

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

REGULAÇÃO E SUPERVISÃO BANCÁRIA:
A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

RENATO QUINTES FRANÇA

Porto Alegre
2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

REGULAÇÃO E SUPERVISÃO BANCÁRIA:
A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

RENATO QUINTES FRANÇA
ORIENTADOR: ERALDO SERGIO BARBOSA DA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Economia.

Porto Alegre
2005

F813 França, Renato Quintes

Regulação e supervisão bancária: a experiência brasileira /
Renato Quintes França. Porto Alegre, 2005.

70 f. il.

Dissertação (Mestrado em Economia) – UFRGS / FCE /
PPGE. Orientador. Prof.Dr.Eraldo Sergio Barbosa da Silva.

1. Regulação e bancos.. I. Silva, Eraldo Sergio Barbosa da,
orient.

CDU

BANCA EXAMINADORA

Prof. Eraldo Sergio Barbosa da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Helder Ferreira de Mendonça
Universidade Federal Fluminense

Prof. Helio Henkin
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Carlos Augusto Vidotto
Universidade Federal Fluminense

Porto Alegre
2005

A Rogério, Maria Antônia, Marcelo e Mariana

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Sérgio Silva, sempre muito atencioso e compreensivo, enriquecendo este trabalho com seus comentários e sugestões.

Ao professor Hélder Ferreira Mendonça, por incentivar-me a seguir o tema escolhido, através dos diálogos constantes.

Aos professores Fernando Carvalho Cardim e Luiz Fernando Paula, pela relevância dos materiais enviados.

A João e Marcelo (funcionários do Banco Central do Brasil, que forneceram dados importantes para a parte empírica do trabalho).

Aos amigos que me incentivaram e compreenderam a minha ausência em muitos momentos de comemoração.

A minha família: Maria Antonia Quintes França (mãe e espelho da minha alma, grande incentivadora de todos os meus projetos); Marcos Augusto Ramos (meu padrasto, economista de grande sucesso profissional e que me inspirou a seguir a carreira); Marcelo Quintes França (meu irmão e grande amigo, com quem sempre compartilhei os bons e os maus momentos da vida); à Mariana (minha sobrinha recém-nascida que trouxe mais luz e ânimo para a consecução dos meus objetivos de vida); e finalmente, a uma pessoa que eu amo muito e tenho como ídolo, mas que infelizmente, hoje, não está mais aqui, meu pai - Rogério do Nascimento França.

RESUMO

O trabalho trata da questão da regulação e supervisão do sistema bancário nacional sob a ótica da regulação prudencial, com ênfase para o Acordo da Basiléia. Para tal, em primeiro lugar, são apresentadas as teorias de regulação e supervisão financeira, em especial do sistema bancário. Em segundo lugar, é analisada a proposição do Acordo da Basiléia 1, sua emenda de risco de mercado e o Acordo da Basiléia 2, sendo uma consequência da obsolescência do Basiléia 1. Por fim, é mostrado a adesão do Brasil ao Acordo da Basiléia e seu impacto no sistema bancário nacional, com o intuito de inferir se tais medidas, em conjunto com outras mudanças, foram importantes para se diminuir a fragilidade do sistema bancário nacional.

ABSTRACT

This thesis is about regulation and supervision of the Brazilian banking system. We assess this issue through the lens of prudential regulation, and focus on Basel agreement. First we present the theoretical literature on regulation and financial (banking) supervision. Secondly, we evaluate the Basel I agreement and its subsequent amendment to account for market risk. We then consider Basel II, which comes up to fix an outdated Basel I. Finally we analyze how Brazilian adherence to the Basel principles has affected its banking system. We assess whether that and other institutional changes have helped to strengthen its fragile banking system.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. JUSTIFICATIVA TEÓRICA DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO BANCÁRIA	14
1.1. Introdução.....	14
1.2 O papel dos bancos no sistema financeiro.....	14
1.3 Os Bancos necessitam de ser regulados?.....	16
1.3.1 A argumentação do risco sistêmico.....	16
1.3.2 A argumentação da proteção dos depositantes.....	17
1.4 Arranjos de redes de Proteção e o risco moral.....	19
1.5 Regulação prudencial.....	21
1.6 Regulação e competição: um trade- off?.....	22
1.7 Teoria ótima da regulação.....	23
1.8 Sumário.....	24
2 O ACORDO DA BASILÉIA E A PROPOSIÇÃO DE UM NOVO ACORDO.....	27
2.1 Introdução.....	27
2.2 O Acordo de 1988.....	27
2.3 A Emenda de 1996.....	31
2.4 Basiléia 2.....	33
2.5 Análise do Basiléia 2.....	37
2.6 Sumário.....	40
3 A ADEÇÃO DO BRASIL AO ACORDO DA BASILÉIA E SEUS RESULTADOS	41
3.1 Introdução.....	41
3.2 Principais Medidas Regulatórias.....	41
3.2.1 Regulamentos prudenciais e exigências no gerenciamento de risco (princípios 6 a 15)	41
3.2.2 Pré-condições para uma supervisão bancária eficaz e poderes formais dos supervisores (princípios 1 e 22).....	45
3.2.3 Regras de autorização e organização dos bancos (princípios 2 a 5).....	45
3.2.4 Métodos de Supervisão bancária contínua (princípios 16 a 21).....	45
3.2.5 Atividades Bancárias Internacionais (princípios 23 a 25).....	46
3.3 Efeitos do acordo da Basiléia para o sistema bancário brasileiro.....	48
3.3.1. Patrimônio Líquido.....	48
3.3.2 Grau de Alavancagem.....	49
3.3.3 O Índice da Basiléia.....	51
3.4 Efeitos de questões complementares ao Acordo Basiléia para o sistema bancário brasileiro.....	53
3.5 Sumário.....	62
CONCLUSÃO.....	63
REFERÊNCIAS.....	67

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1	Ponderações de Risco	28
TABELA 2	Limites de Capital Realizado	42
TABELA 3	Indicador de Alavancagem (Créditos/PL) dos Bancos	50
TABELA 4	PR, PLE e Índice de Basileia do Sistema Bancário em Junho/2002	52
TABELA 5	Índice da Basileia para cada cenário de estresse em Junho de 2002	52
TABELA 6	Principais Privatizações – PROES	59
TABELA 7	Resultado de Instituições Privatizadas (em R\$ mil)	60
QUADRO 1	32
QUADRO 2	32
QUADRO 3	- Critério de ponderação de risco dos ativos financeiros.....	44
QUADRO 4	- Classificação das operações de crédito e respectivos percentuais de provisão para créditos duvidosos	48
QUADRO 5	- Transferência de controle acionário e incorporações de	54
QUADRO 6	- Instituições financeiras que usaram o Proer	57
QUADRO 7	- Principais Aquisições Bancárias Por Parte dos Estrangeiros	62
GRÁFICO 1	- Patrimônio líquido por segmento do Sistema Bancário	49
GRÁFICO 2	- Alavancagem do ativo	51

INTRODUÇÃO

O sistema financeiro internacional sofreu dois grandes choques macroeconômicos adversos na década de 70 que geraram elevada volatilidade no mercado financeiro, dentre os quais destacam-se:

- i) O primeiro choque foi em 1972, marcado pelo fim do sistema de Bretton Woods¹, ou seja, a quebra do regime de taxas de câmbio fixa, mas ajustável, levando ao regime de taxas flutuantes e conseqüentemente a taxas de câmbio voláteis²;
- ii) Em seguida ocorreram os dois grandes choques do petróleo (1973 e 1979). Os choques foram acompanhados por inflações elevadas e fortes oscilações nas taxas de juros.

Além dos fatos supracitados, posteriormente ocorreram movimentos de desregulação financeira doméstica nos países industrializados e a liberalização de movimentos de capitais, particularmente nos países desenvolvidos. Todos os fatores mencionados levaram ao crescimento dramático da volatilidade de preços, taxas de câmbio e taxas de juros em todo o mundo, que fica, a princípio, evidenciado no ano de 1974, com a falência de três importantes bancos do sistema financeiro mundial³. Com o intuito de amenizar os problemas de falências bancárias, em parte gerado pela elevada exposição de risco⁴ dos bancos, foi criado no ano de 1974 o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia⁵. Os primeiros documentos do Comitê da Basileia definiram alguns critérios relativos a padronização das regras mínimas de solvência bancária e demarcaram a responsabilidade de supervisão das instituições financeiras entre as autoridades dos países de origem e daqueles onde estavam estabelecidas as filiais.

Não obstante os esforços realizados na segunda metade dos anos 70 e primeira metade dos anos 80, o grande avanço na área de regulação e supervisão bancária foi dado no Acordo

¹ Embora o sistema de Bretton Woods tenha acabado em 23 de agosto de 1971, as taxas de câmbio tornaram-se completamente flexíveis somente vinte meses depois. Assim, normalmente, toma-se 30 de março de 1973 como a data de transição para a flexibilidade.

² Movimentos de oscilação em determinado ativo. O ativo sobe muito forte num dia, mas também cai com igual intensidade no outro. Sua variância é muito elevada, ou seja, seus retornos são bem dispersos da média.

³ O Banco Hersatt, da Alemanha; o Franklin National Bank, dos Estados Unidos e o British Israel, com sede em Londres (Rego, 1995)

⁴ Com pressões competitivas e fases de expansão da economia, os bancos tendem a assumir uma excessiva exposição a risco nas suas operações. No momento de choques macroeconômicos, os tomadores de recursos sofrem pela contração de liquidez na economia, podendo ter sérias dificuldades de honrar seus compromissos. Para detalhes da relação entre crises bancárias e impactos macroeconômicos ver Lindgren (1996).

⁵ Atualmente o Comitê é constituído por representantes de autoridades de supervisão bancária e bancos centrais da Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Ocorrem reuniões periódicas no Banco de Compensações Internacionais (BIS), na Basileia, Suíça.

da Basiléia, assinado em julho de 1988, pelos bancos centrais dos países do Grupo dos 10⁶. Dentre os principais objetivos do Acordo destacam-se (BCBS, 1988):

- i) Reforçar a saúde e a estabilidade do sistema bancário internacional, encorajando os bancos a aumentarem seu capital próprio.
- ii) Diminuir a fonte existente de desigualdade competitiva entre bancos internacionais.

Os bancos deveriam, portanto, ter um capital próprio proporcional ao seu ativo ponderado pelo risco da operação. A idéia era de diminuir o grau de alavancagem⁷ nas operações de crédito bancários e conseqüentemente diminuir os riscos nessas operações. Com relação ao estímulo da competitividade internacional dos bancos, o intuito era de beneficiar os bancos americanos, que emprestavam com baixa alavancagem, vis-à-vis os bancos europeus e principalmente os japoneses, que tinham alta alavancagem, e estavam dessa forma se beneficiando, na medida que usavam como fonte de recursos em suas operações empréstimos, capital de terceiros ao invés de capital próprio, aumentando significativamente seus lucros.

Entretanto, o Acordo foi falho ao contemplar somente o risco de crédito em sua idealização, o que seria corrigido em 1996, com a introdução do risco de mercado no cálculo do capital exigível.

O Acordo da Basiléia foi, portanto, um marco fundamental no processo de regulação e supervisão bancária, intensificando o debate teórico sobre este assunto.

No Brasil, ocorreram mudanças importantes no que se refere a regulação e supervisão bancária. Medidas importantes vêm sendo tomadas pelo Banco Central do Brasil em consonância com o Comitê da Basiléia, tais como: o incremento na eficiência da supervisão e redução de crises no sistema bancário com intervenções eficazes nesse sentido.

O objetivo principal desta dissertação é, então, verificar de que forma a adesão do Brasil ao Acordo da Basiléia em conjunto com outras medidas tomadas pelo Governo afetou a fragilidade do sistema bancário nacional. Para tal a tese encontra-se dividida da seguinte forma: no primeiro capítulo será apresentada a teoria de regulação e supervisão financeira, fornecendo uma justificativa para a importância dessa questão. No segundo capítulo, será abordada a questão do Acordo da Basiléia I, sua evolução, críticas e impactos gerais do Acordo. Por fim será feita uma exposição e uma análise da proposição de um novo Acordo da Basiléia (*Basel II*). O último capítulo contemplará a aplicação do Acordo da Basiléia no Brasil e seu impacto sobre o sistema bancário nacional, além de outras questões importantes

⁶ Em sua origem era formado por Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e Luxemburgo.

⁷ Relação entre créditos/patrimônio líquido.

ocorridas no sistema bancário, que permitiram a redução da fragilidade do sistema. Por fim, é feita a conclusão dos principais pontos levantados ao longo desta dissertação.

1 JUSTIFICATIVA TEÓRICA DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO BANCÁRIA

1.1. INTRODUÇÃO

Os avanços da teoria econômica na área de microeconomia, em particular, os modelos de agente/principal que utilizam a hipótese de informação assimétrica, vêm servindo como respaldo teórico para analisar a fundamentação da regulação bancária. A literatura oferece basicamente duas justificativas para regulação do sistema bancário, dentre as quais destacam-se⁸:

i) Risco de Crise Sistêmica: o sistema financeiro, em especial o sistema bancário, caracteriza-se pela possibilidade de risco sistêmico, ou seja, um choque adverso localizado em algum segmento do setor financeiro pode se transmitir para todo o sistema, e por último, para toda a economia, levando-a ao colapso. Neste sentido, o regulador atua no sentido de criar mecanismos que evitem ou minimizem o problema de risco sistêmico.

ii) Preservar os depositantes do sistema bancário: A justificativa para a regulação neste caso advém das imperfeições do mercado e características particulares dos contratos e produtos financeiros que fazem um ambiente desregulado socialmente ineficiente.

