em data futura e, desta forma, o valor dos contratos depende da confiança de que este será efetivado. “

Pela natureza de suas atividades, os bancos dependem plenamente de confiança, confiança de que irão cumprir com suas obrigações, de forma a manter

valores suficientes para cobrir a necessidade de saques de seus clientes, bem como manter controle sobre os riscos por ele incorridos. Por conseguinte, se houver quebra de confiança em determinada instituição financeira, poderá haver retirada de depósitos desta e, sendo assim, poderá causar um descasamento entre ativos e passivos, mesmo que essas contas estejam equilibradas, gerando insolvência do banco e, muito possivelmente, sua falência. Ademais disso, há possibilidade de contágio dessa falta de confiança para as demais instituições bancárias do sistema financeiro, que poderá gerar problemas nas instituições de todo o setor, trazendo sérios problemas econômicos, visto o papel fundamental dos bancos para o funcionamento da economia.

2.2. Funcionamento Básico de um Banco

O objetivo de um banco, assim como o de qualquer empresa é gerar valor por meio da lucratividade. Um banco obtém seu lucro da venda de seus passivos para adquirir ativos que tenham ganhos de rendimento. Os passivos dos bancos consistem principalmente em depósitos, à vista e a prazo, de seus correntistas. São as fontes de recursos para os bancos, mas são passivos porque o banco é obrigado a pagar as retiradas de fundos feitas por seus clientes imediatamente. Os bancos também têm custos de manutenção desses depósitos, que incluem o pagamento de juros e custos de serviços.

Para arcar com esses custos, o banco utiliza seus passivos para comprar ativos. Os ativos são os empréstimos concedidos a uma taxa de juros que cubra suas despesas com a manutenção das contas de seus clientes e ainda lhe gere lucro. Além disso, os bancos têm como ativos reservas em caixa, para cobrir os saques dos depositantes; títulos e depósitos interbancários.

Mishkin (2000) descreve essa transformação de passivos em ativos como se o banco “pede pouco e empresta muito”, porque concede empréstimos de longo prazo e os financia emitindo depósitos com prazo pequeno”. Essas etapas consistem em alavancagem e transformação de prazos. Ou seja, como os depositantes não retiram toda a soma que tem em conta ao mesmo tempo, o banco empresta uma

parte desse dinheiro, deixando em caixa apenas o necessário para cobrir os saques diários de seus clientes. De tal modo, o banco opera alavancado, pois se todos os depositantes resolverem retirar seus fundos ao mesmo tempo, o banco não terá essa soma, já que parte do dinheiro está emprestada, gerando juros para o banco. Por esses motivos a atividade bancária é extremamente dependente de confiança.

2.3. Importância dos bancos para a economia

A relação entre sistema financeiro e crescimento econômico tem como variável principal a necessidade de investimento para que haja desenvolvimento e crescimento do produto de um país. Isso porque, ao contrário da relação de investimento que se tem em economias primitivas, onde se poupa para investir na produção, nas economias modernas de mercado, o investimento parte da decisão de produzir e aumentar a capacidade instalada para poder acumular riqueza. O objetivo principal é o lucro, e não a produção. Mas para realizar o investimento, o produtor precisa obter dinheiro, o que pode ser feito de duas formas: possuí-lo previamente, ou através de empréstimo.

Como a maioria da população não possui valores significativos acumulados previamente, é nos empréstimos que entra o papel dos intermediários financeiros no desenvolvimento econômico. São eles que “viabilizam a separação entre quem possui o comando sobre a renda pessoal e quem vai utilizá-la efetivamente” (CARVALHO 2000:212). A principal forma de relação financeira é o crédito, onde um agente econômico possuidor de recursos empresta recursos a outro agente e, por isso, é remunerado com o pagamento de juros. É o papel do intermediário financeiro facilitar essa transferência de poupadores para tomadores de recursos dentro de uma economia, com custos menores e maior segurança, devido a sua especialização e aos seus ganhos com economias de escala. Os bancos são, portanto, provedores de seguro e liquidez, além de promotores de desenvolvimento através do crédito, permitindo alocação mais eficiente dos recursos.

Os mercados financeiros modernos permitem transações de crédito diariamente, de forma simplificada e em grande escala. O desenvolvimento de um

sistema de crédito livra o empreendedor da necessidade de nascer rico para investir e inovar. Os mercados financeiros, segmentados pelos ativos que transacionam e pelas instituições financeiras participantes, formam um sistema financeiro. Os sistemas financeiros, segundo Carvalho (2006), satisfazem a três grandes demandas: (1) canalizar recursos gerados pelas unidades superavitárias para as deficitárias, permitindo utilização mais eficiente dos recursos e maximizando a capacidade da economia de crescimento; (2) organizar e operar o sistema de pagamentos da economia, essenciais para o funcionamento adequado de todos os mercados; e (3) criar os ativos no volume e no perfil necessários para satisfazer a demanda dos poupadores na busca de meios de acumulação de riqueza.

Dentro do sistema financeiro, a instituição bancária tem predomínio como instituição financeira, tanto pela simplicidade dos produtos que oferece, quanto pela sua capacidade de multiplicar a oferta de crédito em grande escala. Segundo Carvalho, o Banco Moderno resultou:

“...da unificação de dois tipos de instituição (depositária e a de desenvolvimento dos meios de pagamento) em uma firma única, capaz de criar meios de pagamento sobre a forma de depósitos à vista, ao mesmo tempo em que faz a intermediação de recursos financeiros para tomadores finais.”(CARVALHO 2000:225)

A criação de meios de pagamentos é um dos fatores que torna importante os bancos comerciais. Eles têm um potencial multiplicador que transformam em crédito, que por sua vez se transforma em investimento, gerando desenvolvimento econômico. Mas a formação de um sistema de pagamentos, que permite transações de moeda entre pessoas e instituições de maneira mais prática e segura no dia a dia também não deixa de ser uma importante característica deste tipo de intermediário financeiro.

2.3.1. Custos de monitoramento, custos de liquidez e variação de preços

Sem a existência de mercados financeiros, a transferência de recursos de poupadores para tomadores se daria de uma forma muito mais custosa, visto que um poupador, ao emprestar dinheiro, deverá monitorar seu tomador de forma a verificar se este não está desperdiçando seu dinheiro de forma a não ter recursos

para devolvê-lo. Esse monitoramento é muito dispendioso. Também os títulos de dívidas que seriam emitidos pelas empresas para se financiarem caso não houvesse mercado financeiro, seriam um empecilho para o investidor aplicar de forma segura seu dinheiro, pois os títulos não teriam liquidez pela falta de um mercado secundário. E mesmo se houvesse algum tipo de mercado secundário, o investidor teria o risco de variação de preços nesse mercado. Os intermediários financeiros, por serem especializados no que fazem e apresentarem ganhos de escala, podem oferecer esses serviços de uma forma muito mais eficiente e barata. Destarte, esse sistema deve ser preservado. Os custos minimizados e as vantagens oferecidas pelos bancos ao intermediar operações no mercado são:

Custos de Informação: Como um dos problemas enfrentados pelos poupadores é o alto custo da coleta de informação a respeito de seus tomadores, a solução é a aplicação de recursos de vários pequenos poupadores em um único intermediário financeiro que repasse esse valor aos tomadores. Assim, o intermediário financeiro, no caso o banco, tem um incentivo maior para coletar informação e monitorar as atividades do tomador, pois tem muito mais a perder do que o prestador individual. Os pequenos poupadores, segundo SAUNDERS (2000) contratam o banco como “fiscal delegado” para atuar em seu nome. E não só o incentivo para o banco monitorar é maior, como o custo médio de coleta de informação também é menor, que são as economias de escala.

Liquidez e risco de variação de preço: As instituições financeiras também oferecem instrumentos financeiros ou secundários aos poupadores individuais. Estes instrumentos podem garantir melhor liquidez aos investidores que o mercado de ações, pois existem títulos oferecidos por bancos, com principal fixo e taxa de juros garantida, que podem ser retirados sem aviso prévio. Podem ainda oferecer taxas de rendimento superiores e com menor risco, dado que a escala de um banco lhe dá volume suficiente de recursos para uma diversificação adequada de portfólio.

Outros serviços: As economias de escala também são sentidas nos custos de transação. Um exemplo é o investimento em ações, pelo qual o investidor individual paga uma taxa de corretagem por operação de compra ou venda. Intermediários financeiros podem formar fundos mútuos de investimento que funcionam como condomínios, onde os pequenos investidores colocam seus

recursos e possuem cotas dos fundos correspondentes ao valor investido. O fundo, por sua vez, investe em ativos e divide entre todos os cotistas as taxas de corretagem.

Outra capacidade de diminuição de risco das instituições financeiras, além da diversificação, é a capacidade de administrar melhor o risco de descasamento de prazos entre ativos e passivos. Logo, os intermediários financeiros oferecem serviços de intermediação de prazos ao restante da economia, captando depósitos de curto prazo e emprestando a prazos mais longos.

2.4. Externalidades

Externalidades são “benefícios ou custos envolvidos em uma transação qualquer que não sejam reconhecidos pelos agentes nela diretamente interessados” (CARVALHO 2000). Externalidades referem-se ao impacto de uma decisão sobre aqueles que não participaram dessa decisão. No caso de que existam externalidades positivas em uma atividade, esta deve ser apoiada de forma que esses benefícios sejam mantidos e, se possível, aprimorados. Do contrário, no caso de externalidades negativas, é necessário que se façam medidas para contê-las.

A atividade do setor bancário gera duas formas principais de externalidades positivas: a formação de um sistema de pagamentos e a formação de um sistema de crédito. O tipo de atividade de um banco surge da necessidade de se ter uma instituição que retenha valores grandes de moeda, os quais a população não consegue guardar por si. E também da necessidade de transações monetárias de valor elevado, sem que isto inclua o carregamento de moeda de um lugar para o outro, tanto por risco de furto, quanto pela dificuldade de transporte de elevadas cifras de dinheiro, ajudando assim a facilitar a vida da população e suas transações financeiras. No caso do crédito, a atividade do banco auxilia a transferir somas de poupadores para tomadores de uma forma mais fácil e segura, colaborando com o investimento e desenvolvimento econômico.

A atividade dos intermediários financeiros também é essencial à medida que estes são responsáveis por reduzir os problemas advindos da assimetria de

informação existente no mercado, gerando informações menos imperfeitas para seus clientes e possibilitando maior liquidez ao sistema. Para Mishkin (2000), os intermediários financeiros são mais bem equipados que os indivíduos para identificar riscos de crédito, amenizando a seleção adversa, e também para monitorar os tomadores de empréstimo, na tentativa de evitar o risco moral. As instituições financeiras, portanto, desempenham importante papel na melhora da eficiência econômica, pois ajudam os mercados financeiros a canalizar fundos de emprestadores para pessoas com oportunidade de investimento produtivo.

Ainda como externalidades positivas geradas pelos intermediários financeiros pode ser citada a diminuição dos custos de transação. Isso porque essas instituições, segundo Mishkin, desenvolvem:

“expertise em baixar os custos transacionais, porque seu tamanho permite que eles tirem vantagens das economias de escala, a redução dos custos de transação, conforme aumenta o tamanho (escala) das transações (MISHKIN 2000:22)”.

Contudo, as externalidades nem sempre são positivas e, no sistema financeiro, as externalidades negativas geradas colocam em cheque todo o funcionamento do sistema que, por sua vez, afetam diretamente a economia real. Assim, as externalidades negativas geradas pelo sistema financeiro, juntamente com a sua importância para o funcionamento da economia, são os motivos que levam à necessidade de regulação de suas instituições.

Uma externalidade negativa, segundo CARVALHO (2000), é a possibilidade de crises sistêmicas. Ele afirma que crises sistêmicas:

“podem ocorrer em função da interação entre instituições financeiras, quando obrigações de uma classe de instituição se constituem em ativos de outra, servindo assim como correria de transmissão de choques adversos à primeira. O contágio de choques adversos pode se dar, porém, em função de algo ainda mais difícil de controlar, que é a perda de confiança do público em alguma classe de instituição. (CARVALHO 2000:71-72)”

A consequência da perda de confiança nas instituições financeiras por transmissão de choques adversos pode levar à corrida bancária. Esta ocorre quando o público corre para retirar todos os ativos que possui no banco, por não confiar mais que este possa atender às suas demandas e ainda, que não será capaz de devolver-lhe os valores por eles depositados. Por esse motivo, uma corrida bancária pode levar à quebra destas instituições. Essas dúvidas a respeito da solvência, mesmo que seja em relação a uma única instituição pode levar os clientes dos

demais bancos à desconfiança e também à corrida bancária, em um efeito de contágio.

As externalidades negativas, neste caso, não são independentes, pois o efeito do fenômeno do contágio que leva à quebra de diversas instituições do sistema financeiro implica em colapso no sistema de pagamentos e, portanto o colapso no sistema de crédito, afetando diretamente o funcionamento de todos os demais setores da economia.

2.4.1. Externalidades positivas: sistema de pagamento e sistema de crédito

A organização e administração de um sistema de pagamento é uma das maiores externalidades do sistema financeiro, pois em economias modernas, somente operações de baixo valor são liquidadas com moeda em mãos. As liquidações de maior valor são realizadas por meio do sistema de pagamentos através de transferências interbancárias e cheques. A formação de depósitos à vista nos bancos comerciais, por exemplo, não surge no intuito de multiplicar os meios de pagamento, e sim para atender às necessidades dos clientes em adquirir serviços de transferência e armazenamento de recursos e para atender os objetivos dos bancos de oferecer serviços e créditos dos quais ele obtenha lucros. Deste modo, a multiplicação da moeda na economia é uma “conseqüência” da atividade bancária e não, necessariamente a causa, ou seja, é uma externalidade.

Além dessa externalidade, os depósitos a vista também geram um sistema de pagamentos beneficiando a todos os que nele participam. Isso porque um depositante que abre uma conta em um banco, pode por ela transferir valores a outro agente que também se beneficiará e que, por sua vez, poderá fazer suas transferências a outros agentes que igualmente se favorecerão.

A outra externalidade positiva gerada é a formação de um sistema de crédito, através da transferência de recursos de poupadores para tomadores. Esse sistema beneficia toda a economia no sentido de que amplia a quantidade de investimento como um todo. Sem um sistema de crédito, só seriam possíveis investimentos por pessoas que já tivessem o valor necessário previamente ou que precisassem poupar

e esperar para investir. Assim, o sistema de crédito aumenta o volume de recursos disponíveis de uma economia, tanto para consumo como para investimento. Por conseguinte, um sistema de crédito vai além da satisfação da necessidade de um cliente por crédito e do banco por ganho com taxas de juros cobradas, gera externalidades de crescimento e desenvolvimento econômico sentido por toda a população.