1.2 O PAPEL DOS BANCOS NO SISTEMA FINANCEIRO

O mercado financeiro desempenha um papel de suma importância na economia, que é o de canalizar recursos dos agentes poupadores (aqueles cuja renda é maior do que seus gastos) para agentes que desejam gastar mais do que ganharam, quer seja na forma de investimento ou consumo.

Nas hipóteses de Arrow-Debreu, onde os mercados são completos, a informação perfeita e não há a necessidade da figura da intermediação financeira, porque o mercado, por si só, alcança a alocação eficiente de recursos, a intermediação financeira só faz sentido se ocorrer fricções de mercado. Sob a abordagem de um modelo de primeira geração de firmas bancárias, as fricções resultam dos custos de transação. Na teoria bancária contemporânea, as fricções surgem de questões de informação assimétrica⁹.

⁸ Outras razões de regulação bancária encontram-se em Goodhart (1998).

⁹ Para uma revisão da primeira geração de modelos sobre a firma bancária ver Santomero (1984). Para uma revisão da teoria bancária contemporânea ver Bhattacharya e Thakor (1993), Bhattacharya, Boot e Thakor (1998), Freixas e Rochet (1997).

Neste sentido, a presença de intermediários financeiros, particularmente os bancos, é fundamental, pois estes, por meio de economias de escala e *expertise* conseguem reduzir significativamente custos de transação e gerar informações de relevância e precisão, permitindo que pequenos poupadores possam tirar proveito dos benefícios do sistema financeiro, que são o aumento da liquidez e o compartilhamento de risco pela diversificação de portfólio.

De acordo com Boot (2000) a literatura contemporânea sobre intermediação financeira está focada no papel do banco como fonte de recursos para os agentes deficitários. É por meio da relação de empréstimo que o banco desenvolve um forte relacionamento com seus devedores ao longo do tempo. Tal proximidade entre os bancos e seus devedores, facilita o desenvolvimento de atividades que diminuem o problema de informação assimétrica.

Ainda na teoria de firma bancária contemporânea dos bancos são vistos como instituições que resolvem problemas de coordenação envolvendo os contratos entre tomador e prestador num ambiente em que ocorre assimetria de informação. Nessa teoria, o banco combina as funções de provedor de liquidez e serviços de monitoração. A função de provedor de liquidez justifica o lado passivo das operações bancárias (depósitos a vista) e os serviços de monitoração o seu lado ativo (empréstimos).

Bancos são bons provedores de liquidez porque, ao emitir depósitos, fornecem aos agentes um seguro de liquidez. Os depósitos permitem uma melhor divisão do risco entre as pessoas que se defrontam com choques idiossincráticos nas suas necessidades de consumo ao longo do tempo. A importância dos bancos nesse contexto surge de uma assimetria de informação originada no fato de que o choque que afeta as necessidades de consumo não é observável publicamente.¹⁰

A outra função de um banco, que é a de fornecer serviços de monitoração, é explicada também por problemas de assimetria de informação existente entre investidores e tomadores de empréstimos, na medida que as firmas tem mais informações sobre seus investimentos do que os investidores.¹¹ Os investidores obtêm informações pagando para os bancos um serviço de monitoramento. Essa monitoração é delegada a um banco, por meio do qual são providos fundos para a firma. Ao atuar como monitores desses fundos, os bancos economizam custos de monitoração (evitando a sua duplicação) e disponibilizam recursos para as firmas a um custo menor do que se o empréstimo fosse feito de forma direta.

¹⁰ Para uma modelagem desse aspecto ver Diamond e Dybvig (1983) e Bryant (1980).

¹¹ Ver Allen (1990), Boyd e Prescott (1986) e Diamond (1984).

A questão da regulação do sistema financeiro, em especial dos bancos, surge do fato das instituições financeiras reduzirem alguns problemas de informação assimétrica e custos de transação, mas por outro lado, podem surgir outros problemas de informação assimétrica¹², justificando dessa forma, a intervenção do Governo, com um conjunto de medidas que regulatórias que minimizem esses outros problemas surgidos. Em suma, o desenho do sistema financeiro, visto nesta seção mostra que as instituições financeiras e o mercado não são substitutos perfeitos, o que confirma a configuração da questão do sistema financeiro. O adequado funcionamento do mercado financeiro e de suas instituições, bem como um conjunto de medidas regulatórias eficientes por parte do Governo, garantem a economia à alocação ótima de recursos poupados para aqueles com a melhor oportunidade de investimento. É neste sentido, que o Governo implementa uma série de medidas de regulação bancária, respaldado em basicamente duas justificativas teóricas para tal: a argumentação do risco sistêmico e a incapacidade dos depositantes monitorarem os bancos.

1.3 OS BANCOS NECESSITAM SER REGULADOS?

A justificativa de regulação para mercados advém da questão das falhas de mercado, tais como: externalidades, poder de mercado e assimetria de informações. Quanto ao mercado bancário, não existe um consenso quanto à necessidade de regulação e quanto à forma de regulação. Em parte, isso ocorre pela falta de consenso na natureza das falhas de mercado que fazem do mercado bancário livre um caso de ineficiência. Entretanto, existem duas justificativas recorrentes na teoria que defendem a regulação bancária: o risco de uma crise sistêmica e a proteção dos depositantes bancários em virtude desses não conseguirem monitorar o comportamento dos bancos.

1.3.1 A argumentação do risco sistêmico

O risco sistêmico¹³ caracteriza-se pela possibilidade de um choque individual em alguma instituição do mercado bancário disseminar-se para todo o sistema, e eventualmente para todos os setores da economia. O sistema bancário é responsável pela operação do sistema de liquidação e pagamentos (provedores de liquidez) da economia e de acordo com Diamond

¹² Os bancos podem usar os depósitos a vista dos depositantes do sistema, para financiar projetos arriscados de investimento, ou seja, os bancos buscam um alto retorno nos projetos, mas enfrentam o trade-off risco-retorno (quanto maior o retorno, maior o risco). Tal fato pode levar a quebra de um banco e consequentemente a perdas dos depositantes do sistema bancário.

¹³ Para uma revisão de literatura sobre risco sistêmico ver Bandt e Hartmann (2000).

e Dybvig (1983) é esta natureza que expõe os bancos à “corridas”. A razão é que o valor de liquidação de seus ativos é menor do que o valor de seu passivo (depósitos). Sob essas circunstâncias, dada que a expectativa de um determinado depositante sobre o valor de seus depósitos depende do comportamento de saques bancários de outros depositantes, uma corrida bancária pode ocorrer sem a presença de informação adversa sobre os ativos dos bancos e até mesmo quando há informação perfeita sobre os bancos. Esta situação pode ocorrer se os depositantes mais averssos ao risco temerem que outros depositantes efetuem saques de seus fundos nos bancos, logo os depositantes mais cautelosos irão sacar primeiro, podendo levar bancos saudáveis a uma possível situação de falência.

Com informação assimétrica sobre os bancos, a situação (corrida bancária) pode agravar-se, à medida que os depositantes duvidam da solvência do banco, ou mesmo que saibam, podem temer que o mesmo se torne insolvente pela ação de outros depositantes não devidamente informados, que podem sacar seus depósitos a qualquer momento.

Uma corrida bancária que seja desencadeada devido a divulgação de informações de baixa performance dos bancos pode ser benéfica, já que cria uma fonte de disciplina de mercado. Ocorre neste caso um mecanismo de “seleção natural” das instituições, ou seja, permanecerão no mercado bancário as instituições mais sólidas. Já uma corrida causada por pânico dos depositantes do sistema bancário ou por problemas de informação assimétrica, entre os depositantes, sobre o retorno dos bancos não será benéfico.¹⁴

Em suma, o risco de uma falha sistêmica é que forma uma das bases mais importantes para a proposição de mecanismos que protejam os bancos contra choques de liquidez, mesmo interferindo no livre funcionamento de mercado.

1.3.2 A argumentação da proteção dos depositantes

A justificativa de regulação para a proteção dos depositantes vem da tentativa de minimizar ou corrigir problemas de imperfeições de mercado, que acabam comprometendo o bem-estar do depositante. Llewellyn (1999, p. 21) destaca algumas destas falhas de mercado que podem gerar prejuízos aos depositantes, justificando a intervenção de um órgão regulador. Dentre tais falhas destacam-se:

- i) Informação inadequada do despositante;
- ii) Assimetria de informação (depositantes são menos informados que os bancos);

¹⁴ Ver Bryant (1980), Jacklin e Bhattacharya (1988), Chari e Jagannathan (1988), Gorton (1988) e Calomiris e Gorton (1991), para uma revisão de literatura sobre corridas bancárias com informação assimétrica.

- iii) Problemas de agente/principal e conflitos de interesses;
- iv) Dificuldade de determinação da qualidade do produto no ato da compra;
- v) Definição imprecisa de produtos e contratos;
- vi) Incapacidade dos consumidores de acessar a solidez e segurança de um banco;
- vii) Comportamento de *free rider*

Dewatripont (1993a) e Tirole (1993b) também propõem razões para a regulação bancária sob o argumento de defesa dos depositantes. Os autores identificam problemas de governança corporativa, criados pela separação entre proprietários dos bancos (acionistas) e executivos dos bancos (administradores) e também problemas de incapacidade dos depositantes de monitorarem os bancos.

O ponto de partida deste argumento é que os bancos estão sujeitos a problemas de seleção adversa e risco moral¹⁵. Dessa forma, é fundamental para os investidores monitorarem os bancos. Porém, monitorar os bancos custa caro, requer tempo e acesso a informações precisas e de qualidades, ou seja, representa elevados custos de transação para os depositantes. No caso dos bancos, há ainda um complicador que é o fato de que a dívida do banco é mantida geralmente por agentes desprovidos da informação necessária para efetuar uma monitoração eficiente.

Por último, há o problema de *free rider*, ou seja, o depositante vai preferir não monitorar o banco esperando que os demais depositantes o façam. Este problema de *free rider* cria a necessidade de que haja um representante público ou privado dos depositantes (investidores). Esta necessidade pode ser suprida por um órgão regulador que imite o controle e monitoramento dos depositantes exerceriam, caso eles tivessem as informações apropriadas, fossem sofisticados e completamente coordenados.

A outra razão para a regulação objetivando a proteção dos depositantes refere-se a problemas de governança corporativa criados pela separação entre proprietários (acionistas) e executivos (administradores). No caso dos bancos, esse problema constitui-se pelo fato de os depositantes não estarem em uma posição para monitorar os executivos, em razão de serem pequenos e não informados. Dessa forma, os depositantes precisam ser representados por um órgão regulador.

¹⁵ Um problema de seleção adversa pode surgir com empréstimos, efetuados pelos bancos, de baixa qualidade. A situação de risco moral pode surgir quando o banco firma um contrato com o depositante, mas por definições imprecisas, este banco pode burlar este contrato e fazer empréstimos de alto risco, podendo levar a quebra do banco e a prejuízo dos depositantes.

A regulação envolve basicamente dois tipos de esquemas: um de regulação prudencial, do qual a idéia é a atuação do órgão regulador no sentido de se prevenir crises bancárias e o outro mecanismo é o de redes de proteção, por meio do qual os reguladores atuam como fonte de último recurso.

1.4 ARRANJOS DE REDES DE PROTEÇÃO E O RISCO MORAL

Os arranjos de redes de proteção servem para isolar os bancos de corridas bancárias. Os dois principais arranjos são: o prestador de última instância (LLR)¹⁶ e o mecanismo de seguro depósito.

O crédito da primeira análise do Banco Central como LLR foi feita por Bagehot (1873), e que delimitou a ação do Banco Central no sentido de prevenção de corridas bancárias e desse movimento migrar para uma questão mais grave, a do pânico bancário. Bagehot argumenta que o Banco Central deve deixar clara sua disposição em emprestar qualquer quantia para os bancos que tenham problema de liquidez, fazendo dessa forma, com que os bancos voltem para a posição de solvência. Os empréstimos devem ser feitos com uma taxa de penalidade (com o intuito de reduzir os incentivos dos bancos de usarem esse fundo de empréstimos para operações que não sejam emergenciais) e somente com garantias de bens colaterais (avaliados a preços pré-pânico).

Entretanto, as condições estabelecidas pelo autor acabam inviabilizando o uso da LLR ao que esta se propõe. Bancos com bens colaterais certamente não precisariam recorrer ao Banco Central com uma taxa de penalidade, ele poderia simplesmente tomar emprestado do mercado. Ocorre, entretanto, que em momentos de crises bancárias, do qual a incerteza aumenta, o mercado interbancário pode tornar-se mais precavido na concessão de empréstimos a bancos. Flannery (1996) demonstrou tal fato sob a hipótese de informação assimétrica, bem factível nos momentos de crises e incertezas.

Flannery mostrou que quando os problemas de liquidez são pequenos, bancos com excesso de liquidez seriam capazes de emprestar aos bancos ilíquidos e especialmente garantir que a devolução desses empréstimos fosse factível. Entretanto, quase sempre o excesso de liquidez de um banco é insuficiente para financiar todos os bancos ilíquidos. Tal fato aumentaria a possibilidade de perdas, já que a diversificação do portfólio de um banco ficaria limitada. Neste caso, Flannery argumenta que seria importante a atuação do Banco Central como LLR, com o objetivo de socorrer os bancos. Isto não é porque o LLR tem a melhor

¹⁶ Para uma revisão de literatura sobre prestador de última instância ver Freixas, Sousa e Hoggarth (1999).

informação, mas porque o Banco Central tem a capacidade de perceber os benefícios da diversificação, emprestando a todos os tomadores ilíquidos. A LLR pode evitar problemas de corridas bancárias, já que oferece suporte de crédito para bancos ilíquidos, mas isto tem um custo associado, chamado de risco moral. Dowd (1996), por exemplo, argumenta que a existência do emprestador de última instância pode ter um incentivo adverso já que induz os bancos a assumirem uma posição excessivamente arriscada.

Uma outra forma de proteger os bancos de corridas bancárias é o oferecimento por parte do governo de um seguro depósito (Diamond and Dybvig, 1983).¹⁷ Este mecanismo é usado pelo governo como um *hedge* contra falências do sistema bancário. Os bancos pagam um seguro em forma de depósito para o Governo, e em caso de falência de algum banco, o seguro é acionado, evitando a propagação de uma crise bancária sistêmica. Apesar de ter um propósito interessante, o mecanismo de seguro-depósito pode causar alguns problemas. O primeiro é que, dado o mecanismo (seguro-depósito) os depositantes do sistema bancário ficam indiferentes entre uma análise de risco de insolvência dos bancos, criando o problema de seleção adversa, ou seja, bancos com alta probabilidade de insolvência podem estar recebendo significativos depósitos do sistema bancário, basta que esse banco remunere os depósitos um pouco acima da remuneração média do sistema bancário. O segundo problema surge, à medida que os bancos incrementam seus riscos, dado que existe um fundo que cobre falências bancárias.

Um mecanismo mais eficiente de seguro depósito poderia ser o pagamento de um prêmio de risco maior para bancos com mais elevada probabilidade de insolvência e conseqüentemente de acordo como o risco de portfólio dos bancos e de adequação de capital. Sob esse sistema, os bancos poderiam assumir um maior risco de portfólio e/ou uma menor razão capital-depósito, em forma de um pagamento de prêmio de seguro maior.

Em suma, os dois mecanismos (LLR e seguro depósito) de redes de proteção propiciam uma queda significativa da probabilidade de corrida e pânico bancários, entretanto elas apresentam um custo significativo, ou seja, o risco moral. O mecanismo alternativo é atuar na prevenção de acionamento desses mecanismos, e neste momento é que surge o debate sobre a regulação prudencial.

¹⁷ Para esquemas de seguro em vários países ver: Kyei (1995), Barth, Nolle and Rice (1997) e Garcia (1999).

1.5 REGULAÇÃO PRUDENCIAL

A regulação prudencial, assim como os mecanismos de seguro depósito e prestador de última instância também atuam no sentido de se evitar corridas bancárias; a principal diferença é que os mecanismos vistos anteriormente atuam *ex post*, ao passo que a regulação prudencial atua *ex ante*. Segundo Dale (1984) a regulação prudencial pode ser distinguida sob dois aspectos: um aspecto preventivo de um lado e de proteção por outro. O preventivo diz respeito a medidas tomadas pelo regulador, no sentido de se controlar o nível de risco assumido pelos bancos e conseqüentemente a probabilidade de falência dos mesmos. Por outro lado, as medidas de proteção objetivam oferecer uma rede de proteção aos depositantes bancários e até mesmo ao sistema bancário, em caso de falências dentro do sistema. Um exemplo de medida preventiva é o nível de requerimento de capital mínimo para os bancos. Já as medidas de proteção, podem incluir mecanismos de seguro depósito ou facilidades concedidas pelo prestador de última instância.

A adequação de capital pode assumir basicamente duas formas, uma de limite mínimo de capital e a outra de manutenção de valor de Patrimônio Líquido compatível com o grau de risco da estrutura de ativos dos bancos. O objetivo da primeira é de buscar a consolidação de instituições financeiras mais sólidas, que possam arcar com os possíveis custos de implementação e de possíveis perdas operacionais nas etapas iniciais de sua constituição. No segundo caso, o objetivo do órgão regulador é vincular o uso da conta de patrimônio líquido para aquisição de ativos financeiros, levando-se em conta uma ponderação de riscos para esses ativos. Dessa forma, a conta de patrimônio líquido fica preservada e diminui-se o grau de alavancagem das operações bancárias. Tais mecanismos são importantes, dado que garantem maior segurança ao sistema bancário, mas na prática apresentam alguns problemas. O primeiro é que essas medidas não contemplam o risco de mercado, ou seja, não atingem as operações fora do balanço dos bancos, tais como o uso de derivativos. O segundo problema se refere à questão de incremento dos custos de transação da economia; como o órgão regulador terá que permanentemente monitorar os bancos, ele arcará com custos de monitoramento nada desprezíveis.

Por outro lado, seria interessante a monitoração por parte da instituição reguladora. Dewatripont e Tirole (1993), por exemplo, argumentam que a monitoração dos bancos por parte da instituição reguladora é importante, já que podem surgir problemas de governança corporativa, gerados pela separação entre os acionistas e os administradores dos bancos e também a problemas de interesses entre clientes e os bancos, na medida que os bancos podem

assumir uma postura de risco excessiva perante o que espera o cliente. Portanto é importante que os clientes monitorem os bancos, mas a monitoração é custosa para os mesmos e requer acesso à informação. Além disso, é fonte de desperdício quando duplicada por diversas partes. Neste sentido, torna-se necessário a intervenção de um órgão regulador que imite o controle e monitoração que os clientes fariam sobre os bancos. O argumento é favorável a atuação de um órgão regulador, na medida que os custos de monitoração do mesmo, são menores que os custos de monitoração dos clientes como um todo.

1.6 REGULAÇÃO E COMPETIÇÃO: UM TRADE-OFF?

Uma questão fundamental a ser discutida é se a regulação pode ser um fator de desincentivo a competição entre as firmas bancárias. Benston (1998), por exemplo, defende enfaticamente a tese de que o maior custo da regulação para o consumidor e benefícios para os bancos, advém da redução da competição no setor bancário. Entretanto, a regulação pode não impedir a competição. Ademais, quando houver assimetria de informações, a regulação pode ser mais efetiva no mercado bancário. Embora historicamente a regulação tenha tido um papel de natureza anticompetitiva (Llewellyn, 1986), esta não é uma propriedade inerente a regulação. É nítido o benefício para o consumidor e ganhos de eficiência assegurados pela competição. A regulação deve ser construída para não prejudicar os ganhos advindos do processo de competição e sim para complementar este processo. A regulação pode até mesmo tornar a competição mais efetiva no mercado, já que pode requerer informações transparentes dos bancos, afim de que os clientes possam tomar decisões com maior respaldo e segurança.

Freqüentemente regulação e competição são colocadas em conflito sob a argumentação que a regulação interfere no processo de competição. Simpson (1996) também compartilha da idéia que competição e regulação são rotas alternativas de proteger o consumidor. Em vários casos regulação e competição é uma falsa dicotomia, dentre esses casos destacam-se:

- i) Se bem construída, a regulação pode fortalecer a competição;
- ii) Requerimentos de transparência podem fortalecer a competição via preços enquanto a competição na indústria de seguros de vida tem operado via elevação de custos;
- iii) Transparência em todas as suas formas amplia a dimensão da qual a competição opera: termos do contrato, etc..;

- iv) As firmas, provavelmente enfatizarão a competência do seu *staff* e isto provavelmente será feito com o intuito de desenvolver a estratégia competitiva da firma;
- v) Transparência capacita o público e o analista financeiro a se focarem sobre os termos oferecidos pelos vários ofertantes de contratos financeiros;
- vi) Também é provável que a transparência leve a separação dos contratos com um resultado que irá aumentar a competição em várias características do contrato;
- vii) Dada a percepção do público, a competição pode ser desenvolvida como padrão obrigatório.

Em suma, a competição efetiva é o maior componente da proteção ao consumidor e assegura bons produtos a preços competitivos. A proposição da regulação não é de excluir as pressões competitivas ou o mecanismo de mercado, mas sim corrigir algumas imperfeições e falhas de mercado que produzem um resultado sub ótimo e distorcem a escolha do consumidor. Na extensão correta a regulação incrementa a competitividade e por conseqüência a eficiência do mercado financeiro (ou o bancário como *proxy*) criando padrões de mercado que geram resultados eficientes e propiciam ganhos aos consumidores. Enfim, a regulação é desenhada com o intuito de reforçar a eficiência da competição e dos mecanismos de mercado, e não impedir que tais mecanismos funcionem. O grande desafio para a teoria é encontrar um ponto ótimo de regulação sob a hipótese de assimetria de informações, de modo que uma regulação excessiva não comprometa a eficiência competitiva e no limite não expulse firmas do mercado, mas que concilie mecanismos regulatórios preservando a competição.

1.7 TEORIA ÓTIMA DA REGULAÇÃO

Grande parte da literatura analisa a condição ótima da regulação na presença de fricções de informação. De modo geral, as teorias sugerem que os problemas de risco moral e informação privada podem ser resolvidos ao se considerar conjuntamente o seguro de depósito e a regulação de capital¹⁸.

O trabalho de Bensaid, Pages, Rochet (1995), considera a presença de problemas de seleção adversa, na medida em que a qualidade dos ativos do banco é uma informação privada

¹⁸ Ver Giammarino, Lewis e Sappington (1993) e Freixas e Gabillon (1998). Por outro lado, Honahan e Stiglitz (2001) apontam que a existência de informações privadas, impedindo uma perfeita avaliação do risco de *portfólio* do banco por parte do regulador, tornaria a exigência de capital uma medida insuficiente para evitar crises.

dos donos do banco, e de risco moral, uma vez que o lucro do banco depende do esforço não observável escolhido pelo banqueiro. Em oposição à literatura anterior, que foca os efeitos sobre a solvência do banco da regulação de capital, o principal mérito deste trabalho é achar a regulação de solvência eficiente, isto é, aquela que minimiza o peso morto gerado pelo seguro de depósito. Eles argumentam que a regulação ótima pode ser descentralizada oferecendo um menu de solvência aos bancos e requerimentos de qualidade. Os requerimentos de solvência devem ser ajustados pelo nível de risco e os de qualidade devem ser definidos nos termos de informações internas medidas por meio de avaliações feitas por agências independentes.

Em resumo, a seção busca apresentar os diversos modelos de regulação de capital. Como visto acima, não há um consenso quanto à eficiência da regulação de capital. Os primeiros modelos tratam os bancos como administradores de *portfólio* e argumentam que a elevação do capital teria efeitos contrários aos desejados, aumentando a probabilidade de falência dos bancos. No entanto, os trabalhos que utilizam informação assimétrica¹⁹ mostram que a regulação de capital gera uma postura menos arriscada do banco. Já a introdução de conflitos de interesses entre os administradores e proprietários dos bancos pode criar efeitos perversos à estrutura de incentivo dos bancos, podendo gerar posturas mais arriscadas que as desejadas. Por último, a literatura sobre o desenho ótimo da regulação sugere que, com a presença de risco moral e informação privada, o seguro de depósito e a regulação de capital devem ser considerados conjuntamente.

1.8 SUMÁRIO

Em suma, foi visto neste capítulo que os principais motivos para a regulação e supervisão financeira, tendo como *proxy* os bancos, são a estabilidade do sistema e a proteção aos depositantes. O primeiro argumento está associado à teoria de intermediação financeira, do qual o papel crucial dos bancos no sistema de liquidação e sua vulnerabilidade a corridas bancárias desempenham um papel chave. O segundo argumento advém da tentativa de proteção ao consumidor, no sentido de tentar corrigir imperfeições do mercado que comprometem o bem-estar do consumidor num mercado competitivo sem regulação.

Além dos pontos acima, foi visto que existem alguns mecanismos para isolarem os bancos de problemas de corrida bancária e dessa forma evitar o risco sistêmico. Os mecanismos mais antigos e que atuam de maneira *ex post* eram o de seguro depósito e

¹⁹ A assimetria de informação é fundamental nos modelos de firma bancária atuais. Nesses modelos os bancos são vistos como firmas que fornecem serviços preciosos, desempenhando um papel de provedor de liquidez e de serviços de monitoração.

emprestador de última instância, que eliminam o risco de corridas, mas geram o problema de risco moral. O outro mecanismo atua na prevenção de crises bancárias, tais como a regulação prudencial, cujo debate encontra-se em evidência. A regulação prudencial associa o capital do banco com o seu risco, impondo um custo sobre os acionistas ao elevar a probabilidade de falência decorrente da aquisição de ativos mais arriscados e permitindo que o regulador controle a escolha de *portfólio* do banco.