2.4.2. Externalidades negativas: crise sistêmica e corrida bancária

Da mesma forma as externalidades positivas não atingem somente a um agente, as externalidades negativas também são sentidas por grande parte da população, pois afetam diretamente a economia. A principal externalidade negativa é a crise sistêmica, que ocorre quando a interligação e a interdependência entre as instituições bancárias são afetadas, de forma que haja transmissão de choques adversos de uma instituição, ou de algumas instituições, para as demais, o que ocorre quando obrigações de um banco constituem ativos de outro banco. Um exemplo é quando um banco possui títulos de má qualidade. Ao descobrir isso, os demais bancos não emprestarão mais dinheiro no mercado interbancário por desconfiar de que aquele banco não será capaz de superar as perdas contábeis desse título sem ficar devedor aos demais bancos. Entretanto, os demais bancos não desconfiam apenas de uma instituição, mas de todas as outras, pois não sabem quem mais pode ter esses títulos e em que quantidades. A consequência disso é a queda brusca de liquidez nos sistema bancário.

O mesmo ocorre com os correntistas dos bancos, que, ao receberem a notícia de que um banco está insolvente, não tem como saber se seu banco também o está e preferem retirar seus depósitos para garantir que não arcarão com perdas. Se todos o fizerem, haverá uma corrida bancária para tirar as aplicações dos bancos, que deste modo, muito provavelmente, irão à falência. Conseqüentemente, a quebra do sistema financeiro acaba com as externalidades positivas geradas por ele, afetando assim diretamente a economia real e as atividades dependentes de crédito, levando a economia à recessão.

A existência tanto de externalidades positivas como negativas servem de incentivo para proteger o sistema financeiro tentando evitar falhas que levem a uma crise de confiança. Isso é feito impondo limites à forma de atuação dos bancos e garantindo a recuperação das perdas incorridas pelas instituições em casos adversos, para que a confiança se mantenha mesmo em momentos de crise.

2.5. Assimetria de informação

A chamada Economia da Informação foi criada a partir de estudos publicados, principalmente por Fritz Machlup. Seu primeiro estudo, publicado em 1962 envolvia evidências empíricas, lastreada nos modelos teóricos da economia, de que existia uma nova categoria econômica de riqueza. Nesse estudo, ele identificou que um novo segmento passou a ter elevada participação no PIB dos EUA. Este segmento ele denominou de “indústria do conhecimento”, formulando assim uma ligação da informação e do conhecimento com a economia. Machlup fornece o alerta de que a informação já estava consolidada como processo no modo de produção capitalista.

A Economia da Informação é de onde se origina a Teoria da Assimetria da Informação, que surge pela preocupação científica com relação aos mercados como estrutura de riqueza. São três os economistas, norte-americanos, que evidenciaram empiricamente que os mercados são imperfeitos: George Akerlof, Michael Spence e Joseph E. Stiglitz. Estes economistas evidenciaram que os mercados são imperfeitos, pois seus agentes não possuem as mesmas condições de processar, interpretar e utilizar informações, ainda que as informações sejam de domínio coletivo. Esta teoria se contrapõe aos modelos econômicos neoclássicos tradicionais, que presumem a existência de informações perfeitas para todos os agentes do mercado. Mesmo que os economistas neoclássicos soubessem que as informações nunca são perfeitas, imaginavam que estas também não eram tão imperfeitas e que, portanto, não afetariam de maneira brusca a economia real. Assim, a contribuição da pesquisa de Stiglitz foi se contrapor à teoria neoclássica e demonstrar que basta uma pequena assimetria na informação para causar desequilíbrios econômicos.

Segundo Mishkin (2000), quando, nos mercados financeiros, uma parte não sabe o suficiente sobre a outra parte para tomar decisões precisas, essa desigualdade é chamada informação assimétrica. Esta falta de informação cria problemas no sistema financeiro antes de uma transação e também depois dela, os quais podem levar à diminuição de liquidez nos mercados de crédito. Estes problemas são a Seleção Adversa e o Risco Moral. Como define Mishkin (1996), a seleção adversa é:

“an asymmetric information problem that occurs before the transaction occurs when potential bad credit risks are the ones who most actively seek out a loan. Thus the parties who are the most likely to produce an undesirable outcome are most likely to be selected.(MISHKIN 2000:2)”

A Seleção Adversa é o problema criado pela informação assimétrica antes que a transação ocorra. Como a Seleção Adversa torna mais provável que os empréstimos que sejam feitos tenham maior risco, os agentes podem decidir não conceder crédito nenhum, o que prejudica os mercados financeiros e o desenvolvimento econômico.

Já o Risco Moral, seria o problema criado pela assimetria de informação após a transação financeira. Este seria o risco de inadimplência, que segundo Mishkin (2000) ocorreria quando “o tomador do empréstimo se compromete com atividades que sejam indesejáveis do ponto de vista do prestador”, dado que essa atividade indesejável diminui a probabilidade de que o empréstimo seja pago ao prestador. Esse risco faz com que possíveis prestadores deixem de disponibilizar crédito no mercado, com receio do risco de inadimplência.

Os problemas causados pela seleção adversa e pelo risco moral são impedimentos para o funcionamento eficiente e saudável dos mercados financeiros, pois faz com que os agentes econômicos superavitários evitem transferir recursos para os agentes econômicos deficitários, porque o risco incorrido em um mercado com informações assimétricas é difícil de ser quantificado.

2.5.1. Seleção Adversa

A seleção adversa é um problema derivado da informação assimétrica, que ocorre quando os tomadores de empréstimo que representam maior risco são aqueles que mais procuram crédito no mercado e, portanto, os mais prováveis de serem selecionados para recebê-lo. Dada a assimetria de informação existente nos mercados, o emprestador não tem como distinguir dentre os tomadores quais são aqueles mais apropriados, logo a probabilidade do tomador ser menos confiável, é maior. Por este motivo, os emprestadores podem decidir não correr esse risco e deixar de fazer empréstimos, mesmo que existam bons tomadores no mercado.

Em um exemplo utilizado por PINDYCK (2000), a respeito do mercado de automóveis usados, ele supõe que dois tipos de automóveis existam nesse mercado: os de alta qualidade e os de baixa qualidade. O vendedor do automóvel sabe muito mais a respeito da qualidade deste que o comprador, sendo assim um mercado com assimetria de informação. Logo, os compradores podem deduzir que, havendo dois tipos de automóveis, haverá 50% de chances de ele ser bom e 50% de chances de ele ser ruim. Eles também estão dispostos a pagar um valor superior para um automóvel de melhor qualidade, por exemplo, \$16 mil para um automóvel bom e apenas \$10 mil pelo ruim. A média desses valores será o valor que os compradores com informações assimétricas pagarão por um automóvel usado. Por conseguinte, os vendedores dos automóveis de alta qualidade acharão o preço inferior ao que vale seu carro, e não o venderão. Já os vendedores de automóveis de má qualidade acharão o preço acima do que seu carro vale, estando dispostos a vender. O resultado é que o comprador terá disponível para ele uma quantidade muito maior de automóveis de má qualidade.

Transpondo esse exemplo para o mercado financeiro, existe uma maior probabilidade de tomadores de crédito de alto risco serem aqueles escolhidos para receberem crédito em um mercado com assimetria de informação. Desestimulando assim os emprestadores a disponibilizarem crédito, por não poderem quantificar o risco que estão tomando e contrapô-lo com o retorno que seria apropriado.

2.5.2. Risco Moral

O risco moral é o risco de inadimplência, isto é, ele ocorre após a transação, quando o tomador investe o dinheiro em projetos arriscados e aumenta a probabilidade de não conseguir pagar o empréstimo. Os tomadores têm incentivo para correr maiores riscos, pois se o projeto der certo, seu retorno será maior, porém, se o projeto falhar, a maior perda será do credor da dívida.

Um exemplo foi o caso citado por PINDYCK (2002), sobre o setor de poupança e empréstimo dos EUA em 1934, quando o governo dos EUA implementou um sistema de seguro financeiro de depósitos. Assim, uma seguradora governamental passou a oferecer seguros para depósitos feitos em bancos comerciais. Em seguida, outra seguradora governamental passou a oferecer seguros para depósitos efetuados em instituições de poupança. A partir daí, depositantes passaram a conceder empréstimos às instituições financeiras em grande escala e sem calcular riscos, já que os depósitos estavam assegurados pelo governo. Então, o risco moral do depositante somou-se ao risco moral dos proprietários das instituições de poupança. Como esses empréstimos estavam assegurados pelo governo, não demorou a que fossem usados títulos sobre eles para fins especulativos. Portanto, qualquer problema nos depósitos segurados geraria um grande colapso em todo esse sistema lastreado nesses seguros, que já estavam espalhados por instituições financeiras em todo o país. E foi o que ocorreu em seguida, os títulos foram utilizados de maneira especulativa, de modo a gerar colapso no sistema financeiro e, posteriormente, na economia real.

A dificuldade do emprestador em acompanhar os investimentos dos tomadores aumenta o problema de risco moral e pode levar poupadores a não disponibilizarem seus recursos para empréstimos, diminuindo assim a liquidez do sistema.

2.5.3. Assimetria de informação e bancos

Uma forma de solucionar parte dos problemas de assimetria de informações poderia ser através da venda privada das informações necessárias para tornar as transferências financeiras mais seguras. Entretanto, existe o chamado problema do *free-rider*, no qual as pessoas que não pagaram por essas informações se aproveitam dos que pagaram por elas “seguindo o fluxo”, isto é, quando investidores que pagaram pelas informações investirem em títulos de determinada empresa, os demais também os comprarão, sabendo que estas empresas são seguras, mesmo não tendo pago pela informação. Desta forma, um investidor que compra informações sabe que os títulos de uma determinada empresa estão subavaliados no mercado e os compra, esperando ganhar o aumento do valor do título, junto com os demais investidores que pagaram por esta informação. Mas se houverem *free-riders*, então estes também comprarão os títulos e os investidores que pagaram essa informação não conseguirão ganhar todo o aumento de valor esperado com a compra da informação.

Destarte, segundo MISHKIN(2000), os bancos desempenham o papel mais importante no sistema financeiro mundial, pois são as instituições melhores equipadas para reduzir os problemas de assimetria de informação, além de não estarem sujeitos ao problema de *free-riders*. Isso porque os bancos podem buscar informações e fazer o acompanhamento dos empréstimos a custos médios menores que um investidor individual, pois ganham em economias de escala e se especializam em fazer esse tipo de serviço. Além disso, por fazer empréstimos privados e não títulos comercializáveis no mercado aberto, não estão sujeitos aos problemas de *free-riders*.

Os bancos têm vantagens especiais sobre outros intermediários financeiros na resolução problemas de informação assimétrica. Por exemplo, as vantagens dos bancos no recolhimento de informações são reforçadas por sua habilidade de se acoplarem em relacionamentos de longo prazo e empréstimos através de linhas de crédito. Outro fator é sua capacidade de controlar a verificação dos saldos das contas dos seus devedores, o que lhes proporciona uma vantagem adicional no monitoramento do comportamento dos mutuários. Os bancos também têm

vantagens na redução de risco moral, pois podem exercer controle a custos mais baixos do que os indivíduos. Eles têm vantagens em matéria de prevenção sobre escolhas de riscos pelos mutuários, por poderem usar a ameaça de corte de empréstimos no futuro para melhorar o comportamento do devedor. Como descrito por Mishkin:

“...os intermediários financeiros tem ganhos altos porque desenvolvem especialidade em monitorar as partes a quem emprestam, reduzindo portanto perdas decorrentes de risco moral . O resultado é que os intermediários financeiros têm condições de pagar os juros aos emprestadores-poupadores ou de fornecer serviços substanciais e ainda obter lucro.” (MISHKIN 2000:24)

2.5.4. Assimetria de informação e os clientes dos bancos

O problema da assimetria de informação também ocorre com o banco e seus clientes, pois estes não têm como monitorar as atividades bancárias e saber, ao certo, quais riscos os bancos estão incorrendo. Para um indivíduo, além de ser muito complexo, é muito custoso monitorar um banco. Outro motivo pelo qual este indivíduo perde o interesse de gastar tempo e dinheiro com o monitoramento é por ser um pequeno representante do capital total do banco e correr o risco do problema de *free-rider*. Essas capacidades dos bancos em conceder créditos de alto risco, ou conceder mais créditos que os depósitos podem cobrir, mostram a necessidade de um órgão regulador que garanta segurança aos clientes dos bancos para que não haja problemas de corrida bancária e crises sistêmicas.

Um exemplo utilizado por CARVALHO (2000) é o caso de uma crise na economia, onde é anunciado que 5% dos bancos do país estão insolventes por perdas em empréstimos. Logo, os correntistas não terão como saber se seu banco está entre os 5% insolventes. Muito provavelmente, a primeira medida destes será retirar seu dinheiro dos bancos, para evitar qualquer perda. Se todos os correntistas fizerem o mesmo, ou seja, se houver corrida bancária, os bancos não terão como pagar todos os depósitos de seus clientes, pois parte desse valor está emprestada, ficando assim insolventes e possivelmente declarando falências.

O setor bancário é extremamente dependente de confiança e, por muitos bancos serem privados, os depositantes ficam inseguros no sentido de que qualquer

empresa privada tem como primeiro objetivo o lucro. Logo, os bancos privados podem correr mais risco do que o devido com os depósitos de seus correntistas, em busca de maior lucratividade. Então, os governos, tanto pelas externalidades positivas e negativas geradas pelos bancos, quanto pelo seu caráter de empresa privada, têm o dever de regular o setor de forma a garantir confiança ao sistema.

2.6. Considerações Finais

A natureza da atividade de bancária, pelos riscos que contém, devido à sua operação alavancada já é uma característica que justifica sua regulação pelas autoridades monetárias. Se une-se esta característica às externalidade negativas que uma única instituição financeira pode gerar para todo o setor e para a economia como um todo, devido a forte interconexão existente entre as instituições do sistema financeiro e entre o sistema financeiro e a economia real, e ainda somando-se o fato de um banco também ser uma empresa em busca de lucratividade e a existência de assimetria de informações nos mercados financeiros, pode-se quantificar um pouco melhor o controle sobre as instituições deste setor. Agora, se for unido a essas características, o papel de um banco para a criação de um sistema financeiro, que facilita as intermediações financeiras entre poupadores e tomadores, de forma a diminuir as assimetrias de informação existentes e gerar transações com menores custos e riscos mais quantificáveis, bem como sua qualidade de agente intermediário responsável por gerar financiamento para investimentos econômicos que tendem a elevar o nível de desenvolvimento de uma economia, pode-se compreender e avaliar o papel estratégico do setor, sua importância e a necessidade de mantê-lo estável e eficiente.

3 EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO BANCÁRIA

Como visto anteriormente, a natureza das atividades dos bancos, de captação e criação de depósitos à vista, de operarem alavancados, de serem transformadores de prazos e de liquidez, torna a firma bancária extremamente vulnerável à confiança de seus depositantes, fazendo com que um choque de liquidez possa se transformar rapidamente em um problema de insolvência generalizada nas instituições financeiras. Essa sensibilidade do setor bancário, juntamente com sua importância para a economia, suas externalidades negativas de risco de falência de suas instituições, bem como suas externalidades positivas de essencialidade de suas atividades para o desenvolvimento econômico, são a causa da necessidade de regulação de suas instituições, tanto no intuito de garantir a saúde e a solidez do sistema financeiro, como também de proteção aos pequenos depositantes.

Sendo assim, este segundo capítulo abordará as formas de regulação bancária existentes, bem como sua evolução ao longo do tempo que, por sua vez, foi ocorrendo à medida que as mudanças nos sistemas financeiros mundiais exigiram. O principal marco de mudança foi a chegada do processo de globalização e a busca de cada vez maior lucratividade por parte dos bancos. Ainda, detalhadamente, serão tratados os dois acordos de capital de Basileia, as mudanças que estes trouxeram para dinâmica das instituições financeiras para o mercado como um todo, além das críticas existentes sobre eles.

3.1. Formas de regulação

De acordo com MENDONÇA (2006), existem pelo menos dois recortes para se analisar a regulação: (1) de um lado há a regulação por meio da mobilização de instrumentos e medidas após algum problema ter ocorrido, de forma a tentar amenizar os efeitos e diminuir o contágio, formando uma “rede de proteção” e (2) de outro, temos a regulação prudencial, que tenta fortalecer as instituições na tentativa de evitar choques adversos e seu consequente contágio pelo sistema financeiro.

A primeira forma de regulação envolve as autoridades monetárias para regular e serem garantidoras de recursos em casos adversos. Portanto, o Banco Central surge como um órgão superior capaz de regular as atividades do sistema e, ao mesmo tempo, dar garantias à população, cliente dos bancos, de que em caso de problemas maiores, seus recursos estarão garantidos, tratando assim de evitar que uma crise de confiança gere uma corrida bancária e, conseqüentemente, uma crise econômica sistêmica.

As funções dos bancos centrais surgiram e foram evoluindo de acordo com o desenvolvimento econômico e dos sistemas financeiros de cada país. Ao longo dos anos o Banco Central foi adquirindo os papéis que tem até hoje: depositário de reservas bancárias, banco dos bancos, prestamista de última instância e supervisor da atividade bancária. Para o caso do sistema bancário, a função de prestamista de última instância surge como uma das funções essenciais para se garantir a confiança no sistema financeiro. Entretanto, fornecer socorro ilimitado aos bancos também não é saudável, visto que esse suporte incondicional estimularia os bancos a tomarem riscos cada vez maiores, pois sempre teriam algum respaldo em caso de insolvência. Assim, o papel do Banco Central de emprestador de última instância se complementa com seu papel de regulador, fiscalizador e supervisor do sistema bancário.

O outro tipo de regulação, a regulação prudencial, que se compõe em regras específicas quanto ao comportamento dos agentes e da abertura de informações, é de caráter preventivo e é complementar às redes de segurança. As primeiras normas de regulação prudencial tratavam de restringir a atuação das instituições bancárias através do controle e regulação do balanço, mais precisamente dos passivos (depósitos) dos bancos. O objetivo era, segundo Mendonça (2006), garantir “a liquidez das posições ativas das instituições quando comparada com suas posições passivas”, de forma a colocar limites à natureza das aplicações, bem como estimular a manutenção de reservas para cobrir retiradas de depósitos.

A busca do controle direto sobre as atividades bancárias tinha foco nos passivos bancários. Esse tipo de regulação além de segmentar as instituições financeiras por atividades, ainda exigia indicadores quantitativos para as operações e o controle era feito, principalmente, através de reservas compulsórias. Nos bancos,

o principal indicador foi o índice de liquidez que se baseava na disponibilidade de reservas, primárias e secundárias, frente às retiradas de depósitos. O foco, portanto, estava na liquidez das instituições, com destaque para a avaliação do passivo, para que não houvesse descasamento de ativos e passivos do banco.

Outra característica do início do processo de regulação foi o estabelecimento das responsabilidades sobre a regulação restritas às fronteiras nacionais e ainda segmentadas por setores e atividades, por exemplo, bancos, ativos negociáveis, seguros, bancos comerciais e bancos de investimento. O maior exemplo de separação das atividades bancárias foi o *Glass-Steagal Act*, nos EUA, lei a qual segmentava o sistema financeiro, não permitindo que bancos comerciais tivessem atividades de bancos de investimento e vice-versa (CANUTO e LIMA, 1999).

3.2. Globalização Financeira e Precedentes Históricos de Basileia I

A globalização financeira é um processo que tem seu início no rompimento do Sistema de Bretton Woods, quando houve um aumento da integração financeira global. Com o rompimento de Bretton Woods, a desindexação das moedas permitiu a elevação do volume de transações cambiais entre países. Em seguida, segundo CORAZZA (2003:2), “o fato e o processo mais geral e mais importante para a globalização financeira foi, sem dúvida, a criação do Euromercado, (...) que foi o embrião da globalização financeira”. O Euromercado foi um mercado interbancário privado que não tinha regulação de nenhum Banco Central, e, portanto, era bastante liberal. Essa liberalização permitiu maior integração e conversibilidade de moedas, aumentando a liquidez e as formas de financiamento e capitalização de alguns países. Após o rompimento do Euromercado houve grande estoque em moeda estrangeira devido à emissão de dólares para cobrir déficits dos EUA e para financiar a reconstrução da Europa e do Japão no pós-guerra.

Em seguida, o Choque do petróleo, em 1973, também contribuiu para aumentar a liquidez no sistema financeiro internacional, visto que com o valor do

petróleo elevado, os países produtores da OPEP⁶ receberam uma enxurrada de dólares, os quais foram investidos nos mercados financeiros da Europa e dos EUA, principalmente. Adjacente ao Choque do Petróleo, em 1973 foi adotado o câmbio flexível, que deixou a volatilidade das taxas de câmbio ser determinada pelo movimento especulativo de capitais. Dado o contexto do sistema financeiro, em 1975, os países do então G7⁷ formaram o Comitê de Basileia na tentativa de deliberar um novo marco regulatório para o sistema financeiro de forma a abranger diversos países e, se possível, ter alcance mundial. Mas devido a desentendimento por parte dos países, com sistemas financeiros tão heterogêneos, apenas se conseguiu “delimitar a distribuição das responsabilidades dos bancos internacionais entre os países de origem e receptores”, para o caso de empresas multinacionais. (CARVALHO e STUART, 1995:72).

Em 1979, o aumento da taxa de juros nos EUA marcou mais um momento de mudanças no processo de globalização financeira, pois além de alterar os contratos de financiamento em curso e deixar os países periféricos ainda mais endividados, também atraiu um enorme fluxo de investimento em títulos do Governo dos EUA, continuando a financiar seu déficit. No entanto, a regulação restrita existente no sistema financeiro norte-americano, em contraste com o sistema financeiro mais liberal na Europa, em meio a esse processo de globalização, gerou uma forte fuga de capitais dos EUA para a Europa. Os Bancos norte-americanos passaram por um processo de internacionalização e, na medida em que os EUA criaram regulações na tentativa de evitar esse fluxo de saída de capitais, agravaram ainda mais sua competitividade.

Com as crises consequentes desse processo de liberalização, os anos 1980 foram marcados por um processo de consolidação do setor bancário, devido as ondas de fusões geradas. De acordo com (Dale, 1996; Freitas & Cintra 1998) “o fator considerado como principal determinante da integração de funções bancária e não-bancária tem sido a desregulamentação financeira”. Nesse sentido, em 1981 tratou-se de revisar o Acordo de Basileia de 1975, onde foi definida apenas a abrangência da regulação de nacional para internacional, ou seja, ambas seriam tratadas de

⁶ Organização dos Países Exportadores de Petróleo

⁷ Grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo.

forma consolidada. Mas este Acordo também deixou a desejar, pois não tratou das questões mais essenciais como a definição de um prestador de última instância internacional e normas contábeis padronizadas mundialmente.

A moratória do México em 1982 mexeu novamente com os mercados e aumentou a preocupação no sentido de regulação dos bancos para evitar uma crise sistêmica que afetasse todo o sistema financeiro mundial. Percebeu-se então a necessidade de uma nova forma de regulação, que partisse da tentativa de solucionar o problema do “agente e do principal”. Este problema consiste em que os intermediários financeiros têm incentivos a correr riscos excessivos dado que sua remuneração é gerada pelo volume de negócios, sendo assim, a maior rentabilidade vem do maior volume possível de negócios e, de preferência, dos mais arriscados, que possuem um retorno maior. Logo, quando as operações geram o resultado esperado, a rentabilidade do banco será maior, mas caso isso não ocorra, as perdas recaem sobre os poupadores que tem seu capital na instituição, que estão assumindo riscos muito maiores do que estão dispostos, mas não tem informações a esse respeito. Nos EUA, foi amplamente discutido pelo Congresso possíveis regulações e requerimentos de capital, mas que poderia prejudicar competitivamente o sistema bancário dos EUA frente a outros países. A solução seria um acordo mundial, que em 1988 se materializaria no que foi conhecido como Acordo de Capital de Basileia I, o qual será descrito mais a diante.

O acirramento do processo de globalização nos anos 1980, com crescimento do fluxo financeiro internacional, integração dos mercados financeiros, internacionalização das instituições bancárias e aumento da acumulação de riquezas em ativos financeiros, constituiu um mega mercado mundial. Como descrito por CANUTO e LAPLANE (1995:18) “o volume diário de transações cambiais se expandiu a uma taxa de 30%a.a. nos anos 80, alcançando a cifra de US\$1,0 trilhão em 1992”.

Um destaque do processo de mudança das operações bancárias foi a inclusão de novas formas de captação de passivos e administração destes, deixando obsoleta a regulação até então existente, focada na liquidez. Conforme CARVALHO(2000) “houve a diminuição da importância dos depósitos à vista no

passivo bancário, reduzindo a eficácia de regulações que se apoiavam principalmente em indicadores relacionados a depósitos”.

De forma geral, os bancos passaram, segundo ONO (2002:7) a adotar uma estratégia que tinha como base três aspectos: “internacionalização, inovações financeiras e especulação”. A internacionalização materializou-se na busca por fugir das regulações nacionais, procurando implantar suas atividades em países onde houvesse menos restrições legais. As consequências desse aspecto foram o aumento da concorrência no sistema financeiro internacional arbitragem e possíveis problemas nas filiais sendo transferidos às suas matrizes. Já entre as inovações financeiras podemos citar as *securities*⁸ e operações fora de balanço, que consistem nos derivativos⁹, as quais possuem como característica maior risco e alavancagem e ainda acabam por disfarçar a qualidade dos balanços das empresas. Ambas as operações serão mais bem detalhadas em seguida. E o terceiro aspecto é a especulação, que se aproveita das assimetrias de informação gerada pelos desequilíbrios e volatilidade dos mercados, para buscar rentabilidades extraordinárias.

CARVALHO(2005) também avalia as evoluções das finanças para a utilização de instrumentos cada vez mais voláteis, ocupando o lugar dos depósitos à vista.

“Depósitos à vista perderam importância relativa, como também perderam os empréstimos, desenvolveram-se novas formas de *hedge* por parte dos bancos, como o apelo ao mercado de derivativos, e novos produtos. Com este movimento, a vulnerabilidade a riscos, preocupação central do regulador prudencial, perdeu nitidez, forçando a mudança nos métodos de regulação e supervisão financeira até então aceitos.”(CARVALHO, 2005:15)

3.3. Inovações financeiras e o rompimento com a forma de regulação existente

Alguns dos instrumentos criados, das atividades e das mudanças no sistema financeiro a partir dos anos 1970, na busca por liberalização da restrita regulação vigente, com o objetivo de aumentar a rentabilidade das instituições bancárias, que levaram a necessidade de nova forma de regulação, serão descritas a seguir.

⁸ Instrumentos fungíveis negociáveis, representantes de um valor financeiro

⁹ Contrato no qual se estabelecem pagamentos futuros cujo montante é calculado com base no valor assumido por uma variável tal como o preço de outro ativo

3.3.1. Securitização

Securities são instrumentos fungíveis e negociáveis que representam um valor financeiro, que pode ser um título de dívida ou de capital. E uma das características da evolução das finanças foi o aumento da combinação de atividades bancárias com atividades não-bancárias em conglomerados financeiros, sendo que nas atividades não-bancárias se encaixa a securitização. Houve uma movimentação do mercado financeiro, onde se substituiu relativamente o crédito bancário tradicional pela comercialização de títulos no mercado secundário. Os mercados secundários passaram a atender cada vez mais as necessidades de financiamento de longo prazo das empresas, enquanto que o crédito bancário passou a suprir principalmente a liquidez de mais curto prazo. O período foi marcado pela expansão maior das *securities*, comparativamente ao crescimento do crédito bancário. Segundo CANUTO e LIMA (1999: 5)

“A competitividade do financiamento securitizado em relação aos empréstimos bancários não-negociáveis foi favorecida pela desregulamentação, na medida em que ativos anteriormente ilíquidos ganharam a possibilidade de financiamento através da comercialização de seus títulos representativos em mercados secundários”.

Outro motivo para a expansão desses títulos foram suas vantagens competitivas, pois permitiram, aos compradores, o aumento da liquidez nos mercados secundários, aumentando a rentabilidade dos ativos e ainda, permitindo aos captadores de recursos (emissores dos títulos) maior flexibilidade em relação aos seus credores e menores taxas de captação. Como afirmou Minsky(2008:3):

“Securitization reflects a change in the weight of market and bank funding capabilities: market funding capabilities have increased relative to the funding abilities of banks and depository financial intermediaries.(...) Securitization implies that there is no limit to bank initiative in *creating* credits for there is no recourse to bank capital, and because the credits do not absorb high-powered money [bank reserves].”

Outro fator que incentivou o uso das *securities* pelos bancos foi a sua forma de contabilização no Balanço, que permitia “mascarar” de certa forma a verdadeira posição dos passivos e ativos das instituições e, por conseguinte, seus riscos. Portanto esses títulos começaram a ser largamente utilizados nos mercados financeiros, principalmente após a instituição de Basileia I.

3.3.2. Derivativos

O processo de integração dos mercados mundiais e de securitização vistos acima são dois dos vetores da transformação das finanças. Um terceiro vetor seria a velocidade dessas mudanças, dadas as inovações. Dentre essas inovações, os derivativos se destacam, assim como as *securities*, pelo impacto no funcionamento dos mercados financeiros. Na definição de CANUTO e LIMA (1999:15) “Os derivativos são contratos financeiros acerca de características de ativos subjacentes, seus primários”. Normalmente os derivativos são utilizados para cobertura de riscos, especulação e arbitragem.

Os motivos que levaram à expansão dos instrumentos derivativos foram principalmente a redução de custos de financiamento e os ganhos com arbitragem. Os riscos desses instrumentos são basicamente os mesmos dos riscos das atividades financeiras tradicionais. A diferença fica na complexidade destes e na rapidez com que transformam os riscos e que elevam a volatilidade do sistema financeiro, devido a sua capacidade de alavancagem a menores custos. Desta forma, os derivativos são uma fonte poderosa de transmissão de choques adversos nos mercados financeiros, inclusive entre mercados de diferentes países. A complexidade destes e sua capacidade de modificar posições rapidamente limitam sua transparência nos mercados, dificultando a supervisão.