O debate teórico sobre a questão da regulação prudencial é vasto e de opiniões divergentes. Uma corrente que utiliza a visão de *portfólio* do banco argumenta que esta teria efeitos contrários ao desejado. Modelos que utilizam a hipótese de assimetria de informação argumentam que a implementação de um nível mínimo de capital diminuiria a exposição ao risco dos bancos. Por fim, a corrente da teoria ótima da regulação afirma que uma utilização conjunta do seguro de depósito e da exigência de capital seria a melhor escolha.

Os modelos de informação assimétrica e de teoria ótima do capital foram fonte de inspiração para a proposição do Acordo da Basileia, que estabeleceu coeficientes mínimos de capital. Inicialmente adotado pelos países membro do Comitê de Supervisão Bancário da Basileia, hoje é adotado por um número crescente de países. Até recentemente, o nível de capital era visto como um requisito mínimo para a manutenção da solidez e segurança das instituições financeiras. Entretanto, o sistema financeiro internacional sofreu recentemente por diversas mudanças, como a desregulamentação e liberalização desse setor e as inovações financeiras, viabilizadas com o desenvolvimento tecnológico. Estas trouxeram uma série de questões que devem ser discutidas com o intuito de manter a estabilidade do sistema financeiro nesse atual ambiente.

Dentre as questões importantes que surgiram encontram-se: a questão dos conglomerados financeiros, sendo necessário que haja uma adaptação da estrutura institucional e das formas de ação de supervisores aos novos padrões de organização das instituições financeiras e um treinamento adequado dos quadros de supervisão à monitoração deste tipo de instituição; em segundo lugar, vem se observando cada vez mais empresas financeiras comprando risco de crédito dos bancos, e essas operações acabam fugindo do radar da regulação e supervisão bancária; também, com o tempo, observou-se uma importância maior dos controles internos em contraposição de regras mais padronizadas até então utilizadas. Por último, o âmbito internacional da regulação implica medidas em direção a uma harmonização da regulação.

As mudanças acima citadas tornaram o Acordo da Basileia de 1988 e suas respectivas mudanças defasadas. Dessa forma, surge em 2001 uma nova proposta de regulação e supervisão financeira, o Acordo da Basileia II, tentando acompanhar as modificações do cenário financeiro internacional. Essas questões serão objeto de discussão do próximo capítulo.

2 O ACORDO DA BASILÉIA E A PROPOSIÇÃO DE UM NOVO ACORDO

2.1 INTRODUÇÃO

O capítulo anterior mostrou que existem duas principais formas de prevenção contra crises no sistema financeiro, em especial no sistema bancário, das quais destacam-se: a primeira é a regulação do mercado interbancário, que tem o foco de preservação do sistema financeiro como um todo, na medida que exige dos participantes desse mercado uma conduta transparente e informacional para os clientes. A outra forma de se evitar crises no sistema bancário é a regulação prudencial. Esta atua ao nível do banco, dando maior robustez ao sistema bancário e dessa forma diminuindo drasticamente o risco sistêmico. Uma forma de se evitar exposições a risco no sistema bancário é a regulação de capital, consagrada internacionalmente no Acordo da Basiléia de 1988. Este foi o primeiro passo na direção de se controlar a exposição a riscos em operações bancárias. Obviamente, esse controle foi perdendo a eficácia na medida que as inovações financeiras foram surgindo e a complexidade, das operações no mercado financeiro foram aumentando. Embora o Acordo tenha freqüentemente sido atualizado por meio de emendas, suas diretrizes andavam quase sempre defasadas com acontecimentos do mundo real. Vários detalhes operacionais, inovações financeiras, envolvimento de um número cada vez maior de participantes no mercado financeiro fugiram do radar da regulação dos órgãos reguladores do sistema financeiro, daí a necessidade de proposição de um novo Acordo da Basiléia (*Basel 2*), proposto em 2001 e que freqüentemente vem sendo prorrogado para sua implementação definitiva, em virtude da sua complexidade. Este capítulo tratará da questão da proposta original do Acordo da Basiléia, as falhas deste Acordo e suas atualizações por meio das emendas. Por fim, será feita uma exposição e uma análise do segundo Acordo da Basiléia.

2.2 O ACORDO DE 1988

Em reunião de 29 de novembro de 1988, com o objetivo de restabelecer a ordem do sistema monetário internacional, os representantes dos bancos centrais dos países de maior desenvolvimento econômico reuniu-se na cidade de Basiléia, Suíça. O Acordo da Basiléia

teve como principal objetivo melhorar a credibilidade do sistema financeiro mundial, via diminuição dos riscos inerentes às operações de crédito bancário²⁰.

Para cumprir tal objetivo, o comitê da Basileia²¹ criou uma tabela de ponderação de riscos nas operações bancárias. Como cada operação ativa apresentava um diferente nível de risco, seus diversos itens foram ponderados de acordo com uma classificação por tipo (vide tabela 1), relacionando-as aos recursos próprios da instituição, constituindo então, o capital necessário para suportar o risco. Com relação ao capital dos bancos, o patrimônio líquido era dividido em duas categorias: capital próprio e capital suplementar. O capital próprio era constituído por capital social, reservas consolidadas (exceto reservas de reavaliação), lucros acumulados e resultados do exercício, deduzidos dividendos pagos por decisão das assembleias. Da soma destes fundos são deduzidos: as ações próprias em tesouraria, capital ainda não integralizado, prejuízos acumulados, despesas pré-operacionais e imobilizações intangíveis. O capital suplementar inclui: reservas de reavaliação, provisões gerais, inclusive risco – país, instrumentos de dívida subordinada no longo prazo (duração inicial de no mínimo cinco anos) e instrumentos híbridos de capital (Carvalho; Studart, 1995).

TABELA 1 Ponderações de Risco

Ativos	% Risco
Encaixe	0
Títulos dos Governos da OECD ⁷	0-20
Títulos de Bancos da OECD	20
Títulos de Bancos fora da OECD	20
Emp. Imobiliários com hipotecas	50
Emp. Ao Setor Privado	100
Emp. a países fora da OECD	100
Contas de Compensação	Fatores de conversão variáveis

Fonte: BANK FOR INTERNACIONAL SETTLEMENTS (BIS).

²⁰ O Acordo também objetivava diminuir as desigualdades competitivas entre os bancos no cenário internacional. Por exemplo, os bancos japoneses trabalhavam com um grau de alavancagem bem superior aos bancos americanos; com o Acordo, os bancos obedeceriam a padrões específicos de posição de capital próprio.

²¹ Formalmente fundado em 1961. Formado pelos países mais industrializados da época. São eles: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

Para a metodologia de cálculo do valor do patrimônio líquido exigido nas regras da Basiléia, foi utilizado um fator de risco de 8% aplicável sobre o ativo ponderado pelo seu percentual determinado de risco (vide tabela 1). Se a relação Capital/Total de Ativos ultrapassasse a relação de 8%, a instituição financeira seria obrigada a injetar recursos próprios, a fim de restabelecer a situação inicial de 8%. Ou seja, para cada 100 unidades monetárias de ativos ponderados pelo risco, os bancos deveriam ter um capital próprio de pelo menos oito unidades monetárias. Além disso, a proporção do capital próprio sobre o capital total não deveria ser inferior a 50%.

As regras de Basiléia foram importantes já que exigiram das instituições financeiras, uma maior integralização de capital²², fundamental, num primeiro momento, para atenuarem o risco de um colapso do sistema bancário. O Acordo foi nesse ponto, o primeiro grande passo na direção da mensuração do risco de crédito nas operações bancárias.

Não obstante à estrutura implementada, as regras contempladas no Acordo da Basiléia não foram suficientes para impedirem novos desastres financeiros entre 1988 e 1995²³. Isso ocorreu, principalmente, porque o acordo não incluiu na sua pauta alguns outros riscos relevantes nas operações bancárias, dentre os quais destacam-se: (Carvalho, 1995; Freitas e Prates, 2001)

i) Os riscos de mercado (taxa de juros e taxa de câmbio) - são riscos muito difíceis de serem monitorados em função da não existência de derivativos²⁴ com características idênticas ao ativo a ser protegido, e da não existência de relações lineares. Esses riscos devem ser monitorados pelos Bancos Centrais, a fim de se evitar operações de descasamentos entre taxas de juros²⁵. Os bancos deveriam passar ao Banco Central uma gama de informações tais como, prazos de maturação de títulos e de moedas estrangeiras na carteira do banco;

ii) Não existia, na concepção do Acordo da Basiléia, uma diferenciação na ponderação de riscos dos empréstimos de curto e longo prazo - um empréstimo de curto prazo, tecnicamente, deveria receber uma ponderação de risco menor vis-à-vis um empréstimo de longo prazo; e

²² A capitalização é medida como capital líquido sobre ativos ajustados pelo risco. O nível de capitalização de um banco torna-se importante porque mede o quão preparado está um banco para a iminência de choques macroeconômicos adversos, tais como crise cambial, crise monetária, alta inadimplência etc. (Dziobek e Pazarbasioglu, 1997).

²³ Perdas com derivativos: Banco Central da Malásia em 1992 (apostou que a libra esterlina permaneceria no Sistema Monetário Europeu); O banco francês estatal, Credit Lyonnais em 1993 (elevada exposição no mercado imobiliário francês); O banco ING Baring's, em 1995 (posições elevadas de compra do índice futuro NIKKEI 225).

²⁴ São operações de cunho financeiro que derive de um ativo financeiro, ou de valor de uma *commodity*. Derivativo é a negociação, hoje, de direitos e deveres que serão realizados em uma data futura, o que significa negociar risco de preços futuros. (Neto, 1996)

²⁵ Por exemplo, um banco pode ter várias operações de tomadas de empréstimos a taxas pós-fixadas contra poucas de concessão de empréstimos a taxas pré-fixadas. Nesse caso, é claro o risco de uma elevação futura dos juros nesse tipo de operação.

iii) Risco de liquidez – Esse tipo de risco surge quando uma transação não pode ser conduzida devido à insuficiente atividade de mercado (opções ilíquidas). O Acordo da Basileia, não considera os graus de liquidez que cada classe de ativos possui.

Além de não levar em conta esses riscos, a literatura sobre o tema critica o Acordo em outros diversos aspectos (Carvalho 1995, Hall 2001, Rego 1995):

i) A arbitrariedade da classificação de ativos de risco contida no acordo. As ponderações de risco definidas no acordo eram limitadas em termos de classe de ativos, não levando em consideração a especificidade do tomador de crédito. Assim, um empréstimo ao governo da Turquia recebia um índice de ponderação de risco de 0%, enquanto um crédito à General Motors recebia um índice de 100%.

ii) Por ter sido um instrumento utilizado pelos bancos centrais para incentivar aquisição de títulos públicos pelos bancos;

iii) Redução das operações de empréstimos como consequência do prejuízo gerado pelo estímulo à realocação de recursos;

iv) Mecanismo utilizado pelos EUA para restringirem a expansão dos bancos japoneses, que geralmente trabalhavam com alavancagens de crédito elevadas;

v) Induziu a má alocação de recursos entre o setor bancário e não bancário da economia; e

vi) Acarretou a má alocação dos recursos de capital dentro da indústria bancária.

O Comitê da Basileia, vem com o decorrer do tempo, considerando factíveis algumas dessas críticas, sobretudo as que dão ênfase à necessidade de incorporação de critérios mais substanciais na avaliação de riscos. Em setembro de 1996, o Comitê anunciou regras de prudência bancária bem mais abrangentes que as regras de 1988. Esses novos princípios, leva em conta outro tipo de risco associado nas operações bancárias, o risco de mercado. Ainda na busca de um aprimoramento do Acordo, em 1999, os principais objetivos concentravam-se em quatro pontos: (Hall, 2001, p. 126-27)

- i) To improve the way regulatory capital requirements reflect underlying risks;
- ii) to better address the financial innovation that has occurred in recent years;
- iii) to recognise the improvements in risk measurement and control that have occurred; and
- iv) longer-term, to introduce a framework that is flexible, more accurately reflects the risks to which banks are exposed, and is responsive to financial innovation and developments in risk management practices.

2.3 A EMENDA DE 1996

Particularmente a emenda de 1996 foi de extrema importância para que se aperfeiçoasse o mecanismo de exigência de capital, já que inclui em seus cálculos o risco de mercado. O risco de mercado contempla operações dentro e fora dos balanços dos bancos, tais como derivativos, câmbio, juros, que estão suscetíveis a flutuações nos preços do mercado. A grande novidade desta emenda refere-se ao fato de os bancos poderem usar de forma alternativa, modelos²⁶ próprios que mensurem o risco de mercado, dentro do qual destaca-se o uso do VaR (*Value at Risk*)²⁷. O risco de mercado para a exigência de capital pode ser calculado de duas formas: a abordagem padronizada e a abordagem interna. Pela abordagem padronizada cada um dos itens sujeitos a exigência de capital em relação ao risco de mercado²⁸ além dos contratos de opções são avaliados separadamente. A abordagem do modelo interno admite o uso de modelos dos próprios bancos na gestão de risco de mercado, sendo sua utilização condicionada a alguns critérios estabelecidos pela agência supervisora, dentro o qual destaca-se o uso do modelo de VaR. Para uma comparação de como o cálculo do coeficiente de capital exigido foi alterado em função da emenda do risco de mercado vejamos os Quadros 1 e 2.