3.3.3. Arbitragem

Antes do início do processo de globalização financeira, os sistemas dos diferentes países eram regulamentados de formas distintas. Nos EUA, vigorava o *Glass-Steagal Act*, que separava atividades bancárias das não-bancárias em distintas instituições. Não eram permitidos bancos múltiplos. Enquanto isso, na União Européia havia o modelo de bancos universais, que permitia as atividades de banco comercial e banco de investimento conjuntamente em uma única pessoa física.

Com a globalização e a crescente interligação dos mercados mundiais, essas diferenças regulatórias de país para país acabaram por gerar um problema de arbitragem, que consiste na mudança de investimento de um país para outros que apresentem melhores vantagens competitivas. Esse fato foi um dos fatores a serem levados em conta quando se apresentou a necessidade de uma regulação mundial. Além disso, o risco de contágio de choques entre mercados se agrava dado que há mais riscos em centros financeiros com regulação mais frouxa.

3.4. Precedentes de Basileia I

As evoluções do sistema financeiro ocorrem desde o início de sua criação e intensificaram-se a partir do Sistema Bretton Woods quando os sistemas financeiros dos países começaram a ter maior integração. As mudanças ocorridas entre os anos 1960 e 1970, com expansão da liquidez dos mercados, foram um marco, pois ao entrarem em choque com a regulação existente, geraram um processo de liberalização financeira com integração mundial. De acordo com CORAZZA(2005:88):

“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”

A maior liberdade operacional dos bancos aumentou a velocidade de inovações e atividades de maior risco, bem como maior alavancagem das instituições, o que desencadeou uma série de crises financeiras em seguida. Ou seja, esse conflito gerou incentivo às instituições financeiras de criarem mecanismos no sentido de contornar as restrições da regulação em vigor de forma a buscar maior rendimento. Os problemas gerados por esse processo exigiram que a regulação evoluísse da mesma forma no sentido de proteger o sistema financeiro de mais crises que pudessem ser transferidas à economia real.

Em 1988 finalmente foi definido o primeiro Acordo de Capital de Basileia, que uniformizou em alguns aspectos o marco regulatório mundial, focado na regulação prudencial. Foram definidos padrões de adequação mínimos de capital dos bancos, e também melhoria das informações disponibilizadas pelas instituições financeiras.

O objetivo foi o de fortalecer a solidez e estabilidade do sistema financeiro mundial e assegurar igualdade de condições concorrenciais entre os bancos de diferentes países.

3.5. Basileia I

Pelos motivos citados nas secções anteriores, os países integrantes do então G7 (Grupo dos países mais ricos do mundo) criaram o Comitê de Basileia, sob responsabilidade do BIS (*Bank for International Settlements*). O acordo de Basileia I, ou oficialmente, *International Convergence of Capital Measurements and Capital Standards*, de 1988, foi um marco quanto a acordos internacionais na área financeira. Seus principais objetivos foram reduzir o risco sistêmico da indústria bancária internacional e evitar problemas de arbitragem regulatória (diferença de regulação nos diferentes países, o que provoca custos diferenciados de operação, que gera migração de capital e agrava o risco sistêmico).

Conforme NETO e Ribeiro (2006:315), esse acordo visava:

“i) minimizar os riscos de insucesso dos bancos; ii) garantir a solvência e a liquidez do Sistema Financeiro Internacional; iii) uniformizar normas aplicáveis às instituições financeiras; e iv) estabelecer limites operacionais para os bancos internacionalmente ativos”.

O *Bank for International Settlements*, responsável pelo Acordo de Basileia, não tem poder de ingerência sobre questões internas aos países e a adesão ao acordo não é obrigatória. Entretanto, o ato de não aderir, pode estar sujeito a coerções de ordem política e econômica de forma global. Assim, diversos países assinaram o acordo e aderiram às sugestões do BIS ao transformá-las em normas pelos seus Bancos Centrais.

Para fortalecer a solidez e estabilidade do setor bancário, o Acordo sugeriu aos bancos manter um capital mínimo para fazer frente aos riscos de crédito incorridos por eles, minimizando assim os riscos de insolvência das instituições. Mas para tanto, primeiramente o BIS teve que definir “capital”. Para isso, dividiu o capital em duas partes: O capital básico ou nível I, composto pelo patrimônio dos acionistas, que é representado pelas ações ordinárias e preferenciais, e pelos lucros retidos. E

o capital suplementar, ou nível 2, composto por (i) reservas de reavaliação; (ii) provisões gerais; (iii) instrumentos híbridos de capital (formados por passivos e patrimônio líquido); além de (iv) instrumentos de dívida subordinada. Ou seja, o capital nível 1 são recursos disponíveis de forma permanente, enquanto que o nível 2 é mais flexível e muda de país para país.

O Acordo deliberou uma medida de solvência comum, ponderada pelos riscos de créditos incorridos pelos intermediários financeiros. A metodologia consiste em atribuir pesos, que podem ser 0%, 20%, 50% ou 100%, para os diferentes ativos que constituem o patrimônio da instituição, de acordo com seu risco de crédito. O nível de capital mínimo que cada banco deve ter é de 8% dos ativos ponderados pelos riscos. Tal valor deveria ser respaldado pelo patrimônio líquido de cada instituição. O capital mínimo era ponderado em relação à soma do valor dos ativos de risco dos bancos, que por sua vez eram ponderados em 5 categorias. Sejam elas:

- 1) Ativos sem risco: 0%, que seriam basicamente encaixe dos bancos; créditos para autoridades monetárias; e créditos respaldados por certificados de depósitos emitidos pelo próprio banco prestador.
- 2) Ativos de risco ponderados por peso de 10%, 20% ou 50%: inclui créditos ao setor público;
- 3) Ativos de risco ponderados pelo peso de 20%: créditos para municípios, estados ou países da OCDE; créditos para instituições multilaterais de desenvolvimento; créditos para instituições de crédito sediadas em país da OCDE ; debêntures garantidas por banco de país da OCDE, com duração inferior a 1 ano;
- 4) Ativos com risco ponderado por peso de 50%: empréstimos garantidos por hipotecas;
- 5) Ativos com risco ponderado por peso 100%: créditos ao setor privado; créditos para companhias de seguros; *leasing* de bens móveis; desconto de promissórias; desconto de duplicatas; créditos em liquidação; créditos para países não pertencentes à OCDE por prazo superior a 1 ano; créditos a governos e bancos centrais de países fora OCDE que não sejam em moeda local; outros. (ONO, 2002:12)

Foram definidas também normas para ponderar o risco de posições fora do Balanço, convertendo tais posições em crédito equivalente, para então serem incluídas nos cálculos de capital. As categorias definidas são as que seguem:

- 1) Garantias de empréstimos, incluindo *securities*, têm ponderação de risco de 100%.
- 2) Transações contingenciais têm fator de conversão de risco de 50%
- 3) Obrigações de curto prazo relacionadas a operações comerciais, com fator de conversão de 20%.
- 4) Posições com prazo de maturação superior a 1 ano possuem fator de conversão para risco de crédito de 50%.
- 5) Itens relacionados à taxa de juros ou câmbio têm duas possíveis formas de conversão: (i) quando os bancos estão expostos ao risco de pagamento, no caso de *default* do contratante, a conversão é avaliada adicionando um fator representativo do potencial de exposição pelo prazo de vencimento do contrato; ou, (ii) os fatores de conversão dependerão do montante nominal de cada contrato e seu tipo de maturidade.

Em 1996, o Comitê fez uma emenda ao acordo de 1988, no intuito de melhorar as ponderações de risco devido às mudanças ocorridas nos sistemas financeiros desde então. Nesse apêndice o Comitê inclui uma nova categoria de capital, o capital nível 3, que vincula os capitais de curto prazo. Abrangeu também riscos de mercado, além dos riscos de crédito já considerados.

Segundo Mendonça(2006:364):

“A exigência que os bancos mantenham um coeficiente mínimo de capital é elemento fundamental desse novo formato assumido pela regulação prudencial. [...]O principal argumento para justificar a generalização do índice de capital é o estímulo gerado pelo comprometimento de parcela do capital próprio dos bancos, o que compensaria incentivos perversos à aceitação de riscos específicos”.

3.5.1. Críticas à Basileia I

O Acordo de Basileia I marcou uma mudança relevante na regulação prudencial, pelo fato de inserir o capital próprio do banco como garantia, de modo que a solidez do sistema depende da solidez de cada banco que o compõe, ou seja, a estabilidade passa a ser de responsabilidade dos próprios bancos. Mas, apesar da melhoria apresentada, não deixou de ser alvo de críticas, principalmente a respeito dos itens que não foram incluídos, mais especificamente os tipos de riscos que ficaram de fora dos cálculos, além dos julgamentos a respeito da arbitrariedade de classificação dos ativos, que não se aplicavam à realidade das diversas instituições bancárias. Também, ao longo de sua implantação e com o surgimento do novo Acordo em 1999, as críticas se intensificaram. O objetivo neste ponto é, portanto, colocar algumas destas críticas de forma a entender a necessidade de um novo Acordo alguns anos depois.

KREGEL (2006) acredita que o foco principal de Basileia I, que foi a tentativa de equilibrar a concorrência e diminuir a arbitragem, falhou. Isso porque a arbitragem teria migrado e agora seria feita entre capital econômico e capital próprio regulatório, na busca por parte dos bancos de minimizar a necessidade de capital regulatório. Isso seria feito por meio de uma distribuição apropriada dos ativos no interior de cada categoria de ponderação de risco, para maximizar os retornos de um dado nível de capital de risco. Nessa busca, também foram aumentando as atividades bancárias que geram comissões, mas que não exigem em contrapartida capital regulatório, sendo o maior exemplo a securitização de ativos, pois dessa forma, os ativos eram retirados dos Balanços. Outra mudança teriam sido os modelos que surgiram de alocação de capital que taravam de buscar a otimização da alocação de capital de modo a maximizar retornos em um dado nível de risco. Para KREGEL (2006), a uniformização dentro dos sistemas bancários não foi conseguida pelo primeiro Acordo de Basileia e este também critica a não criação de um emprestador de última instância internacional, segundo ele, imprescindível.

Outra crítica bastante comentada foi a utilização apenas do risco de crédito, excluindo todos os demais riscos das transações financeiras. Além disso, GUTTMAN (2006) coloca a exclusividade de abrangência do Acordo a bancos comerciais como

outra falha. O autor, assim como KREGEL (2006), discorre sobre arbitragem de capital e, além da securitização, inclui os derivativos como forma de transferência de riscos a terceiros. Assim, os bancos agrupavam conjuntos de empréstimos e os transformavam em *securities*, de forma a diminuir o peso de capital regulamentar e compensavam essa “diminuição” com empréstimos mais arriscados. De tal modo o perfil de risco do Banco poderia ser altíssimo, mesmo que ele tivesse um capital regulatório de 12%, pois incluía maior número de empréstimos e títulos de alto risco.

CORAZZA (2005:90) coloca como falha a “estreiteza da noção de risco adotada”, no sentido de que os riscos de iliquidez, com derivativos e cambiais, por exemplo, não foram incluídos na ponderação de risco dos ativos, que seriam de profunda importância em mercados globalizados. Para ele, as normas do Acordo significaram apenas um primeiro passo, no que seria um processo de aperfeiçoamento constante, em resposta às inovações financeiras, tanto que o próprio Acordo de 1988 passou por modificações em 1993 e 1995.

Para CANUTO e LIMA (1999:18), o aumento da complexidade das atividades e instrumentos financeiros que as instituições bancárias foram adquirindo com o tempo e com o processo de globalização passaram a tornar enganosas as ponderações de capital calculadas com as regras do acordo. Para eles, três foram as principais críticas ao acordo de 1988:

“- Os requisitos formais de razão de capital, por não derivarem de qualquer padrão de probabilidade de insolvência particular, são normalmente arbitrários. Por exemplo, todos os empréstimos a empresas são colocados na faixa de risco sujeita ao coeficiente de 8% de razão de capital;

- Os requisitos abarcam os riscos de crédito e os riscos de mercado, mas não os riscos de operação ou outras formas de risco igualmente importantes; e

- os padrões de capital nem sempre levam em conta o *hedging*, a diversificação e as diferenças técnicas de gestão de risco e, especialmente, as de gestão de portfólio”.

Para CANUTO e LIMA (1999) deveria ser intensificado o foco em supervisão dos processos internos de mensuração e gestão de risco, dadas as complexidades crescentes das atividades bancárias. Além disso, assim como KREGEL (2006), colocam a arbitragem entre capital regulatório e econômico como um problema, no sentido de que utilizam razões de capital que mascaram o nível real de probabilidade de insolvência de um banco. Sugerem como solução a liberação de utilização de modelos internos de risco de crédito.

Destarte, a inclusão apenas de riscos de crédito no cálculo do capital regulatório, bem como as formas encontradas pelos bancos de “fugir” de certa forma às normas, aguçaram ainda mais o desenvolvimento de novos instrumentos nos mercados financeiros, que não estavam previstos pela regulação e que, portanto, geraram maior instabilidade e maiores riscos de insolvência destas instituições. Esse resultado foi verificado nas posteriores crises financeiras na Ásia e na Rússia em 1997 e 1998, respectivamente. A culminação de crises, as contínuas críticas à falta de regulação, bem como o desenvolvimento e aceleração da globalização financeira, levaram à necessidade de um novo acordo: Basileia II, iniciado em 1998.

3.6. Basileia II

O sistema financeiro internacional, desde a Instituição da Basileia I, sofreu diversas alterações, seja na atuação e formato das instituições financeiras, seja na forma de avaliação e administração de riscos ou no funcionamento dos mercados e na integração destes em alta velocidade. As principais mudanças foram quanto à elevação da liquidez e do volume de transações financeiras internacionais; quanto à deflagração de crises cambiais e financeiras; e quanto à constatação de que estas crises financeiras não tinham como principal determinante o risco de crédito, mas sim fraudes, controles ineficazes e operações não autorizadas dentro da administração dos bancos.

Assim, o diagnóstico destas mudanças, juntamente com as crises ocorridas na Ásia em 1997 e na Rússia em 1998, levou o Comitê a reunir-se novamente em busca da solução para os novos problemas. Os objetivos do segundo Acordo foram continuar a promover segurança e solidez ao sistema financeiro, manter a igualdade competitiva e constituir um método mais abrangente para contemplar riscos. Até a formação completa do Novo Acordo de Basileia, foram sendo elaborados e divulgados diversos relatórios, desde 1998, até 2004, quando o Acordo foi realmente concluído. A então revisão do Acordo da Basileia estava estruturada em duas partes: (1) âmbito de aplicação; (2) os três pilares.