²⁶ Para uma revisão de modelos internos usados nos bancos ver Hendricks e Hirtle (1997).

²⁷ O modelo prevê a máxima perda possível do portfólio, dentro de um período de tempo e fixando uma probabilidade.

²⁸ Instrumentos relacionados a taxa de juros e participações societárias mantidas na carteira transacional dos bancos e os ativos em moeda estrangeira e *commodities* mantidos na carteira total dos bancos.

$$CC(\%) = \frac{BCA}{TAPR}$$

$$TAPR = \sum_{i=1}^s \sum_{j=1}^t (A_{ij} W_j) + \sum_{i=1}^u \sum_{j=1}^v \sum_{k=1}^w (B_{ijk} X_k W_j) + \sum_{i=1}^x \sum_{j=1}^y \sum_{k=1}^z [(C_{ijk} X_k + M) W_j]$$

sendo $x < u < s$; $v \leq t = 5$; $w = 4$; e $z = 4$

onde:

CC = coeficiente de capital = 8%

BCA = base de capital ajustada = nível 1 + nível 2 - deduções

TAPR = total de ativos ponderados pelo risco

A_{ij} = valor do ativo i com o peso de risco W_j

B_{ijk} = valor do principal da atividade fora do balanço i com peso de risco W_j e fator de conversão X_k

C_{ijk} = valor principal da atividade i relacionada a juros ou câmbio com peso de risco W_j e fator de conversão X_k

M = valor marcado a mercado

s = número de diferentes ativos

u = número de diferentes atividades fora do balanço (excluindo as relacionadas a juros e câmbio)

x = número de atividades fora do balanço relacionadas a juros ou câmbio

QUADRO 1

$$CC(\%) = \frac{BCA}{TAPR + [12,5 \times ECRM]}$$

Onde:

CC = coeficiente de capital = 8%

BCA = base de capital ajustada

TAPR = total de ativos ponderados pelo risco (ativos não pertencentes à carteira transacional e ponderados pelo seu risco de crédito)

ECRM = exigência de capital do risco de mercado

QUADRO 2

Conforme pode se observar foi criado no cálculo de capital mínimo exigido para o risco de crédito de mercado, um multiplicador de 12,5 (o recíproco da taxa de capital mínima de 8%) que é aplicado sobre a exigência de capital do risco de mercado. Esta fórmula de cálculo é sem dúvida mais abrangente e mais condizente com a realidade das operações bancárias, na medida que contempla o risco de mercado em sua concepção.

2.4 BASILÉIA 2

Quando o Acordo da Basiléia (Basel 1 ou Basiléia 1) foi introduzido em 1988, seus objetivos eram a estabilidade financeira e a equalização dos custos entre os participantes do mercado bancário, por meio da imposição do coeficiente de capital mínimo. Para tais propósitos o Acordo foi satisfatório.

Entretanto, com o passar do tempo, o Acordo foi ficando obsoleto, em virtude da sua definição do conceito de banco. O banco contemplado no Basiléia 1 era do tipo Glass/Steagal, do qual seguia-se a concepção de segmentação de mercado. Desta forma, o banco comercial seria uma *proxy* do setor bancário. O balancete de um banco comercial era basicamente formado por depósitos em seu passivo e empréstimos no seu ativo, desta forma, o risco relevante para este tipo de banco era o risco de liquidez e o risco de crédito. Esta concepção de bancos não só ignorou outros tipos de modelos bancários²⁹, como também o fato de que os próprios bancos americanos foram gradualmente abandonando o modelo de especialização, movendo-se em direção do modelo de banco universal. Esta mudança acelerou-se no final da década de 90 até que em 1999 a lei Glass/Steagal foi substituída por uma nova legislação. O foco do Comitê da Basiléia no conceito tradicional de banco comercial foi um erro que reduziu a eficácia do Acordo, favorecendo em especial os bancos europeus, que operavam no mercado de títulos, além de atuarem no mercado de empréstimos bancários. Desta forma, o Basiléia 1 acabou estimulando os bancos a migrarem suas atividades para o mercado de títulos, assim os bancos conseguiriam reduzir seus custos de *compliance* associados a regulação. O Comitê resolveu então, suprir esta situação com a emenda de 1996 que englobou no cálculo do coeficiente de capital, o risco de mercado.

Um outro grave problema do Basiléia 1 era que os pesos dados a títulos ou empréstimos eram inadequados com os fundamentos de solidez de uma empresa ou país. Os pesos não refletiam o risco da obrigação de forma personalizada, de forma a mascarar benefícios ligados a diversificação de uma carteira. Além disso, novas preocupações surgem

²⁹ Estes modelos são dominantes na Europa Ocidental; tais bancos fazem empréstimos, transacionam títulos, negociam risco, operam no mercado de derivativos, etc...

sobre o Acordo, na medida que as inovações financeiras faz com que se torne fácil para os bancos achar uma forma de ajuste, incrementando sua proporção de capital sem necessariamente aumentar sua solidez financeira (Jones, 2000).

O processo acima identificado é conhecido como arbitragem de capital, ou seja, são operações realizadas pelos bancos com o objetivo de fugir do radar da regulação de capital, onde há uma assunção de riscos maiores, logo auferindo retornos maiores, sem ter que elevar o coeficiente de capital. Alguns tipos de arbitragem são identificados por Jackson (1999), dentre os quais destacam-se:

i) *Cherry picking*: É uma operação onde o banco faz um *swap* de ativos, no sentido que ele muda de um ativo que tenha melhor avaliação para outro com pior avaliação, mas incluído na mesma categoria de risco, logo o seu coeficiente de capital não precisa ser aumentado gerando um incremento no binômio risco – retorno;

ii) *Securitização com Recursos Parciais (Securitisatio n with Partial recourse)*: Este tipo de operação envolve a venda de ativos para um veículo de propósito específico (*special purpose vehicle/SPV*) que financia essa compra por meio da emissão de títulos lastreados em ativos (*asset backed securities/ABS*) para investidores privados. Em muitos casos isso permite que o banco trate o ativo securitizado como venda para fins contábeis e regulatórios, mesmo que o banco mantenha a maior parte do risco, devido ao uso de técnicas que elevam a avaliação de crédito desses títulos (*credit enhancement*). O caso da *Enron* ilustra exatamente este tipo de arbitragem de capital. A *Enron* vendia ativos de qualidade ruim para uma *SPV* e financiava essa operação. Dessa forma, os ativos ruins saíam do balanço da *Enron* (maquiagem de balanço) e entravam na *SPV* (que poderia até mesmo ser uma empresa fantasma).

iii) *Geração Remota (Remote origination)*: Nesta operação o veículo de propósito especial origina os ativos securitizados e não mais o banco (*remote origination*). Mesmo que o banco esteja exposto ao mesmo risco, como ele não possui formalmente os ativos, os mecanismos de melhora da avaliação de crédito são tratados como um substituto direto de crédito. Tal operação está associada a programas de títulos lastreados em notas promissórias societárias (*asset backed commercial papers/ABCP*).

iv) *Mecanismos Indiretos de melhora da avaliação de crédito (Indirect credit enhancements)*: É possível fazer instrumentos equivalentes àqueles utilizados para uma elevação da avaliação de crédito (*credit enhancement*), mas que não estejam sujeitos a

exigência de capital, como por exemplo, amortizações adiantadas. Quando isso é possível, há uma diminuição ainda maior do capital regulatório exigido contra ativos securitizados, sendo que em alguns casos pode ir até para zero.

Em suma, o processo de securitização vem sendo constantemente utilizado pelos bancos em forma de arbitragem de capital, afim de que possam fugir do radar da regulação, quanto ao coeficiente mínimo de capital. Embora a securitização seja uma forma importante de mitigação de riscos, este tipo de operação mascara o coeficiente de capital, ou seja, aparenta que o banco está enquadrado nos limites de capital quando na realidade não estão. Na realidade o que está ocorrendo é um repasse de risco de crédito dos bancos para as SPV's e destas para os tomadores, porém, o que ocorre, é que muitas vezes as garantias dadas aos detentores desses títulos são tais que de fato o risco continua com o banco.

Embora as atividades de arbitragem de capital possam ser usadas para explorar as divergências entre o risco econômico e o risco avaliado pelo Acordo, estas acabam enfraquecendo a confiança nos índices divulgados (índices de coeficiente de capital das instituições). Há uma série de argumentos que defendem a arbitragem de capital, em virtude do coeficiente de capital ser elevado. Se estas atividades fossem negadas aos bancos eles seriam forçados a abandonar essas linhas de negócios de baixo risco. A solução parece estar em reduzir a divergência entre o risco econômico e aquele avaliado pelo Acordo (Hall, 2001).

A partir destas questões, em janeiro de 2001 foi publicada uma nova proposta para a criação de um novo Acordo (Basel 2 ou Basiléia 2) que substituísse o Basiléia 1. Basiléia 2, em contraste com Basiléia 1, é em sua maior parte um instrumento de regulação prudencial bem mais abrangente. Entretanto, sua eficácia em termos de nivelção de competição no mercado bancário é duvidosa. Também em contraste do Basiléia 1, Basiléia 2 não quer alcançar o que é comum a todos os bancos, mas sim o que é específico a cada instituição. Cada banco, especialmente no complexo meio dos bancos universais, assume uma posição particular em relação a oportunidade de investimento e risco. No fundo, Basiléia 2 tenta definir instrumentos que possam lidar com esta diversidade e idiosincrasia. Entretanto isto é muito mais complicado do que equalizar custos, via regulação de competitividade.

Basiléia 2 tem três pilares: o pilar 1 trata da exigência de capital mínimo; o pilar 2 define poderes e obrigações atribuídas ao órgão supervisor; o pilar 3 refere-se a questão da disciplina de mercado. Os três pilares definem procedimentos para lidar com três tipos de riscos: o de crédito, o de mercado e o operacional. Com relação ao risco de mercado, nada foi além do que a emenda de 1996. Por outro lado, o tratamento do risco de crédito mudou

consideravelmente em relação ao Basileia 1. O risco operacional é um elemento novo, já que não foi tratado no Basileia 1.

Quanto à estrutura de capital mínimo três métodos são propostos para se calcular o risco de crédito. O método padrão é uma melhoria significativa sobre a forma como era tratada o risco de crédito em Basileia 1. Dentre estas mudanças destacam-se:

- i) Elimina-se o incentivo dado aos países da OECD, introduzindo-se o uso de avaliações de risco por parte de agências de *rating*;
- ii) Adiciona-se um novo peso de 150% para os ativos mais arriscados;
- iii) As obrigações de curto prazo³⁰ têm seu peso elevado de 0% para 20%;
- iv) As operações de mitigação de risco³¹, ou seja, aquelas ligadas a derivativos de crédito, colaterais e garantias passam a ser reconhecidas.

Os outros dois métodos envolvem avaliações de risco preparadas pelos próprios bancos. O IRB (*internal rating base*) básico permite aos bancos usarem como *inputs* para o cálculo do coeficiente mínimo de capital uma estrutura de probabilidades de *default* para cada classe de ativos. O outro vetor de *inputs*, no caso deste método, é fornecido pelo órgão supervisor. O IRB avançado, em contraste, permite aos bancos usarem suas estimativas de perda e exposição, tendo o *default* como *input* no cálculo do coeficiente de capital.

O risco operacional é um conceito amplo, que inclui todo e qualquer fator que possa ser responsável pela interrupção nas operações dos bancos. Fraudes, incompetência, interrupção de oferta de energia, incêndio, colapso de comunicação, todos esses fatores são fontes de risco operacional. Este risco também entra no modelo para o cálculo do coeficiente de capital relevante.

O pilar 2, chamado de processo de revisão contínua, define o poder dos supervisores em avaliar os modelos usados pelos bancos para o cálculo de risco e requerimento de capital, além de verificar a adequação dos métodos de risco de gerenciamento. O pilar 2 aumenta dramaticamente o escopo de julgamento por parte da autoridade supervisora, aumentando dessa forma, sua responsabilidade.

O pilar 3 refere-se à disciplina de mercado. O supervisor busca com esse pilar a revelação de informações concretas e transparentes por parte dos bancos. O próprio mercado exige cada vez mais esse item, com o intuito de averiguarem as informações relevantes para investirem em certa instituição financeira.

³⁰ As obrigações de curto prazo são consideradas aquelas com vencimento em até três anos e não mais em até um ano como era antes definido em Basileia 1.

³¹ Em Basileia 1 operações com *hedge* com derivativos tinha uma superestimação de risco e na realidade não era tão arriscado como parecia ser, neste sentido foi aceito no Basileia 2 operações de mitigação de risco.

2.5 ANÁLISE DO BASILÉIA 2

Como foi visto na seção anterior, Basiléia 2 é construído sob a ótica de três pilares: requerimento de capital mínimo, processo de revisão de supervisão e disciplina de mercado. A intenção nesta seção é avaliar cada um desses pilares com o intuito de verificar algumas forças e fraquezas do Basiléia 2.

Incrementar o capital dos bancos para reduzir riscos e custos de insolvência é a questão central do Basiléia 2. O coeficiente de capital é calculado como proporção dos riscos de crédito, de mercado e operacional, incorridos por cada banco.