A primeira parte refere-se às entidades às quais se aplica o requerimento de capital. O objetivo desse novo escopo é garantir que sejam considerados os riscos em níveis consistentes com os bancos internacionalmente ativos e suas subsidiárias. A segunda parte da revisão contém o novo Acordo propriamente dito e divide-se em três pilares disciplinares: requerimento mínimo de capital, processo de revisão supervisora e disciplina de mercado. A idéia básica do Comitê era de que esses pilares funcionassem conjuntamente e fossem adequados a todo o setor, e não apenas aos bancos internacionalmente ativos.

A Basileia II inovou tanto nos tipos de riscos abrangidos para o cálculo do índice de capital mínimo, quanto na forma de cálculo destes riscos. O quadro a seguir mostra os principais pontos da Basileia II e sua comparação com Basileia I

Basileia I 1988	Basileia II 2004
O regulador estabelece regras e fórmulas a serem adotadas por todo o mercado, atribuindo-lhe uma única forma de mensuração de risco.	Mais ênfase nas metodologias internas dos bancos, revisão pelo regulador e disciplina de mercado.
O regulador deve determinar as regras de como a gestão do risco deve ser conduzida pelas instituições, que possuem o papel passivo de reproduzi-las, de forma inelástica em suas dependências.	Flexibilidade, diversos métodos de mensuração, incentivos para uma melhor administração de riscos.
Acreditava-se que a alocação de capital pudesse cobrir os riscos de forma ampla, e que revisões acomodariam as evoluções do mercado (como aconteceu com o risco de mercado).	Mudança no enfoque de apenas alocar capital, dando relevância também ao gerenciar e mitigar os riscos.

Fonte: Adaptado de NETO e RIBEIRO 2006:318.

De acordo com o documento oficial do Acordo de Basileia II, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, disponível no site do BIS (*Bank for International Settlements*), os três pilares definidos (requerimento

mínimo de capital; processo de revisão e supervisão bancária; e disciplina de mercado) são descritos a seguir.

PILAR I: Requerimento mínimo de capital

O requisito mínimo de 8% do capital para ativos ponderados pelo risco foi mantido. As principais mudanças foram (i) a inclusão de capital regulatório para risco operacional; (ii) melhoramento dos métodos de mensuração de risco de crédito; (iii) alterações nos requerimentos de capital aplicados a grupos bancários. Também restringiu o capital de nível 2 a 50% do capital de nível 1.

O Risco de Mercado não teve nenhuma alteração com relação aos requerimentos de capital. Para o Risco de Crédito, o Comitê procurou deixar o capital regulatório mais sensível aos níveis de riscos presentes nas carteiras de crédito dos bancos, prevendo o tratamento de garantia real, derivativos de crédito, *netting*¹⁰ e securitização. Para tanto, o Comitê propôs que as avaliações de risco de crédito fossem realizadas por instituições externas de avaliação de crédito, as *External Credit Assessment Institutions*, no sentido de não aumentar a complexidade do método, mas ao mesmo tempo melhorar a suscetibilidade aos riscos. Foi realizada então, uma revisão dos riscos atribuídos aos títulos de diferentes países, empresas e bancos.

Foram então, apresentadas três formas de mensuração do risco de crédito, sendo que cada instituição elege a que se encaixar melhor com as suas características. O primeiro é o Modelo Padronizado, que é similar ao utilizado desde 1988, pois os bancos devem designar suas exposições ao risco a partir de características dos emissores dos instrumentos que compõem sua carteira de ativos, classificando estes em agentes públicos, corporativos, soberanos, bancos comerciais, *securities firms*, entre outros. E também classificados por tipo de instrumento, como varejo, hipotecas, etc. Sendo que a ponderação para cada agente não necessariamente deve ser uniforme, podendo-se aceitar também avaliações externas de risco, como as realizadas por agências privadas de avaliação de risco.

¹⁰ É uma forma de compensação, quando um valor positivo e um valor negativo se anulam mutuamente, de forma total ou parcial.

O segundo e o terceiro modelos são os Modelos Internos de Avaliação de riscos de crédito, ou *Internal Rating Basis* (IRB), que se dividem em Básico (IRB *foundation*) e Avançado (IRB *advanced*). Entretanto, para utilizar metodologia própria, as instituições devem seguir normas rígidas de avaliação e fornecer maior transparência ao mercado. O IRB é baseado em três elementos: (1) componentes de risco, que podem ser desenvolvidos internamente ou dados pelos reguladores; (2) função de ponderação dos riscos, que converte os riscos para ponderação do ativo; e (3) exigências mínimas para que o banco possa utilizar o IRB. No IRB *foundation*, os bancos calculam a probabilidade de inadimplência por tomador e o órgão de supervisão bancária fornecerá os demais insumos, que são segundo NETO e RIBEIRO (2006:321): “perda devida a um inadimplemento, exposição ao inadimplemento, e a maturação”. Já com o IRB *advanced*, é permitido ao banco possuir um processo de alocação de capital interno suficientemente desenvolvido, que forneça todos os insumos necessários ao cálculo.

Quanto ao Risco Operacional, que foi incluído pelo Novo Acordo, e abrange risco de perdas devido a pessoas, a sistemas e a processos internos inadequados, são estabelecidos métodos distintos para o cálculo de metas de capital, em grau crescente de sofisticação e sensibilidade à exposição de tal risco, chamados de Métodos de Mensuração Interna (IMA – *Internal Models Approach*). São estes: Método Básico, Método Padronizado, Método Alternativo e Método Avançado. O cálculo do risco operacional demanda, para o cálculo do requerimento de capital, a apuração de suas exposições de acordo com as diversas áreas de negócios, utilizando para tal indicadores de receita bruta e ativos médios, dentre outros.

O Método Básico determina a quantidade de capital por uma porcentagem fixa da receita bruta do Banco. O Método Padronizado divide as atividades dos bancos por área de negócios e define porcentagem de capital diferente para cada área a partir da multiplicação de um indicador de risco operacional (como a receita bruta anual média, por exemplo) por uma porcentagem fixa. O Método Alternativo, em vez de ter que utilizar faturamento médio, com no Método Padronizado, pode utilizar o saldo da carteira de crédito multiplicado por um fator constante. Já o Método Avançado permite a utilização de métodos internos para o cálculo. Para qualquer dos quatro métodos faz-se necessário o envolvimento da alta

administração da empresa, juntamente com a necessidade de definição de uma estrutura específica que siga regras de governança para tomar conta dessa tarefa.

PILAR II: Processo de revisão e supervisão bancária

A Basileia II recomenda que os supervisores avaliem a capacidade dos bancos de mensurar e monitorar seus riscos. No caso de que seja verificado que a instituição financeira não controla adequadamente seus riscos, as autoridades de supervisão poderão impor encargos adicionais de capital. Nesse segundo pilar do novo Acordo, as autoridades de fiscalização deverão garantir que cada banco tenha sólidos processos internos, estabelecidos para aferir a adequação do seu capital, com base em uma avaliação completa de seus riscos. Para tanto, o Comitê definiu quatro princípios fundamentais que devem orientar a fiscalização dos reguladores através das instituições. O primeiro recomenda que os bancos disponham de processos para avaliar seu capital global em relação ao perfil de risco das suas posições. Com este princípio, o Comitê pretende induzir essas instituições a perceber os riscos mais relevantes de seus negócios, de forma a garantir a integridade do sistema global de administração. O segundo princípio define que as autoridades de fiscalização devem examinar as avaliações e estratégias da adequação do capital das instituições, bem como sua capacidade de garantir o cumprimento dos índices de capital reguladores, por meio de análises de sensibilidade e testes de esforço. Com o terceiro princípio, a fiscalização espera que os bancos operem acima dos índices mínimos de capital regulador, estabelecendo, se necessário, índices iniciadores e definidores de capital. Por fim, o quarto princípio sugere que as autoridades de fiscalização devem procurar intervir em um estágio inicial, para prevenir que o capital caia abaixo dos níveis mínimos exigidos.

Devido à heterogeneidade entre os bancos internacionais, há maior dificuldade de mensuração de riscos de taxa de juros apenas com o índice de capital regulatório. Portanto, os controles internos seriam uma forma essencial de auxílio à regulação, não considerando, assim, o capital como único elemento de administração de risco de um banco.

PILAR III: Disciplina de mercado e transparência

Este pilar prevê a divulgação pública confiável e tempestiva de informações, atingindo aspectos qualitativos e quantitativos que permitam a análise detalhada do desempenho, atividade, perfil de risco e práticas gerenciais adotadas pelo banco. O terceiro pilar dessa nova estrutura do Acordo da Basileia busca estimular a disciplina de mercado através de uma crescente abertura (*disclosure*) das informações dos bancos, uma divulgação abrangente de suas metodologias e procedimentos, fundamentais para entender a relação entre o perfil de risco e o capital de uma instituição e, portanto, sua solidez.

As divulgações abrangem informações basicamente quanto à estrutura de capital, exposições e avaliações de risco e adequação de capital. São separadas em duas categorias: básicas e suplementares. As primeiras consistem em informações fundamentais em qualquer instituição e que, normalmente, são relevantes diante da tomada de decisão de seus clientes. Já as informações suplementares seriam aquelas importantes a algumas instituições, mas não a todas, ainda que não possam ser consideradas opcionais. A frequência das informações também é definida pelo Acordo, sendo a maioria delas semestrais e mudanças gerais e relevantes devem ser divulgadas assim que ocorram.

Embora grande parte das informações não seja de divulgação obrigatória, quanto mais complexos os métodos utilizados pelos bancos, mais rigorosos serão os padrões de supervisão exigidos. O Comitê acredita que este elemento possibilitará o aumento da transparência, proporcionando benefícios para os bancos bem administrados, investidores, depositantes e sistemas financeiros em geral.

3.6.1. Impactos internos às firmas bancárias

O Acordo de Basileia II transferiu responsabilidade às próprias instituições bancárias, no sentido de que estas devem estar dotadas de mecanismos de gerenciamento de riscos para identificá-los, avaliá-los e saná-los ou reportá-los. Sendo que esses mecanismos devem refletir a real condição da gestão de riscos

diários do banco, isto é, exigiu um aperfeiçoamento na gestão operacional das instituições, que tiveram que se remodelar para buscar tais mecanismos e, ainda assim, manter sua rentabilidade e eficiência. O novo acordo tratou, não de aumentar a quantidade de capital regulatório, mas aperfeiçoar a qualidade desse capital e implementar medidas adjuntas que complementassem a eficácia do controle de riscos. Desta forma as autoridades regulatórias também tiveram que fazer esforços substanciais para trabalhar com essa nova forma de regulação.

Ademais das mudanças na forma de gerenciar internamente os riscos, os ajustes para seguir as normas do Acordo também tiveram um custo financeiro às instituições, principalmente aquelas que buscaram abranger os modelos mais avançados, que exigem uma base e dados completa e bem estruturada. Outro fator são as carteiras de ativos de cada instituição, que tiveram que ser modificadas de acordo com o capital exigido, de forma a atingir otimização com menores riscos e tentando não perder rentabilidade e eficiência.

Para o mercado como um todo, a maior transparência e quantidade detalhada de informações levam os analistas de mercado a mudar seus modelos de precificação, aperfeiçoando-os e trazendo maior acirramento competitivo, dada a rapidez e qualidade de precificação.

3.6.2. Críticas

Na época do novo acordo as críticas foram mais a respeito da falta de definição exata e detalhamento de alguns itens, como por exemplo, o risco de crédito, se é considerado apenas o risco de inadimplência ou se também inclui a migração ou perda de qualidade creditícia. Pois estes últimos itens deveriam também ser considerados por se mostrarem relevantes ao risco e devendo assim ser levados em conta nos modelos de análise qualitativa dos bancos.

Para KREGEL (2006) o fato de haver duas possibilidades de definição do cálculo de risco (interno e padrão) leva ao possível problema de recriar um tratamento diferencial gerado pelo uso de dois métodos de cálculo, podendo não

excluir desta maneira as diferenças concorrenciais. Deste modo, segundo KREGEL (2006:35) o Acordo “fracassa no que diz respeito à questão da uniformidade”. E novamente, assim como em Basileia I, o autor afirma que Basileia II fracassa em não obter um prestador mundial de última instância que assegure a solvência do sistema bancário internacional.

Mas apesar das críticas, nenhum autor deixa de reconhecer que este segundo acordo proporcionou mudanças significativas à regulação prudencial existentes, melhorando em diversos aspectos o Primeiro Acordo, bastante criticado.

3.7. Considerações Finais

A evolução da regulação bancária vem acompanhando, ainda que de forma tardia, o desenvolvimento do sistema financeiro e a evolução dos instrumentos bancários. Na medida em que surgem inovações que modificam a estabilidade do sistema, normalmente após alguma crise, as autoridades bancárias tendem a reunir-se para definir novas diretrizes de regulação, tanto prudencial como redes de segurança. Ao longo dos anos, com a maior integração mundial, as autoridades têm o desafio de tentar estabelecer normas que ajudem a homogeneizar sistemas financeiros tão heterogêneos em diferentes países de forma a evitar concorrências desleais e arbitragens e, ao mesmo tempo, respeitando as idiossincrasias de cada lugar.

Outra grande dificuldade do sistema regulatório bancário é fazer com que as instituições bancárias reguladas aceitem e respeitem as normas, que normalmente exigem destas maiores precauções na tomada de riscos e alavancagem de seu patrimônio, medidas que tendem a diminuir a rentabilidade destas instituições. Nessa fuga das normas, os bancos criam de instrumentos que tratam de burlar a regulação existente e estes, usualmente, tendem a alavancar ainda mais as finanças destas instituições e aumentar seus riscos, sem que as autoridades possam ter controle ou transparência a respeito. Essa busca por cada vez maior lucratividade fragiliza o balanço das instituições bancárias e aumenta a volatilidade do sistema financeiro como um todo. Assim, quando algo ocorre que desequilibra esse sistema,

ou uma parte dele, sua forma integrada de atuação faz com que o desequilíbrio se espalhe rapidamente para todo o sistema financeiro, para os sistemas financeiros dos demais países e para a economia real.

Portanto, as normas impostas até hoje sobre o sistema bancário tem tentado, por meio do fortalecimento da solidez de suas instituições, tornar todo o setor mais resiliente, atuando de forma microprudencial. No entanto, mesmo as evoluções das regulações com o Acordo de Basileia II, não foram suficientes para conter a procura incessante por lucratividade de todas as instituições do sistema financeiro e a criação de novos instrumentos e novas articulações nessa busca. O resultado foi uma forte crise financeira, iniciada por uma mudança macroeconômica, que desestabilizou todo o sistema de um país e que rapidamente se espalhou para o sistema financeiro mundial e para as economias reais dos diversos países. Essa crise trouxe de volta a necessidade de revisão nas normas, de forma a evitar que novos choques como estes ocorram e que, caso ocorram, o setor esteja mais forte para absorver o impacto e evitar problemas mais graves. Assim, o Comitê de Basileia tem se reunido novamente desde o final de 2008, ano que culminou a crise, de forma a revisar a regulação até então existentes e formular um novo acordo, o Acordo de Basileia III.