O risco de crédito é o elemento central do pilar 1, já que o risco de mercado foi mantido como era calculado na emenda de 1996 e o risco operacional ainda é algo incipiente. É oferecido aos bancos três possibilidades para o cálculo do coeficiente de capital mínimo ligado ao risco de crédito. O método padronizado é o que mais se aproxima do utilizado no Basiléia 1; é direcionado a pequenos e médios bancos que não estão preparados para adotarem métodos mais sofisticados de medidas e gerenciamento de risco. Neste método, o banco delega sua avaliação de risco de crédito, não mais para o supervisor como era em Basiléia 1 e sim para uma agência de *rating*.

Não há dúvidas de que o método padrão de mensuração de risco representou uma evolução em relação ao Basiléia 1. A diferença é que o sistema de pesos dos riscos em Basiléia 2 é individualizado e não por classe de ativos. Este novo método reflete de forma mais realista os riscos de crédito nas operações bancárias. Entretanto, podem ocorrer problemas na implementação, especialmente em países onde não há agências de *rating* em número suficiente ou que ocorra um excesso de demanda dos bancos para requisitarem os *inputs* necessários para o cálculo de requerimento de capital. Desta forma, os bancos podem ser forçados a adotarem um método mais sofisticado de avaliação de risco (IRB básico) ou regredirem, no sentido de forçarem o supervisor a substituir as agências de *rating* para determinarem os riscos relevantes.

O IRB básico permite aos bancos maiores usarem a sua própria experiência na concessão de créditos para determinar os *inputs* necessários ao cálculo do coeficiente de capital. O Acordo estabelece a fórmula necessária para o cálculo, onde quatro *inputs* são necessários: a probabilidade de *default* (PD) associado a cada classe de empréstimo em valor percentual; a probabilidade de perda dado que tenha ocorrido o *default* (LGD) também em valor percentual; a exposição a perda do *default*, em valores e quando necessário, os vencimentos residuais dos empréstimos. Os bancos que usam este método calculam o PD e os

outros *inputs* são de responsabilidade do supervisor. No IRB avançado os bancos podem usar um ou mais dentre os *inputs* acima mencionados.

O método para o cálculo de coeficiente de requerimento de capital para o risco de crédito é complementado por regras para lidar com as técnicas de mitigação de risco, em particular com as securitizações. O Comitê tenta evitar que os bancos usem as securitizações como válvula de escape para reduzirem o requerimento de capital mínimo. Para tal, complexos métodos foram elaborados para distinguir as formas de securitização e o impacto nos riscos incorridos pelos bancos. A partir de agora, o supervisor define os riscos associados a securitização como responsabilidade residual dos bancos, ou seja, o próprio banco terá de assumir esse risco, não havendo dessa forma mitigação do risco, tal como ocorria em Basiléia 1. A questão é que mesmo com o cuidado na questão da securitização, ainda há um risco grande de o regulador não conseguir controlar este mecanismo, dado que se observa cada vez mais empresas não financeiras comprando risco de crédito dos bancos e assim fugindo do controle da regulação.

Apesar da evolução da questão do risco de crédito no Basiléia 2, o acordo tem algumas fraquezas. Em primeiro lugar, o seu grau de complexidade e de questões incompletas, torna a adesão do Acordo por parte dos bancos problemática, além de gerar conflitos na interpretação das partes (bancos e supervisor).

Existe ainda um problema maior com respeito ao risco de crédito, mais conceitual do que meramente técnico. O risco de crédito refere-se à probabilidade de ocorrência de um *default*. Entretanto, o *default* é um evento não observável, ao contrário do que parece a primeira vista. Um *default* poderia ser caracterizado quando um empréstimo bancário não é pago, porém existem vários casos em que há um atraso no pagamento e assim não há porque se considerar um *default*. Além disso, existe a possibilidade de os bancos rolarem o empréstimo. A rolagem é inclusive interessante para os bancos, na medida que não mostram perdas no seu balanço.³² Uma empresa pode até mesmo pedir concordata ou um acordo de recuperação com os credores, que poderão alongar ou dar um deságio na dívida, afim de que a empresa se recupere, para retomar sua capacidade de pagamento no futuro. Em momentos de ciclo em que ocorra a recessão é muito comum as empresas enfrentarem dificuldades de honrarem adequadamente seus compromissos. Em suma, um banco só deve considerar um *default* em último caso, ou seja, quando uma empresa realmente decretar a sua falência. Por

³² Este mecanismo foi amplamente utilizado pelos bancos japoneses na década de 90.

todos estes motivos, o *default* se torna um evento arbitrário³³ em que sua possibilidade de modelagem é inviável.

Basiléia 2, na realidade não define o que é um *default*, criando uma lacuna para a implementação deste *input* necessário ao cálculo do risco de crédito. Além disso, para modelar um *default* é preciso saber a probabilidade de um *default*, mas não há séries de *default*, porque na prática o *default* é rolado.

O problema de inconsistência entre as fórmulas propostas e a observação do fenômeno é ainda pior com relação ao risco operacional. O evento, do qual a medida de risco deve cobrir, é indefinido. O risco operacional é um conceito amplo, abrangendo uma possibilidade de eventos heterogêneos. Novamente, dado esta peculiaridade, o desenvolvimento de técnicas estatísticas para desenvolver um modelo que lide com o risco operacional torna-se inviável.

Em suma, estes problemas devem ser identificados e solucionados pelo Comitê para que o Basiléia 2 não perca eficácia em sua complexidade e indefinições. O Basiléia 2 pode tornar-se ineficaz, à medida que aumente os custos de *compliance*, o que poderia levar a um encarecimento nas operações bancárias. Além disso, pode haver um retorno pela maior demanda regulatória, o que vai de encontro ao proposto pelo Basiléia 2, que é uma maior autonomia dos bancos no seu gerenciamento de risco.

Com os possíveis problemas do pilar 1, não será nenhuma surpresa que a responsabilidade do supervisor aumente dramaticamente. Com uma maior demanda e uma regulação imprecisa, as questões recairão fortemente sobre o supervisor. As estratégias de gerenciamento de risco, a implementação e o monitoramento dessas estratégias e o resultado final (por exemplo, verificar se as decisões de gerenciamento de risco estão chegando a níveis mais baixos das instituições, para que sejam transmitidas aos clientes) serão responsabilidades do supervisor.

Fica claro o potencial conflito entre o desejo do supervisor de que os bancos tenham maior autonomia no gerenciamento de riscos e o poder que terá o supervisor para aceitar ou rejeitar iniciativas dos bancos. Pelo pilar 1, poderia parecer que o supervisor ficaria limitado, mas o que pode ocorrer é justamente o oposto, em virtude da complexidade dos fenômenos e fórmulas contidas no seu desenho. Portanto o pilar 2, poderá exigir uma participação muito maior do supervisor do que é efetivamente contemplado neste pilar.

³³ A modelagem do VaR para risco de mercado é factível. O risco de mercado é observável, ao menos existe um mercado secundário para títulos. O risco de mercado refere-se à probabilidade do preço destes títulos oscilarem. Quando há mercado secundário, o analista observa se os preços estão caindo ou subindo e usa séries de tempo para calcular probabilidades de oscilações no futuro. Quando não há mercado secundário a situação é muito mais difícil, até mesmo para calcular o risco de mercado.

Por fim, o pilar 3 refere-se à disciplina de mercado. O objetivo do supervisor é a disponibilização de informações confiáveis e periódicas por parte dos bancos. O objetivo é fazer com que o mercado desempenhe o papel de monitorar os bancos com relação à gestão de riscos. Uma gestão transparente seria importante porque os agentes teriam como avaliar melhor os bancos, impedindo dessa forma, a má alocação de recursos em função da presença de informação assimétrica. Entretanto, a avaliação de riscos por parte dos bancos pode tomar um caráter altamente subjetivo e pode contaminar o comportamento do mercado. Por exemplo, o comportamento de um banco em subestimar riscos durante um período cíclico de prosperidade, pode ser compartilhado, aceito pelo mercado. Até mesmo as informações de controle interno podem ser omitidas pelos gestores de uma carteira, em função de uma aposta arriscada em um período curto, mas com possibilidade de se ganhar muito dinheiro. O caso do fundo LTCM em 1998 é um exemplo ilustrativo. O LTCM estava com problemas na chamada de margem, em virtudes de operações que vinham sendo ocultadas pelos gestores do fundo. Os bancos, que por sua vez, também eram investidores, acabaram financiando o fundo para a execução das chamadas de margem, sem verificar as estratégias de investimento do fundo. Este caso serve para ilustrar o cuidado e as limitações que deve se ter ao transferir muita responsabilidade ao mercado.

2.6 SUMÁRIO

O Basileia 1 obteve, a princípio, sucesso em seus objetivos, apesar de um tanto restrito. Há claras evidências que os bancos elevaram sua base de capital e o sistema se tornou mais seguro por conta disto. Entretanto, o Basileia 1 não acompanhou as modificações do mercado; o supervisor tem agido em várias ocasiões de maneira *ex post*, o que levou a deixar que o mercado seja a *proxy* destas inovações. Esta é a idéia central do Basileia 2, mas que paradoxalmente pode levar a uma maior participação do supervisor, ou até mesmo ter uma duração curta.

O Brasil foi um dos países que aderiram ao Acordo da Basileia, por meio da resolução 2.099 de agosto de 1994. O país implementou uma série de medidas respaldadas pelo Acordo da Basileia 1, que levaram a redução da fragilidade do sistema bancário nacional. A aplicação do Acordo no Brasil, seu impacto e resultados serão objeto de discussão do próximo capítulo.

3 A ADESÃO DO BRASIL AO ACORDO DA BASILÉIA E SEUS

RESULTADOS

3.1 INTRODUÇÃO

No caso brasileiro, em virtude do processo de globalização econômica e a necessidade de adequação às regras de supervisão bancárias definidas no Acordo da Basileia, o Conselho Monetário Nacional (CMN) foi obrigado, em agosto de 1994, pela resolução nº 2.099, a implementar os Limites Mínimos de Capital Realizado e o Patrimônio Líquido para as Instituições Financeiras³⁴.

A resolução supracitada aprovou os regulamentos que dispunham sobre as condições de acesso ao Sistema Financeiro Nacional, aos valores mínimos de capital e patrimônio líquido ajustado, à instalação de dependências e a obrigatoriedade da manutenção de patrimônio líquido ajustado em valor compatível com o grau de risco das operações ativas das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB). No que diz respeito à área de supervisão e fiscalização bancária, o Governo brasileiro, em conjunto com o BCB, adotou uma série de medidas complementares nessa área. Essas medidas foram respaldadas pelos 25 princípios essenciais da Basileia e serão apresentadas a seguir. Posteriormente será feita uma análise dos impactos dessas medidas sobre os bancos, com objetivo de identificar se houve uma redução da fragilidade do sistema bancário nacional.

3.2 PRINCIPAIS MEDIDAS REGULATÓRIAS

3.2.1 Regulamentos prudenciais e exigências no gerenciamento de risco (princípios 6 a 15)

Esses princípios tratam da questão da exigência de capital mínimo para os bancos se instalarem no mercado financeiro e também da questão do monitoramento e controle dos riscos das operações bancárias.

A aplicação desses princípios tem destaque na Resolução 2.099. A resolução é definida em quatro *anexos*:

³⁴ Mudanças relativas a limite de capital fixo para operar no mercado financeiro; alteração no coeficiente de capital de 8% para 10% (em junho de 1997); e adaptações para criação do PROER, mais detalhes em Fortuna (1998).

Anexo I: apresenta as regras para o funcionamento, a transferência societária e a reorganização das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB. Este *anexo* revoga toda a legislação que concedia incentivos à constituição de bancos múltiplos, unifica as carteiras de desenvolvimento e investimento e possibilita a criação da carteira de arrendamento mercantil (*leasing*).

Anexo II: estabelece limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido para as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (ver Tabela 2). O objetivo neste caso é estipular um *funding*³⁵ mínimo necessário a perdas em grandes operações bancárias³⁶ e até mesmo para funcionar como uma provisão para eventuais crises sistêmicas no mercado financeiro.

TABELA 2 Limites de Capital Realizado

Instituições	Limite Mínimo em R\$
Banco Comercial	7.000.000
Caixa Econômica	6.000.000
Banco de Investimento	6.000.000
Banco de Desenvolvimento	6.000.000
Soc. De Crédito Imob.	6.000.000
Soc. De Crédito Financ. E Inv.	3.000.000
Soc. De Arrend. Mercantil	3.000.000
Soc. Corretora	600.000
Soc. Distribuidora	600.000
Soc. Corretora de Câmbio	200.000

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL (1994)

Deve-se ressaltar que as restrições de funcionamento para os bancos estrangeiros eram ainda maiores, o que demonstrava o fato de que em suas operações estariam envolvidos mais riscos do que nas operações dos bancos nacionais. Tal fato é observado no 3º parágrafo, alínea V¹⁶:

³⁵ É o passivo ou a fonte de recursos das empresas e instituições financeiras.

³⁶ As restrições aos bancos estrangeiros foram relaxadas posteriormente devido à necessidade de o Banco Central incentivar os processos de fusões.