4 ACORDO DE BASILEIA III

4.1. A Crise

A recente crise que afetou o mundo em meados de 2008 teve sua eclosão no sistema financeiro e se espalhou rapidamente para a economia real. Para entender a crise é necessário compreender seus antecedentes históricos. Nos EUA, desde 1997 iniciou-se um processo de crescimento elevado da demanda por imóveis e a consequente valorização dos preços destes, a qual foi em grande parte sustentada pela expansão do crédito imobiliário. Como o mercado de hipotecas é o mecanismo de financiamento mais utilizado nos EUA, houve forte crescimento deste até 2006. Segundo TORRES(2008), grande parte desse crescimento foi devido ao aumento das hipotecas subprime, ou seja, financiamentos a indivíduos com alto risco de inadimplência e, devido ao elevado risco dessas operações, o governo não oferecia garantias. Um detalhe da hipoteca subprime era sua forma de pagamento, que envolvia dois regimes distintos. Nos primeiros 2 ou 3 anos, as taxas de juros das prestações eram fixas e normalmente baixas. Nos demais 26 a 27 anos, os juros eram reajustados com base na taxa básica da economia.

Normalmente, esses devedores subprime iniciavam pagando as primeiras parcelas, mas quando chegava à segunda forma de pagamento, muitos ficavam inadimplentes e recorriam a outra hipoteca para trocar a dívida que possuíam, obviamente por um valor mais elevado. Esse mecanismo era permitido pela valorização dos imóveis, que seguia em alta naqueles anos. Assim, o crescimento desse tipo de financiamento continuava elevadíssimo no período.

Mas o problema surgiu quando o mercado financeiro viu uma forma de se financiar com essas hipotecas subprime, securitizando-as e vendendo no mercado secundário. Foi nesse ponto que entraram os grandes bancos de investimento e corretoras no esquema. Foram montados esquemas financeiros de forma a repassar esses títulos a terceiros, por meio da utilização de derivativos. O processo começava com a transferência das hipotecas para um fundo de investimentos, o *mortgage pool*, este emitia suas cotas, mas em diferentes classificações de risco e diferentes

retornos. O que ocorria era que a classe de cotas mais arriscada ficava com os riscos em caso de inadimplência. Caso o prejuízo fosse maior, era repassado à segunda classe e assim por diante.

As cotas de risco médio e grande eram novamente transformadas através de derivativos, de forma a gerar novo financiamento e de melhorar a classificação de risco destas. As cotas de risco médio eram transferidas a um fundo chamado CDO, que, além de títulos subprime de classe B, também possuía diversos títulos imobiliários, de forma que a diversificação gerasse melhor classificação de risco. O CDO, por sua vez, emitia novas séries de títulos também escalonadas por nível de risco e retorno. Deste modo, segundo TORRES (2008), “os bancos conseguiam que 75% das dívidas dessem lugar a novos títulos”.

Com as cotas de pior risco, as chamadas Capital, que também precisavam ser transformadas, foram montadas empresas específicas, as SIV, que emitiam títulos de curto prazo. Como os títulos subprime eram de longo prazo, essas empresas precisavam manter programas de colocação e resgate desses títulos para evitar problemas com o descasamento de prazos. Assim, elas conseguiam combinar alta rentabilidade com baixas taxas de juros, tornando-se muito atrativas. Para fins de confiança e garantia, os grandes bancos criadores das SIV se comprometiam a financiar possíveis perdas de curto prazo advindas dos descasamentos de prazo.

O problema gerado por esse esquema começou a aparecer em 2005, quando da desaceleração do mercado imobiliário norte-americano, que fez cair os preços dos imóveis. Consequentemente, tornou-se mais difícil refinar as hipotecas, levando a uma onda de inadimplência. E essa inadimplência gerou problemas de liquidez em toda a cadeia realizada com os títulos subprime. A falta de informações e a perda da confiança fez com que muitos investidores resgatassem suas cotas dos fundos imobiliários, gerando falta de liquidez nos CDOs e nas SIVs, que, como eram financiadas pelos bancos, transferiram os riscos a eles. Houve aumento nos custos de captação dos bancos e na queda a liquidez no mercado interbancário. Nesse momento os bancos centrais passaram a intervir através de taxas mais baixas para manter a liquidez. O resultado foi uma forte crise de confiança que veio a se tornar uma crise de solvência e alastrou-se rapidamente para a economia real de diversos

países. Até porque, com a globalização, os mercados financeiros de todo o mundo já estão bastante integrados.

A partir da fragilidade demonstrada pelos bancos, que não tiveram reservas de capital suficientes para cobrir esses títulos de alto risco, e ainda a partir da evolução dos mecanismos financeiros mais especulativos e arriscados, as autoridades mundiais sentiram a necessidade de aprimorar a regulação neste setor, visto a forte intercorrelação entre os bancos em todo o mundo e a capacidade do sistema financeiro em estender seus riscos para a economia real. Assim, o Banco de Compensações Internacionais (BIS), responsável pelo Comitê de Basileia, que fixa um acordo de normas a serem seguidas pelas instituições financeiras mundiais, mobilizou-se para analisar os problemas que vieram à tona com a crise e colocar em pauta novas medidas e regulações que deverão ser, se aprovadas, seguidas pelas instituições financeiras. Esta revisão das normas formará o terceiro Acordo de Basileia, ou como já é chamado, Basileia III.

4.2. Basileia III

4.2.1. Objetivos

Para o BIS (2010), uma das razões para a crise financeira ter se tornado tão severa foi o excesso de alavancagem de operações dentro e fora do balanço dos bancos de alguns países. Isso foi acompanhado pela erosão gradual do nível de qualidade da base de capital e, ao mesmo tempo, pela manutenção de liquidez insuficiente nos bancos. Assim, o sistema bancário não foi capaz de absorver as perdas geradas pelo desequilíbrio financeiro. A crise avançou ainda mais rapidamente, devido à interligação das instituições através de uma matriz de complexas transações de instrumentos de alta volatilidade. Durante a fase mais severa da crise, o mercado perdeu confiança na solvência e liquidez de muitas instituições bancárias. A fraqueza do setor bancário foi transmitida ao restante do sistema financeiro e para a economia real de forma acelerada, resultando numa forte retração da liquidez e disponibilidade de crédito.

Devido à gravidade da crise e aos problemas demonstrados pelas instituições bancárias, juntamente com os instrumentos e transações criados, que prejudicaram ainda mais a estabilidade do sistema financeiro, o Comitê de Basileia fez uma revisão do segundo Acordo, com o objetivo de prover ao setor bancário habilidade para absorver choques decorrentes de stress financeiros e econômicos, independente da fonte, reduzindo assim o risco de transmissão do setor financeiro para a economia real. Através das reformas o comitê também pretende fortalecer o gerenciamento de risco e a governança, bem como aumentar a transparência e informações dos bancos, além de buscar fortalecer os bancos internacionais sistemicamente importantes. O Comitê acredita que um forte e resiliente sistema bancário é o fundamento para o crescimento econômico sustentável, visto que os bancos são o centro de intermediação de crédito entre poupadores e investidores. Adicionalmente, os bancos provêm serviços essenciais a consumidores, pequenas e médias empresas, grandes empresas e governos, os quais dependem dessas instituições para manter suas atividades diárias em nível nacional e internacional.

4.2.2. Características

Desde o final de 2008, o Comitê de Basileia tem divulgado informações a respeito da identificação dos problemas nos mercados financeiros mundiais e com as propostas de mudanças na regulação existente. Ao longo dos meses, as normas que ainda não estavam definidas têm sido aprimoradas, mas até a divulgação deste trabalho, o Acordo ainda não estava completo, nem aprovado pelos países do G20¹¹. Assim, as seguintes características do novo acordo são extraídas do documento consultivo do BIS (*Bank for International Settlements*) divulgado ao final de 2009 e revisado em abril de 2010, onde estão as bases das modificações propostas. Ainda, algumas das informações são retiradas das divulgações do BIS ao longo de todo o ano de 2010, com algumas definições adjacentes que foram sendo concluídas.

¹¹ Grupo das 20 maiores economias do planeta.

As reformas fortalecerão as instituições bancárias individuais, regulação chamada microprudencial, com foco na empresa, a qual ajudará a elevar a resiliência das firmas bancárias em períodos de estresse. No entanto, o pacote de reformas também prevê um foco macroprudencial, enfrentando os riscos que podem ser construídos por todo o setor bancário e evitar disseminação destes riscos ao longo do tempo. Obviamente que ambos enfoques, macro e microprudencial estão correlacionados, à medida que a resiliência das instituições individuais também fortalece o sistema bancário como um todo.

Os elementos chaves das propostas do comitê são os seguintes:

- A qualidade, consistência e transparência da base de capital serão elevadas.
- A cobertura de risco da estrutura de capital será fortalecida. A idéia é aumentar o capital ponderado pelo risco, advindo de derivativos e *securities*.
- O comitê irá introduzir um índice de alavancagem global, sem ponderação.
- Introdução de uma série de medidas para promover a construção de um colchão de segurança nos momentos de crescimento, para ser usado em períodos de stress financeiro.
- Introdução de um padrão mínimo global de liquidez, incluindo um índice de liquidez de 30 dias e um índice estrutural de longo prazo de liquidez.

4.2.2.1. Capital regulatório

Quanto ao capital, a reforma propõe-se a elevar a qualidade da base de capital regulatório e melhorar a cobertura de risco da estrutura de capital. Essa melhoria será sustentada por um índice de alavancagem com a intenção de inibir o excesso de alavancagem no sistema bancário e prover uma camada extra de proteção contra os riscos dos modelos de avaliação e os erros de medição. Além disso, o comitê está introduzindo uma série de elementos macroprudenciais na

estrutura de capital para ajudar a conter o risco sistêmico advindo dos ciclos da economia e da integração das instituições financeiras.

Visto que a exposição de risco dos bancos está apoiada na alta qualidade da base de capital, nota-se que no padrão atual essa qualidade não suporta a elevada exposição ao risco à qual os bancos estão sujeitos. Nas normas vigentes, o mínimo que deve ser mantido pelos bancos de capital de alta qualidade é 2%, representado principalmente por ações ordinárias e lucros retidos, e ainda, as chaves de ajustamento regulatório (tais como deduções do goodwill¹²) não estão abrangidas no mínimo de exigência atual. Sendo assim, é possível que alguns bancos demonstrem elevados índices de capital nível 1, mesmo que possuam capital tangível comum limitado. A crise demonstrou que as perdas incorridas são normalmente pagas com a conta de lucros acumulados dos balanços, que faz parte do capital nível 1. A partir dessa verificação, será reforçada a base de capital de nível 1 e, dentro dela a porcentagem de lucros acumulados e ações ordinárias exigida, por ser um tipo de capital que fica completamente disponível para absorver perdas, contribuindo para diminuir o risco sistêmico do setor.

O restante da base de capital nível 1 também poderá ser composta por instrumentos que estejam subordinados, tenham dividendos inteiramente discricionários e não cumulativos ou cupons que não tenham nenhuma data de vencimento ou incentivo para serem redimidos. Os Inovadores instrumentos de capital híbrido com um incentivo ao resgate por meio de recursos como cláusulas de *step-up*, atualmente limitada a 15% da base de capital nível 1, serão eliminados. O capital de nível 3, até então utilizado para cobrir riscos de mercado, será eliminado. Além disso, o Comitê irá restabelecer as bases de requisitos mínimos para cada tipo de capital. E, finalmente, para prover disciplina ao mercado, a transparência será reforçada através da exigência de publicação de mais informações detalhadas a respeito do capital regulatório mantido pelas instituições.

No *Press Release* de 12 de setembro de 2010, divulgado pelo BIS, o Comitê definiu que o requerimento do capital de nível 1 deverá passar de 4% para 6%, sendo que a porcentagem de ações ordinárias no nível 1 deverá passar dos atuais

¹² Patrimônio de marca ou goodwill é o conjunto de elementos não materiais ligados ao desenvolvimento de um negócio, pontos que valorizam a reputação de uma empresa.

2% para 4,5% e o restante deverá ser composto por lucros retidos. O Comitê também determinou um requerimento de conservação de capital de 2,5%, formado por ações ordinárias, que poderá ser utilizado em períodos de estresse financeiro para absorver perdas. Os bancos sistematicamente importantes internacionalmente, os chamados “grandes demais para falir”, deverão ter requerimentos mínimos de capital além do padrão definido, mas as porcentagens ainda não estão definidas. Assim, os bancos manterão o índice mínimo de capital em 8%, sendo 6,0% de capital nível 1 e desses, no mínimo 3,5% em ações ordinárias. Logo, o que mudou não foi a quantidade, que ainda manteve índice de 8%, mas a qualidade de capital. Ainda, se contarmos os 2,5% de capital conservado, chegamos a um índice de capital de 10,5%, que em períodos de forte crescimento do crédito, pode ser acrescido de mais 2,5% de capital de reserva contra-cíclica.

4.2.2.2. Cobertura de Risco

A falha em capturar os riscos dentro e fora de balanço, assim como as exposições relativas a derivativos, foi um fato chave de instabilidade nos últimos dois anos e meio. Logo, os requerimentos de capital serão modificados de forma a cobrir as complexas exposições à securitização. As mudanças no tratamento do capital incluem uma avaliação *value at risk*¹³ (VAR) para requerimento de capital, baseada em um período de 12 meses de significativo estresse financeiro. Adicionalmente o Comitê tem introduzido maiores requerimentos de capital para as chamadas ressecuritizações, tanto em carteira de investimentos no mercado financeiro quanto nas carteiras de crédito e investimentos dos bancos. A reforma também eleva o padrão do Pilar II de revisão do processo de supervisão e fortalece as divulgações do Pilar III. Ainda, o Comitê apresenta propostas para reforçar o requerimento de capital ponderado pelo risco de crédito advindo de operações de derivativos, operações compromissadas e *securities*.

Para tais modificações, os bancos terão que determinar seu requerimento de capital de risco utilizando fatores de períodos de stress no mercado. Isso irá fazer

¹³ Medida, em montante financeiro, que demonstra a maior perda esperada de um ativo ou carteira, para um determinado horizonte de tempo e dada uma probabilidade de ocorrência

com que em períodos de verdadeiro estresse financeiro, a base de capital não se reduza demasiadamente, além de integrar o gerenciamento do risco de crédito ao do risco de mercado. Bancos com grandes exposições a derivativos, em contrapartida, terão que elevar os períodos das margens como base para determinar o requerimento de capital regulatório. As instituições também estarão sujeitas a um encargo de capital para perdas da marcação a mercado associado a uma deterioração no crédito. Ou seja, terão que revisar se a qualidade dos seus contratos de crédito segue a mesma, caso contrário, haverá novo requerimento de capital. O Acordo de Basileia II não incluía a perda de qualidade da carteira de crédito, considerando o risco apenas de inadimplência, no entanto, essa tem sido uma das maiores fontes de prejuízo dos bancos.