Em se tratando de agência de instituição financeira domiciliada no exterior ou de banco comercial ou banco múltiplo com carteira comercial sob controle estrangeiro direto ou indireto, os limites mínimos estabelecidos neste artigo terão acréscimo de 100% (cem por cento).

Anexo III: disciplina a instalação e o funcionamento, no país, de dependências de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB. O objetivo deste *anexo* é transmitir às instituições financeiras quais são suas obrigações para com o BCB e para com o público em geral (clientes das instituições financeiras). Para que estas façam parte do mercado financeiro são necessários alguns pré-requisitos básicos tais como:

- i) Prévia comunicação ao BCB;
- ii) Níveis mínimos de capital;
- iii) Valor de patrimônio líquido ajustado compatível com o grau de risco da estrutura de seus ativos;
- iv) Limites de endividamento e de diversificação de risco; e
- v) Atendimento bancário eficaz (definição de horário e local apropriado de atendimento).

Anexo IV: tem como objetivo adequar o volume de capital ao nível de risco do ativo. Para tanto, é estabelecida a obrigatoriedade de manutenção, pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, de valor de patrimônio líquido (ajustado na forma da regulamentação em vigor) compatível com o grau de risco da estrutura de seus ativos. Nessa estrutura, quanto maior o risco de um ativo, maior a necessidade de capital próprio da instituição financeira para adquirir determinado ativo. Para aferir o risco de uma operação bancária foi criada uma tabela de percentual de risco para cada conta do ativo do banco (Quadro 3).

0%	50%	100%
Títulos federais; CDBs, letras de Câmbio e letras hipotecárias de empresas coligadas;	Títulos estaduais e CDBs, letras de câmbio e letras hipotecárias de empresas não coligadas;	Debênture, obrigações da Eletrobras e outros;
Depósitos interfinanceiros com Instituições ligadas e vinculadas a crédito rural;	Depósitos interfinanceiros com instituições ligadas e não vinculadas a crédito rural	
Quotas de fundos de investimento		Títulos de renda variável

QUADRO 3 - Critério de ponderação de risco dos ativos financeiros

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL (1994)

Utilizando-se a ponderação na tabela acima, calcula-se o Ativo Ponderado pelo Risco (APL). Por fim, determina-se que o patrimônio líquido exigido seja 8% do APL. Essa modificação é de extrema relevância, pois transfere a capacidade de alavancagem dos bancos do passivo para o ativo. Assim, o risco operacional de uma instituição financeira passa a ser medido sobre o tipo de aplicação feito com capital da própria instituição e não mais sobre o volume de recursos captados de terceiros. Como consequência da medida adotada, o grau de alavancagem³⁷ caiu de forma significativa, se comparado com os níveis anteriores. O endividamento máximo das instituições financeiras era, pouco antes da Resolução nº 2099, em média, vinte vezes o valor do patrimônio líquido ajustado. Após a Resolução, este valor caiu para dez vezes (grau de alavancagem), se ponderado pelo risco do endividamento assumido (Fortuna, 1998). Em virtude da fragilidade que se encontrou o sistema bancário em função da crise asiática (1997) o Banco Central, por meio da resolução nº 2.399 de junho de 1997, elevou o APL para 10% e não sendo suficiente elevou ainda mais a APL, agora para 11% pela circular nº 2784 de novembro de 1997.

Outra medida importante tomada pelo BCB no que se refere ao risco é a Resolução nº 2390 de maio de 1997. Essa resolução cria a Central de Risco de Crédito, onde as instituições financeiras devem informar ao BCB todos os clientes que têm saldo devedor maior ou igual a R\$ 50.000.000,00. Esse instrumento possibilita uma melhor avaliação da capacidade de

³⁷ Relação entre Patrimônio Líquido e Ativo Total.

pagamento dos grandes devedores, gerando maior eficiência e menor custo nas operações de crédito, o que, por sua vez tende a reduzir os *spreads* nos empréstimos bancários.

3.2.2 Pré-condições para uma supervisão bancária eficaz e poderes formais dos supervisores (princípios 1 e 22)

Esses princípios têm por objetivo assegurar a autonomia dos responsáveis pela fiscalização do sistema financeiro, assim como propiciar aos supervisores bancários meios que lhes permitam a adoção de ações corretivas e punitivas para os bancos que deixem de cumprir os requisitos prudenciais (índices mínimos de adequação de capital).

Sua aplicabilidade no Brasil se dá pela MP nº 1.182, de novembro de 1995, onde os poderes do BCB são ampliados no sentido da fiscalização das instituições financeiras. A MP sobredita permite que se exija das instituições com problemas de liquidez, novo aporte de recursos, transferência de controle acionário e/ou reorganização societária por meio de fusões, cisões ou incorporações.

3.2.3 Regras de autorização e organização dos bancos (princípios 2 a 5)

Esses princípios referem-se à análise do BCB para autorização de funcionamento das instituições financeiras dentro do padrão de capital mínimo ponderado pelos seus riscos. Ademais, condiciona os processos de transferência societária e fusões à prévia autorização do órgão fiscalizador das instituições bancárias. Essa estrutura permite ao Banco Central a seleção de instituições que desejem operar no mercado financeiro, por meio da exigência de planos minuciosos dos grupos que ensejem comprar outros bancos.

A aplicabilidade desse princípio para o caso brasileiro se dá pela Resolução nº 2.212 de novembro de 1995. O BCB, por meio dessa resolução: (Barros, Bogdanski e Loyola, 1998)

- i) Elevou a exigência de capital mínimo para a constituição de novos bancos;
- ii) Exigiu a adesão por parte das instituições financeiras ao Fundo Garantidor de Créditos (FGC), como condição para autorização de seus funcionamentos; e³⁸
- iii) Eliminou a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro do exigido para um banco nacional.

3.2.4 Métodos de Supervisão bancária contínua (princípios 16 a 21)

Esses princípios estabelecem que a supervisão bancária deve dispor de dados e relatórios com atualizações frequentes. Os órgãos fiscalizadores devem acompanhar os

³⁸ Esse fundo funciona como uma espécie de seguro-depósito para os clientes dos bancos.

balanços dos bancos ou nomear auditores externos a fim de averiguar a veracidade e a transparência dos balanços das instituições financeiras.

Sua aplicabilidade no Brasil se dá via MP nº 1.334 de março de 1996, por meio do qual o BCB obriga as empresas de auditoria a informarem de forma imediata alguma irregularidade contábil nos bancos.

3.2.5 Atividades Bancárias Internacionais (princípios 23 a 25)

Esses princípios consolidam as atividades bancárias nacionais com as internacionais. O principal objetivo consiste em evitar problemas de “maquiagem” do balanço de um banco nacional por meio de uma subsidiária desse mesmo banco no exterior. Além disso, permitem uma supervisão bancária global consolidada por parte do BCB.

Baseando-se neste princípio, o BCB editou a Resolução nº 2.302 de julho de 1996, que trata da abertura de dependências dos bancos no exterior. Para evitar fraudes bancárias e a manipulação dos balanços das instituições financeiras por parte de seus administradores, via agências no exterior, o BCB passou a exigir a consolidação das demonstrações contábeis dos bancos. Assim sendo, essas foram as mais significativas mudanças na área de regulação e supervisão bancária ocorridas no Brasil, pautadas nas periódicas reuniões do Comitê da Basileia.

À medida que ocorreram evoluções nas regras básicas de prudência bancária, no âmbito do Comitê da Basileia, o BCB e o mercado financeiro procuraram estar em consonância com essas modificações. Complexos mecanismos de monitoramento de riscos foram desenvolvidos pelos próprios bancos com o intuito de evitar elevadas exposições à variável risco³⁹. Em 1997, por exemplo, o BCB instituiu novos métodos para o cálculo do Fator de Risco de Crédito nas operações bancárias. O Fator de Risco passou a ser calculado de acordo com a volatilidade dos ativos envolvidos e de seus respectivos índices de correlação⁴⁰. No momento em que o BCB estabeleceu uma correlação entre essas operações (onde é estabelecido uma medida de volatilidade), os bancos ficaram sujeitos às restrições de alavancagem em operações de *swap*⁴¹. Além disso, as instituições financeiras foram obrigadas a realizar um acompanhamento diário das operações de *swap*, dentro de um

³⁹ Um desses sistemas é o CreditMetrics, desenvolvido pelo J. P. Morgan em parceria com outros conhecidos bancos, tais como, Swiss Bank Corporation, Union Bank of Switzerland, Bank of America e outros (Blanden, 1997).

⁴⁰ Em um *swap* de dólar com câmbio, o risco é a variação entre os dois índices, potencializados pelo volume de transação.

⁴¹ Essas operações são muito mais complexas e de elevado risco. No início da aplicação do Acordo da Basileia no Brasil, essas operações fugiam ao controle do órgão supervisor bancário (BCB).

conceito chamado *mark to market*⁴². Estas mudanças foram importantes, pois operações fora do balanço dos bancos (*off-balance-sheet*) passaram a fazer parte da mensuração de riscos bancários.

A emenda do risco de mercado também não ficou de fora do radar de regulação do Banco Central. A resolução nº 2.606 de maio de 1999 trata da inclusão de exigências de capital de acordo com a exposição em ouro e ativos e passivos referenciados em variação cambial. A resolução nº 2.692 de fevereiro de 2000 incorpora ao cálculo do patrimônio líquido exigível, a exposição do risco de mercado da taxa de juros praticada no mercado.

Também em consonância com o Comitê da Basileia, que em setembro de 1998, emitiu um documento que versava sobre a estrutura dos sistemas de controles internos, o BCB editou a resolução 2554 no final de 1998. O controle interno refere-se a um processo efetuado pela alta administração e cargos executivos em pareceria com os demais níveis hierárquicos de uma instituição, com os seguintes objetivos:

i) Objetivos Operacionais: neste caso o processo de controle interno, atua no sentido de garantir a eficiência e eficácia das operações bancárias.

ii) Objetivos de Informação: o controle interno atua no sentido de garantir a execução de relatórios oportunos e confiáveis, que respaldem adequadamente decisões a serem tomadas num banco.

iii) Objetivos de *Compliance*: assegura que todo e qualquer procedimento bancário seja respaldado por leis e regulamentos aplicáveis, protegendo dessa forma a reputação de um banco.

Por fim, o BCB, por meio do CMN, editou a resolução 2682 de dezembro de 1999. Tal Resolução estabelece critérios que devem ser observados pelas instituições financeiras na concessão de crédito. Essas instituições devem proceder de forma rigorosa na avaliação de risco aos tomadores de empréstimos e provisionar créditos duvidosos de acordo com um nível de risco envolvido em cada operação (Quadro 4).

⁴² Essas operações são muito mais complexas e de elevado risco. No início da aplicação do Acordo da Basileia no Brasil, essas operações fugiam ao controle do órgão supervisor bancário (BCB).

Níveis Crescentes de Risco	Percentuais Mínimos de Provisão
AA	0.0
A	0.5
B	1
C	3
D	10
E	30
F	50
G	70
H	100

QUADRO 4 - Classificação das operações de crédito e respectivos percentuais de provisão para créditos duvidosos

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL

3.3 EFEITOS DO ACORDO DA BASILÉIA PARA O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO

3.3.1. Patrimônio Líquido

O principal objetivo do Acordo da Basiléia é a prevenção de crises sistêmicas bancárias, tendo como instrumento atrelar o capital exigido em função dos riscos incorridos nas operações bancárias. O nível de capitalização é importante já que funciona como um amortecedor para choques negativos na economia.

O Gráfico 1 mostra claramente o aumento do patrimônio líquido por segmento bancário e também um expressivo aumento do nível de capitalização total do sistema. Em junho de 2002, o patrimônio líquido dos bancos múltiplos, comerciais e Caixa Econômica Federal era de R\$ 99 bilhões, representando em torno de 10% do ativo total, ou seja, um valor acima dos 8% observados em março de 1995, primeiro ano da vigência do Acordo. Algumas inferências complementares importantes devem ser feitas com relação a este gráfico, dentre as quais destacam-se:

i) O crescimento de 25% do Patrimônio Líquido, referente ao segundo trimestre de 1996 contra o primeiro trimestre do mesmo ano, pode ser explicado pela magnitude do aporte de capital feito no Banco do Brasil, que elevou seu patrimônio líquido em torno de 114% (no montante de R\$ 8,94 bilhões). A queda em torno de 13% no trimestre seguinte foi em virtude do aumento da conta de prejuízos acumulados do Banco do Brasil, que foi da ordem de R\$ 7,78 bilhões;

ii) No último trimestre de 1998, o patrimônio líquido total apresentou uma elevação de 17,4% aproximadamente, sendo que o patrimônio líquido dos bancos múltiplos registrou uma taxa de crescimento de 24%. Tal fato pode ter ocorrido em virtude do prazo final de

adequação das instituições financeiras à elevação do Índice da Basileia regulamentada em final de 1997;

iii) O crescimento de 20,42% no patrimônio líquido do segundo trimestre de 2001 pode ser atribuído ao aporte de capital ocorrido no banco Santander e na Caixa Econômica Federal. Da variação total ocorrida no período (R\$16,58 bilhões), R\$ 5,5 bilhões foram relativos à Caixa Econômica e R\$ 9,59 bilhões ao Santander.