Para amenizar o risco sistêmico advindo da interconexão dos bancos e demais instituições financeiras através dos mercados de derivativos, o Comitê está apoiando os esforços do Comitê de Pagamentos e Sistema de Liquidação em estabelecer padrões rígidos. As contrapartidas dos bancos sobre exposições de garantias e marcações a mercado deverão cumprir os critérios rigorosos do Comitê, para que a ponderação de risco possa ser qualificada em zero por cento.

4.2.2.3. Índice de Alavancagem Padrão

Como uma das características subjacentes à crise foi a construção de excesso de alavancagem dentro e fora do balanço dos bancos, o Comitê de Basileia introduzirá o requerimento de um índice mínimo de alavancagem com os objetivos de colocar um piso no acúmulo de alavancagem do setor bancário, ajudando assim a mitigar os riscos de desequilíbrios e introduzir garantias adicionais contra o risco do modelo e os erros de medição, complementando assim a medida de base de risco de uma forma simples, transparente e independente, através de uma medida de risco baseada na exposição bruta do banco.

O índice de alavancagem será calculado de maneira comparável em diferentes jurisdições, de forma a se ajustar a eventuais distintas normas contábeis nos países. Certamente os títulos fora do balanço serão incluídos, utilizando um fator

de conversão de crédito de 100%. Será ainda apropriado testar a interação com a medida de risco base. Esse índice é uma medida suplementar ao requerimento de capital. Em setembro o Comitê divulgou o índice global de alavancagem máxima das instituições em 3%, ou seja, para cada R\$3,00 de capital os bancos poderão ter no máximo R\$100,00 em ativos totais, sem ponderação.

4.2.2.4. Medidas Contra-cíclicas

Um dos elementos mais desestabilizadores da crise foi a amplificação dos choques sendo transmitidos a todo o sistema bancário, ao mercado de ações e à economia real. A tendência dos participantes do mercado de atuar de forma pró-cíclica tem se ampliado através de uma diversidade de canais, incluindo normas contábeis para marcações a mercado e empréstimos até o vencimento e através do acréscimo da alavancagem das firmas bancárias, empresas e consumidores. O comitê está inserindo uma serie de medidas para tornar os bancos mais resilientes a essa dinâmica tão pró-cíclica, as quais irão ajudar a busca para que o setor bancário sirva como absorvedor de choques e não um transmissor de riscos ao sistema financeiro e à economia real.

As medidas têm como finalidade amortecer qualquer excesso de pró-ciclicidade, através do aumento de capital mínimo requerido; promover maior prospecção de provisões, por meio de mudança nos padrões contábeis para a abordagem de perda esperada; preservar o capital para criar proteções entre os bancos individuais e o sistema bancário para serem usadas em momentos de desequilíbrios; e atingir o objetivo prudencial mais amplo de proteger o setor bancário a partir da formação de reservas de capital formadas em períodos de excesso de crescimento de crédito.

Em setembro, ao serem definidas mais algumas normas, o Comitê divulgou o índice de “poupança” de capital contra-cíclica, que pode ir de 0% a 2,5%, que será formado em períodos de crescimento excessivo do crédito e deverá ser utilizado em momentos de desequilíbrios nos mercados financeiros. A definição da porcentagem

e dos períodos em que este capital será exigido dependerá da situação de cada país em cada momento.

4.2.2.5. Padrão Global de Liquidez

Um forte requerimento de capital é essencial para manter a estabilidade dos bancos, mas por si só não é suficiente. Uma forte base de liquidez reforçada por robustos padrões de supervisão é tão importante quanto capital regulatório. No entanto, hoje não há nenhum padrão internacional harmônico nessa área. Portanto, o comitê está estabelecendo um padrão global de liquidez que, assim como o índice de capital global, irá instituir requerimentos mínimos e promover, em nível internacional, igualdade de condições para evitar corrida competitiva.

As reversões das condições de mercado na crise mostraram o quão rápido a liquidez pode evaporar e que, em contrapartida, a falta de liquidez pode durar por longos períodos de tempo. O estresse pelo que passou o mercado financeiro fez com que a falta de liquidez tivesse que ser sustentada pelo governo, e não só no sistema como um todo, mas também em determinadas instituições. Os problemas que alguns bancos experimentaram durante a crise foram devidos a falhas nos princípios básicos de gerenciamento de risco de liquidez. Para tanto, em 2008 o Comitê publicou os princípios fundamentais para o gerenciamento de liquidez e pretende juntamente com os supervisores, coordenar rigorosamente a adesão pelos bancos a esses princípios.

Para complementar tais princípios o Comitê tem reforçado seu padrão de liquidez através do desenvolvimento de dois padrões mínimos de liquidez de financiamento. O primeiro padrão é um índice de liquidez de 30 dias, destinado a promover a resiliência de curto prazo frente a potenciais rupturas de liquidez. O índice de cobertura de liquidez ajudará a garantir que os bancos globais tenham um número suficiente de ativos líquidos de alta qualidade para suportar um cenário de financiamento adverso. O segundo padrão é uma relação estrutural de longo prazo para lidar com as inadequações de liquidez e fornecer incentivos aos bancos para o uso de fontes estáveis de financiamento de suas atividades.

4.3. Mudanças Estruturais do Novo Acordo

O novo Acordo de Basileia demonstrou mudanças essenciais ao ampliar a visão da regulação sobre toda a economia, e não mais vê-la de forma apenas institucional ou microprudencial. O Comitê definiu como objetivo a estabilidade de todo o sistema financeiro, essencial para o desenvolvimento da economia real, e a partir de sua finalidade instituiu normas tanto nas empresas individuais, para garantir o equilíbrio destas, como normas que ajudarão o setor bancário e o sistema financeiro como um todo a se tornar mais resiliente, juntando uma visão microeconômica e macroeconômica para atingir seu objetivo.

GOODHART (2010:1) discorre sobre a necessidade do enfoque macroprudencial, fazendo a seguinte colocação:

“(...) need to move on from microprudential supervision, which is really the way in which the authorities look after the individual institutions, to be much more concerned with macro-prudential supervision; that is, trying to see how robust and resilient the system as a whole might be.”

Além da visão macroeconômica, o Comitê ainda conseguiu incluir a liquidez como fator chave na busca de solidez e estabilidade do sistema financeiro, pois antes esperava-se que a manutenção da liquidez fosse consequência das medidas de controle dos demais riscos. Também a inserção de medidas com foco na estabilidade de longo prazo pode ser vista como mudança positiva, pois insere elementos de continuidade nas regulações. Ainda podem ser citadas como propostas diferenciais e abrangentes as normas adjacentes ao requerimento de capital, como o índice de alavancagem global, o estabelecimento de provisões de forma prospectiva e o cuidado com a conservação do capital. Já na esfera da base de capital regulatório, a maior mudança foi o foco na qualidade e não na quantidade de capital requerida.

CASTRO(2010) analisa tais mudanças positivas, mas não deixa de fazer uma crítica das possíveis falhas do Acordo:

“A novidade mais relevante em Basileia 3, não está tanto no aumento de capital nem na importância de sua qualidade, mas sim no retorno a ênfase da estabilidade macro; e na necessidade de controlar o risco de liquidez. Entretanto, o enrijecimento das

regras para os bancos, sem contrapartida no restante do sistema financeiro, não elimina o que parece estar na raiz da crise recente: o risco de arbitragem regulatória”.

4.4. Dilemas da Regulação Bancária

A discussão em torno da eficácia da regulação bancária tem um dos enfoques na demora que esta tem em acompanhar a evolução do setor, de suas transações e de seus instrumentos cada vez mais complexos. É debatida a possibilidade de a regulação imposta gerar um impulso às firmas bancárias em criar mecanismos de fuga à regulação de modo a não perderem rentabilidade de seus negócios. Estes mecanismos, para se esquivar das normas, teriam características mais voláteis e arriscadas, além de não estarem sujeitos às normas de transparência na divulgação de informações. Logo, a própria evolução da regulação estaria elevando os riscos do sistema bancário, tendo que, em seguida, se atualizar e, novamente gerar outro impulso à liberalização, formando um círculo vicioso.

Alguns autores citam a possibilidade de que uma regulação muito intensa possa gerar ineficiência do sistema bancário. Dessa forma ocorreria uma reação dos bancos à regulação, gerando inovações financeiras, instrumentos e transações que não estão previstos na regulação. Essa anulação promoveria uma nova crise no sistema financeiro, que por sua vez daria início a um processo de “re-regulação” por parte das autoridades, criando assim um círculo vicioso. A partir dessa teoria, CORAZZA(2005) conclui que a regulação normalmente está atrasada em relação às inovações financeiras.

“As regras de supervisão, historicamente, sempre evoluíram como consequência e como resposta às crises, voltadas sempre para trás, para ontem, raramente para hoje e nunca para o futuro.” (CORAZZA, 2005:87)

KANE (1987:114) utiliza a expressão “dialética da regulação” para explicar o processo que gera a evolução da regulação bancária. Segundo ele a regulação seria a tese, a qual geraria uma reação nos agentes financeiros, a antítese, em forma de inovações financeiras que buscam anular a regulação inicial. Ou seja, primeiro a evolução do sistema gera crises que, posteriormente são tratadas e são formuladas novas regulações no sentido de tentar evitar novas crises, que abrangem sempre os instrumentos financeiros já existentes geradores da crise anterior, mas que não

prevêem as próximas inovações que serão criadas no sentido de anular a nova regulação estipulada. Deste modo, como a reação dos agentes é mais rápida que a reação dos supervisores bancários em criar uma nova regulação (“re-regulação”), a regulação sempre estará defasada e a economia, propensa a crises.

Outro debate a respeito da regulação bancária engloba a estabilidade monetária de um país, garantida pelo seu Banco Central e sua relação com a estabilidade do sistema financeiro. GOODHART(2010) constata que os Bancos Centrais foram notavelmente bem sucedidos ao longo dos últimos 15 anos na manutenção da estabilidade de preços, na manutenção da inflação a taxas baixas e estáveis, sem ter muita volatilidade da produção, mas que, agora depois da crise, é possível dizer que a estabilidade dos preços não gera estabilidade financeira. E mais, pode-se afirmar que uma vai contra a outra. Citando Minsky, Goodhart afirma que a estabilidade gera instabilidade, pois para Minsky quando as pessoas têm a percepção de que existe pouco risco, elas tendem a alavancar mais suas posições e a arriscar mais em seus investimentos, o que gera posterior instabilidade nos mercados financeiros. De acordo com MINSKY(1992:8):

“In particular, over a protracted period of good times, capitalist economies tend to move from a financial structure dominated by hedge finance units to a structure in which there is large weight to units engaged in speculative and Ponzi finance.(...) The financial instability hypothesis is a model of a capitalist economy which does not rely upon exogenous shocks to generate business cycles of varying severity.”

Assim, por essa visão de instabilidade econômica pode-se interpretar que a crise econômica recente foi de caráter cíclico, como um rumo natural de ajuste econômico. A partir desta visão, pode-se colocar em discussão a eficiência de uma regulação que busque estabilidade, visto que a instabilidade é uma característica intrínseca ao sistema e que, mesmo se a estabilidade for atingida por um maior período de tempo, segundo a teoria de Minsky, esta levará os agentes econômicos a se alavancarem de forma exagerada novamente, frente a uma percepção de queda no risco sistêmico, o que poderá levar a uma nova crise financeira.

No entanto, o Comitê de Basileia deixa claro em suas divulgações que é ciente de que não é possível impedir novas crises e que sempre haverá desequilíbrios no sistema financeiro. Entretanto, a revisão da regulação bancária tem o objetivo de tornar o sistema mais resistente a choques adversos para que quando houver algum desequilíbrio financeiro, este não seja transferido rapidamente para a

economia real e que suas conseqüências não sejam demasiadamente prejudiciais ao sistema financeiro como um todo. Não é possível tirar a instabilidade do sistema bancário, mas sim tratar de torná-lo menos volátil.

4.5. Considerações Finais

O terceiro Acordo de Basileia, formulado em resposta à crise financeira, está sendo acompanhado de perto pelas instituições financeiras e pelo mercado financeiro de forma geral. Por parte das autoridades a preocupação está em que o Acordo abranja a maior quantidade de riscos inerentes ao sistema financeiro, de forma a garantir maior e mais eficiente proteção contra estes, com a finalidade de tornar as instituições e o sistema bancário mais resiliente em casos de desequilíbrios. Já por parte das firmas bancárias as preocupações são a respeito dos efeitos das novas normas em seus balanços e suas rentabilidades. Além disso, não se pode deixar de considerar que as instituições financeiras, principalmente nos países desenvolvidos, onde se originou a crise, ainda estão fragilizadas e com problemas em seus balanços, inclusive com baixos índices de capital. Portanto, uma regulação demasiadamente rígida e estipulada em um pequeno horizonte de tempo, pode afetar fortemente a liquidez do sistema financeiro e gerar novas crises.

Os prazos para a implantação do Acordo iniciam em 2011 e podem ir até 2019, sendo que serão definidas quais medidas já deverão estar completamente implantadas em cada ano, para que as instituições tenham tempo de programar essas mudanças da melhor forma possível. Para as firmas bancárias as novas normas exigirão reformas operacionais das instituições de modo a implantar as exigências de uma forma que prejudique o mínimo possível suas rentabilidades; reformas contábeis, no sentido de recompor seus ativos e passivos para que estejam adequados às exigências de capital e alavancagem; e reformas no gerenciamento da liquidez do banco. Essas modificações exigirão esforços e investimento dos bancos, e, possivelmente poderá afetar a lucratividade por eles gerada, bem como a distribuição de dividendos a seus acionistas. Muitos deles ainda

poderão ter que fazer captação de recursos para aumentar seu capital por meio de oferta pública de ações ou emissão de títulos.

Como o Acordo não está completo e aprovado pelos países do G20, ainda não há como se fazer um estudo mais elaborado de seus efeitos nas instituições financeiras e no sistema de forma geral. Mas as mudanças já definidas permitem que se tenha uma noção da abrangência e profundidade das novas normas, que mostraram uma visão mais macroeconômica da regulação, com foco também no longo prazo e medidas adjacentes ao requerimento de capital. No entanto, sempre existem dúvidas quanto à eficiência de tais medidas; se o tempo para implementação não é longo demais; e se a qualidade de capital e da carteira de crédito dos bancos será realmente bem avaliada e acompanhada de perto pelos órgãos supervisores, garantindo assim a eficácia da nova regulação.

Outro ponto importante é ter a clareza de que o Acordo de Basileia é apenas uma parte, ainda que importante, da regulação do sistema financeiro. O restante da regulação é definida pelo Banco Central de cada país, que deve determinar normas e órgãos reguladores para as instituições financeiras bancárias e não bancárias, estas que também fazem parte do sistema e estão fortemente interligadas com o bancos e que também são responsáveis pela transmissão de volatilidade, transacionando instrumentos de elevada alavancagem. Sendo assim, cada país também tem o dever, após a comprovação de fragilidade e extrema alavancagem do sistema financeiro demonstrada nesta crise, de rever as regulações internas de seu sistema financeiro.

5 CONCLUSÃO

A partir da crise que atingiu o mundo em meados de 2008, iniciada no sistema financeiro de países como Estados Unidos e Inglaterra, notou-se a fragilidade do sistema financeiro para amortecer choques e o elevado risco ao qual os bancos estavam expostos. Tal diagnóstico levou os membros do Comitê de Basileia, responsáveis pela regulação bancária mundial, a rever as normas vigentes no sentido de reformulá-las, para que estas passem a garantir instituições e um sistema financeiro mais resiliente, formando assim o Terceiro Acordo de Basileia.

Na análise da regulação do sistema bancário, nota-se que suas modificações se dão de forma a seguir as evoluções nos sistemas financeiros e, usualmente, após a ocorrência de crises, de modo a reequilibrar e fortalecer o sistema. Assim, a regulação de certa forma é insuficiente para conter os problemas gerados pela exposição ao risco nos mercados financeiros, pois espera-se que ocorra algum problema mais grave, como uma crise, para incluir novas normas e reformular as existentes.

Para fazer a análise da evolução da regulação do sistema financeiro até chegar à Basileia III, objetivo deste trabalho, foi preciso compreender o porquê da necessidade de regular os bancos. A importância destas instituições para o desenvolvimento de uma economia, formando um sistema de crédito e um sistema de pagamentos, bem como os graves problemas causados para a economia real devido a desequilíbrios financeiros, são pontos-chave para entender a essencialidade da regulação das firmas bancárias. A Teoria da Assimetria de Informações e a Teoria Minskyana da Instabilidade do Sistema Financeiro demonstram que, para o funcionamento eficiente e saudável das instituições que compõem o sistema financeiro, é necessário que estas sejam reguladas, pois, por dependerem excessivamente de confiança, devem incorrer com riscos limitados e apresentar garantias de solvência e liquidez.

Para tanto, as autoridades monetárias dos países formam redes de segurança como forma de regulação de tais empresas. Mas, com a integração da economia mundial, houve necessidade de um marco regulatório mais abrangente que aquelas delimitações válidas apenas nos territórios nacionais, criando os Acordos de Basileia. Para visualizar a evolução da regulação bancária, faz-se

necessário, paralelamente, a compreensão do processo de globalização e os marcos históricos precedentes aos Acordos de Basileia.

Com a ruptura do Sistema de Bretton Woods, intensificou-se o processo de integração entre os países, tornando-se necessário romper com a regulação então vigente, naquele momento muito restritiva, de forma a gerar um processo de liberalização. Essa evolução e abertura das fronteiras financeiras gerou uma mudança nas atividades bancárias, na busca por maiores retornos. Contudo, tal procura por parte das firmas bancárias levou a inovações financeiras e maior especulação no mercado como um todo. Outro fator que a internacionalização trouxe foi a arbitragem entre mercados onde havia regulações mais frouxas, gerando assim desequilíbrios e um sistema com desigualdades competitivas. Essas atitudes tiveram como consequência para o sistema financeiro o aumento da liquidez, da volatilidade e do risco. O resultado foram sucessivas crises entre os anos 1970 e 1980.

Segundo a hipótese de que a regulação evolui quando ocorrem desequilíbrios no sistema e se percebe sua insuficiência, as crises geradas e as modificações no sistema financeiro mundial deram o impulso para a formulação do primeiro acordo de Basileia, de forma a abranger o maior número de países possível, para que além de uma regulação mais precisa, se acabasse com as diferenças nas concorrências das firmas bancárias entre países evitando arbitragens. Basileia I também trouxe a inovação da exigência de uma porcentagem de capital do banco, ponderado pelo risco, como forma de garantia, fazendo com isso a transferências de responsabilidades às próprias instituições, que, se obtiverem perdas, deverão honrá-las com seu próprio capital e não pelas redes de segurança dos bancos centrais.

No entanto, desde seu surgimento, as críticas já foram bastante enfáticas no que o Acordo deixou de incluir e os problemas que seguiam não sendo cobertos pelas normas. Com o atual desenvolvimento e evolução do sistema financeiro, não demorou muito para que novas crises e desequilíbrios surgissem, trazendo a necessidade de revisão do primeiro acordo, gerando Basileia II. Esta apresentou uma série de modificações no marco regulatório, abrangendo mais riscos existentes no mercado e incorridos pelas instituições e exigindo maior transparência.

No entanto, apesar de Basileia II ter sido mais abrangente, não foi suficiente para conter os riscos gerados por novos instrumentos financeiros e novas

transações nos mercados, de modo a garantir a solvência e equilíbrios dos bancos. Assim, em 2007 iniciou-se outra crise, dessa vez em uma área do sistema financeiro dos Estados Unidos, que rapidamente se espalhou para os sistemas financeiros dos diversos países e para as economias reais. A incapacidade das firmas bancárias em absorver os desequilíbrios e administrar seus riscos, com o agravante da integração dos mercados, fez com que as instabilidades se espalhassem de forma acelerada.

O diagnóstico de que as instituições do sistema financeiro não estavam preparadas para absorver choques, que os riscos dos instrumentos financeiros criados e que a falta de informações escondeu transações e instrumentos extremamente voláteis, fugindo das regulações, despertou o Comitê de Basileia para a necessidade de evolução das normas vigentes e a formulação de regulações mais eficientes que garantissem, além da solvência das instituições e da liquidez nos mercados, um sistema financeiro mais resiliente para absorver desequilíbrios. Assim o terceiro Acordo de Basileia apesar de ainda estar em formulação, já apresenta maior abrangência das normas que o acordo anterior, com destaque para a inclusão de uma visão macroprudencial, antes inexistente, de forma a buscar um equilíbrio de todo o setor e não apenas das instituições que o compõe. Entretanto, como Basileia III ainda não está concluído e aceito pelos países do G20, pode haver mudanças e incremento de normas.

Portanto, de acordo com o previamente exposto, podemos concluir que os eventos decorridos dos períodos pós-acordos de Basileia remetem à existência do fenômeno da dialética da regulação, como exposto por KANE (1987). Ou seja, a cada crise, as autoridades monetárias geram novas regulações para as instituições bancárias de forma a evitar tal desequilíbrio novamente. No entanto, ao se depararem com uma regulação mais restritiva, os bancos, para não perderem rentabilidade e liberdade de crescimento em suas operações, criam formas de escapar das novas normas vigentes através de novos instrumentos e transações não reconhecidos pelas autoridades monetárias e, assim, isentos de controle. Tal comportamento acaba por gerar novas instabilidades nos sistemas financeiros e em suas instituições, que geram nova reação das autoridades monetárias, que reformulam o marco regulatório existente. Poderíamos desta forma, especular que o Acordo de Basileia III seja apenas mais um dentre tantos outros por vir, vista essa necessidade constante de novas formas de maximização de rentabilidade pelas

firmas bancárias. Assim, nota-se a importância dos órgãos reguladores acompanharem incisivamente o processo de evolução do sistema financeiro, de forma a agir mais rapidamente frente a uma mudança de comportamento das instituições financeiras.

Dando sequência a esta linha de pesquisa, seria importante acompanhar a finalização do terceiro acordo de Basileia para analisar a totalidade dos possíveis benefícios trazidos para a estabilidade do sistema financeiro e ainda os aspectos que deixaram de ser englobados por este. Além disso, seria válido aprofundar uma linha de pesquisa que se utilize de métodos quantitativos para a verificação e análise dos efeitos econômicos de Basileia III no sistema financeiro, bem como das modificações nas carteiras dos bancos e alterações em suas rentabilidades. Logo, ainda há um amplo caminho a ser explorado dentro da temática proposta por este trabalho.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERLOF, George A.; SPENCE, Michael A.; STIGLITZ, Joseph E.. **Information for the public, markets with asymmetric information**. 2001-4, Nobel Prize Committee. Disponível em: <http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/public.html>. Acesso em: 09 ago. 2010

ANDIMA – **Basileia II**: uma avaliação do impacto das novas regras nas regulações vigentes e captações externas. Retrospectiva 2001. Disponível em: <http://www.andima.com.br/publicações/arqs/2001_basileia.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2010.

ASSAF NETO, Alexandre. **Mercado financeiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BIS. **Financial globalisation**. BIS Papers nº32/2006. Basle: Bank for International Settlements. 2006. Disponível em: <<http://www.bis.org>>. Acesso em: 14 set. 2010

_____. **Integrating financial stability**: new models for a new challenge. Basle: Bank for International Settlements. 2009b. Disponível em: <<http://www.bis.org>>. Acesso em: 14 set. 2010

_____. **Integrating financial stability**: new models for a new challenge. Basel: Bank for International Settlements. 2009b. Disponível em: <<http://www.bis.org>>. Acesso em: 14 set. 2010

_____. **Strengthening the resilience of the banking sector**. Consultative document. Basel: Bank For Internatinonal Settlements. 2010. Disponível em: <<http://www.bis.org>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

CANUTO, Otaviano; LAPLANE. **Especulação e instabilidade na globalização financeira**. Encontro nacional de economia clássica e política. 1995. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/14x.pdf>>. Acesso em: 24. Set 2010

CANUTO, Otaviano; LIMA, Gilberto Tadeu. **Desdobramentos da globalização financeira**: regulação substantiva e procedimental. Instituto de Economia/UNICAMP, nº76, julho de 1999. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicações/textos/download/texto76.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2010

CARVALHO, Demerval Bicalho; CALDAS, Marcelo Petroni. **Basileia II: abordagem prática para acompanhamento de risco operacional em instituições financeiras.**

Disponível em:

<http://www.febraban.org.br/arquivo/serviços/imprensa/artigo_basileiaII.pdf>. Acesso em: 20. Jul. 2010

CARVALHO, Demerval Bicalho; SANTOS, Gustavo Martins dos. **Os acordos de**

Basileia: um roteiro para implementação das instituições financeiras. Disponível em:

<http://www.febraban.org.br/arquivo/serviços/imprensa/artigo_basileia_6.pdf>.

Acesso em: 20 jul. 2010

CARVALHO, F. C. de; STUDART, R.. Acordo de Basileia. In: CORAZZA, Gentil. **Os dilemas da supervisão bancária.** Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre, v. 28, n. 1. 2000. Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1659/2027>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

CARVALHO, Fernando José Cardim et alli. **Economia monetária e financeira: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos acordos DA BASILEIA. In: SOBREIRA, Rogério. **Regulação financeira.** São Paulo: Atlas, 2005.

CASTRO, Lavinia Barros de. O velho e o novo em Basileia 3. **Valor econômico,** São Paulo, 03 nov. 2010. Disponível em:

<<http://www.valoronline.com.br/impreso/opiniaio/98/331311/o-velho-e-o-novo-em-basileia-3>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

CORAZZA, Gentil. **Globalização financeira, a utopia do mercado e a re-invenção da política.** In: XXXI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. 2003. Porto

Seguro:ANPEC. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/a24.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2010.

CORAZZA, Gentil. **Os dilemas da supervisão bancária.** Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre, v. 28, n. 1. 2000. Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1659/2027>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

DALE, R.. Risk and regulation in global securities markets. In: CANUTO, Otaviano; LIMA, Gilberto Tadeu. **Desdobramentos da globalização financeira: regulação substantiva e procedimental.** Instituto de Economia/UNICAMP, n°76, julho de 1999.

FREITAS, M. C. P., CINTRA, M. A. M. (Org.). Transformações institucionais dos sistemas financeiros, um estudo comparado. In: CANUTO, Otaviano; LIMA, Gilberto Tadeu. **Desdobramentos da globalização financeira: regulação substantiva e procedimental**. Instituto de Economia/UNICAMP, nº76, julho de 1999.

GOODHART, Charles Albert Eric. **Money, information, and uncertainty**. 2. ed. Cambridge: The MIT Press, 1991, 493 p.: il.

_____. How may the new architecture of financial regulations Develop? 28 January 2010. **Public lecture by Professor Charles Goodhart** . Reserve Bank of New Zealand: Bulletin, Vol. 73, no. 1, March, 2010.

GUTTMANN, Robert. **Basileia II: uma nova estrutura de regulação para a atividade bancária global**. Regulação Bancária e Dinâmica Financeira. Campinas, 2006.

KREGEL, Jan. **O novo acordo de Basileia pode ser bem-sucedido naquilo em que o acordo original fracassou?**. Regulação Bancária e Dinâmica Financeira. Campinas, 2006.

KREGEL, J.. **The natural instability of financial markets**. Working Paper nº 523. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2007. Disponível em: <<http://www.levy.org>>. Acesso em: 08 nov. 2010.

KREGEL, J.. **Minsky's cushion of safety**. Policy Public Brief nº 98. New York: levy Economics Institute of Bard College, 2008. Disponível em: <<http://www.levy.org>>. Acesso em: 08 nov. 2010.

LIMA, Gilberto Tadeu. **Evolução recente da regulação bancária no Brasil**. Brasília, Ministério da Fazenda – temas de economia internacional 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/sain/download/economia_texto3.pdf>. Acesso em: 13 set. 2010.

MCCULEY, P. **The plankton theory meets Minsky**. Global Central Bank Focus, March. New York: PIMCO, 2007. Disponível em: <<http://www.pimco.com>>. Acesso em: 20 ago. 2010

MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. **Regulação prudencial e redes de proteção: transformações recentes no Brasil**. Regulação Bancária e Dinâmica Financeira. Campinas, 2006.

MINSKY, H. P.. **The financial stability hypothesis**. Working Paper nº 74. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 1992. Disponível em: <<http://www.levy.org>>. Acesso em: 10 jul. 2010

MINSKY, H. P.. **Securitization**. Policy Note. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2008. Disponível em: <<http://www.levy.org>>. Acesso em: 08. Nov. 2010

MINSKY, H. P.. The Financial Stability Hypotesis: a clarification. In: FELDSTEIN, Martin. **The Risk os Economic Crisis**. Chicago: The University os Chicago Press, 1991.

MISHKIN, Frederic S.. **The economics of money, banking, and financial markets**. 8th ed. Boston: Addison Wesley, 2006.

MISHKIN, Frederic S.. **Moeda, Bancos e Mercados Financeiros**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos, 2000.

MISHKIN, Frederic S. **Understanding financial crises: A Developing Country Perspective**. NBER Working Papers 5600, National Bureau of Economic Research, Inc,1996. <<http://www.nber.org/papers/w5600>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

NETO, Bolivar; RIBEIRO, Adriana. **Evolução financeira internacional, acordo de Basileia II e perspectivas do sistema financeiro brasileiro**. Regulação Bancária e Dinâmica Financeira. Campinas, 2006.

ONO, Fabio H.. **O acordo de Basileia, a adequação de capital e a implementação no sistema bancário brasileiro**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

SAUNDERS, Antony. **Administração de instituições financeiras**. São Paulo: Atlas, 2000.

TORRES, Eranani Teixeira. **Entendendo a Crise do Subprime**. Visão do Desenvolvimento, BNDES, paper n°44/ 2008 Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_44.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2010.

WAGSTER, John. **Impact of the 1988 Basel Acord on International Banks**. The Journal of Finance, vol.LI, n° 4, setembro, 1996.