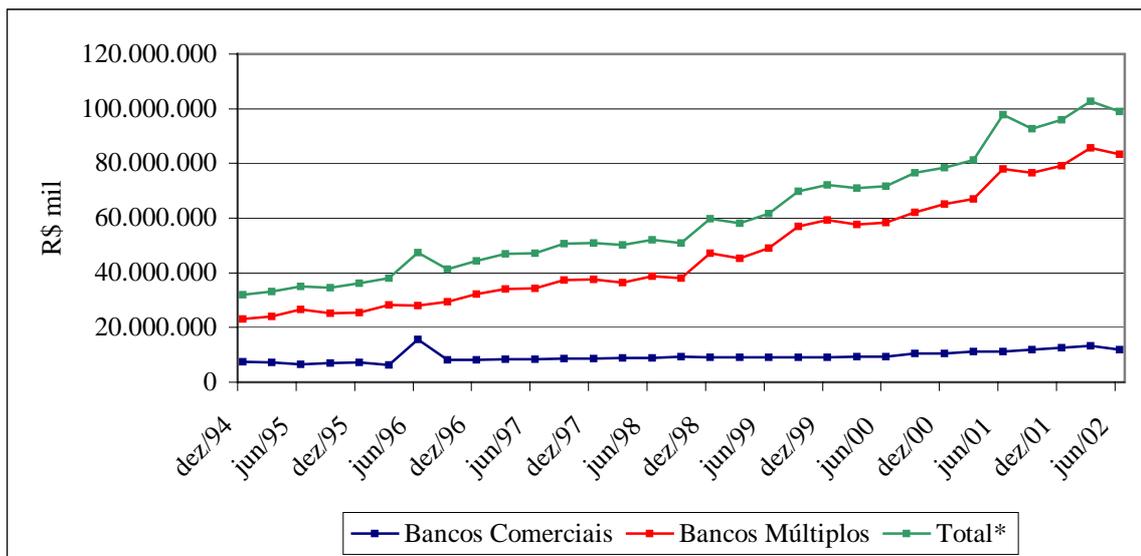


GRÁFICO 1 - Patrimônio líquido por segmento do Sistema Bancário

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL

* Bancos comerciais, bancos múltiplos e Caixa Econômica Federal

3.3.2 Grau de Alavancagem

O grau de alavancagem também é um importante indicador de mensuração de riscos nas operações bancárias, quanto maior a alavancagem, maior a exposição de um banco e maior a possibilidade, em caso de esse banco ser de grande porte, de afetar o sistema bancário como um todo. A Tabela 3 e o Gráfico 2 medem a alavancagem por meio da proporção do volume de créditos concedidos em relação ao patrimônio líquido. Pela Tabela 3 observa-se que, na maior parte do tempo, a alavancagem foi maior nos bancos múltiplos e comerciais federais e estaduais. Por outro lado, a tabela mostra que após o início do Proes, em agosto de 1996, houve queda acentuada da alavancagem dos bancos múltiplos e comerciais estaduais. No caso dos bancos privados nacionais, o grau de alavancagem também caiu no segundo semestre de 1996. Este pode ser um forte indício de que as medidas relativas ao Acordo da Basileia surtiram efeito desejável. Apesar de o Acordo da Basileia ter sido implementado no

Brasil no final de 1994, é esperado que suas medidas demorem um pouco de tempo para que surjam efeitos desejados: e parece ser esse o caso. O Gráfico 2 engloba uma amostra dos maiores bancos em determinado segmento, também mostrando o grau de alavancagem dessa amostra. O gráfico confirma a queda da alavancagem do setor bancário, em especial a amostra dos bancos privados nacionais.

TABELA 3 Indicador de Alavancagem (Créditos/PL) dos Bancos

Bancos/Período	Jun/94	Dez/94	Jun/95	Dez/95	Jun/96	Dez/96	Jun/97	Dez/97	Jun/98	Dez/98
▪ Púb. Federais	3,5	5,4	7,9	6,7	2,6	5,1	4,8	4,0	4,0	4,1
▪ Púb. Estaduais	4,7	8,6	9,4	11,3	15,1	8,9	9,5	6,2	5,5	3,3
▪ Priv. Nacional	2,9	3,1	3,2	5,6	5,7	2,9	2,9	2,7	2,5	1,7
▪ Estrang. Filial	3,4	2,5	2,7	2,9	3,1	2,6	2,7	2,9	2,8	2,9
▪ P.N. c/ Controle Estrangeiro	3,4	2,6	3,0	3,7	4,3	4,7	4,4	3,6	3,1	2,3
▪ P.N c/ Partic.	3,0	2,1	2,0	1,9	2,4	2,7	2,6	2,7	3,0	3,2
▪ Total de Mult. e Comercias	3,4	4,0	4,4	5,8	4,7	4,1	4,1	3,2	3,1	2,5
▪ Sist. Bancário Nacional	3,3	3,6	3,8	4,5	4,1	4,0	4,1	3,6	3,6	3,2

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL

P.N.= Privados Nacionais;

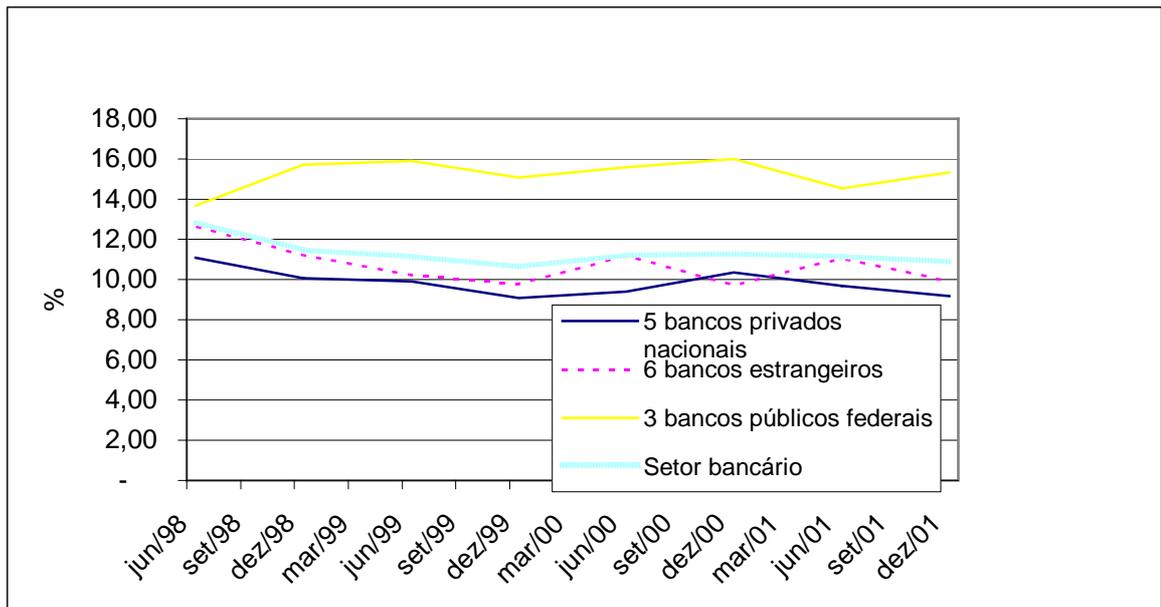


GRÁFICO 2 - Alavancagem do ativo

Fonte: Banco Central do Brasil

3.3.3 O Índice da Basileia

O Índice de Basileia se tornou uma medida de avaliação de estabilidade e solidez do sistema financeiro. Segundo o Relatório de Estabilidade Financeira, divulgado pelo Banco Central em junho de 2002, o índice de Basileia do sistema financeiro nacional (SFN) era de 16,1% (acima do limite mínimo de 11%). Somente três instituições em funcionamento, representativas de 0,5% do patrimônio líquido exigível (PLE) do SFN, se encontravam desenquadradas.

No que se refere ao sistema bancário, o índice alcançou 15,6% em junho de 2002. O índice de Basileia dos bancos públicos chegou a marca dos 16,7%, fato importante, dado que, historicamente, vinham apresentando índices menores do que os bancos privados. A melhor situação dos bancos públicos é atribuída à diminuição dos seus ativos ponderados pelo risco e à elevação do seu patrimônio de referência (PR), onde a inclusão dos fundos constitucionais no capital de nível II em março de 2001 foi de extrema importância⁴³. Embora os bancos privados tenham apresentado uma queda do índice, de 4,9%, em relação ao mês anterior, eles ainda se mantêm bem acima do limite mínimo.

⁴³ Entre março e junho de 2001, os índices de Basileia do Banco do Brasil e do BNDES passaram de 7,90% e 12,25% para 11,53% e 21,24% respectivamente.

TABELA 4 PR, PLE e Índice de Basiléia do Sistema Bancário em Junho/2002

Discriminação	Bancos Públicos	Bancos Privados	Total Bancário
PR (R\$ milhões)	41.070	79.039	120.109
Nível I	30.384	70.686	101.070
Nível II	10.685	8.353	19.039
PLE (R\$ milhões)	27.129	57.336	84.466
Risco de crédito	25.788	46.167	71.955
<i>Swaps</i>	241	2.223	2.465
Risco de Juros	891	3.331	4.222
Risco Cambial	208	5.615	5.823
Índice de Basiléia (%)	16,7	15,2	15,6

Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central do Brasil

O quadro recente do sistema bancário em relação aos limites de capital é satisfatório. Segundo um teste de estresse⁴⁴, divulgado pelo Banco Central, o nível de capitalização mínimo exigido para o sistema bancário seria mantido na maioria dos cenários analisados. No cenário de elevação do risco de crédito, da taxa de juros e do câmbio o sistema bancário apresentaria um índice de Basiléia de 10% (um ponto percentual abaixo do limite mínimo).

TABELA 5 Índice da Basiléia para cada cenário de estresse
em Junho de 2002

Discriminação	Cenários*				
	I	II	III	IV	V
Bancos Públicos	16,7	13,0	14,3	11,2	14,9
Bancos Privados Nacionais	14,9	12,5	13,3	11,2	14,3
Bancos Privados Estrangeiros	15,1	13,4	11,6	10,3	12,7
Total	15,5	12,9	13,1	10,9	14,1

* I - situação inicial, II - estresse de crédito, III - estresse de alta de juros e câmbio, IV - estresse de alta de juros, câmbio e crédito, V - estresse de baixa de juros e câmbio.

Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central do Brasil

⁴⁴ Os cenários de estresse são simulações para avaliar a capacidade das instituições de suportar choques adversos. Foram utilizados dados de 137 instituições bancárias, exceto cooperativas, representando 97,5% do PLE do SFN, no período de junho de 2002. Quanto ao risco de crédito, o teste rebaixou em dois níveis as classificações de todos clientes. O cenário escolhido para a taxa de juros e de câmbio foi o maior resultado entre a volatilidade implícita nas opções (exclusivamente para a taxa de câmbio) e cálculos baseados em dois modelos de risco, o valor em risco (VaR) (modelo paramétrico) e o modelo híbrido (não paramétrico). Os cenários de baixa consideraram o deslocamento da curva de juros futura, com redução da taxa de juros de 12 meses em 8,8 p.p., de 26,21% para 17,41%; decréscimo da taxa de câmbio em R\$ 0,319/US\$, variando de R\$2,844/US\$ para R\$2,525/US\$ (BCB, 2002 p.81-89).

3.4 EFEITOS DE QUESTÕES COMPLEMENTARES AO ACORDO DA BASILÉIA PARA O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO

A aplicação do Acordo da Basiléia no Brasil levou ao fechamento de diversos pequenos bancos devido à exigência de um limite mínimo de capital. Aos bancos que sobreviveram às condições impostas, restaram-lhes duas opções básicas: venda ou fusão. Devido à queda da receita inflacionária dos bancos e às restrições provenientes da aplicação do acordo de Basiléia no Brasil, houve, a partir de 1995, uma onda de fusões, aquisições, incorporações e intervenções no país. Conforme pode ser observado pelo Quadro 5, nos três anos seguintes à adoção do Plano Real, houve a transferência do controle acionário de 19 bancos e a incorporação de 5 bancos nacionais. Desse total, 6 bancos já haviam iniciado o processo de transferência de controle acionário antes mesmo de julho de 1994, o que sugere um ajuste voluntário do sistema financeiro sem a necessidade de intervenção da esfera pública.

Não obstante, o BCB, por meio da M.P 1.179 de março de 1995, criou mecanismos de incentivos para a incorporação de instituições financeiras. Assim, o Governo buscava a criação de instituições maiores e mais sólidas⁴⁵.

⁴⁵ Como consequência direta da medida, o número de instituições bancárias no Brasil diminuiu. De 263 bancos entre 1994 e 1995, o país passou a contar com 199 bancos em 2000 (Cruz Filho, 2001)

Natureza	Instituições	Data do contrato compra e venda
<i>Transferência de Controle Acionário</i>	Banco de Financiamento Internacional	04/08/92
	Banco Ourinvest S.A	15/01/93
	Banco Digibanco S.A	14/10/93
	Banco Boreal S.A	30/11/93
	Banco Industrial do Brasil S.A (Santista)	18/01/94
	Banco Financeiro Industrial de Investimento	06/06/94
	Banco Crefisul S.A	26/07/94
	Banco AGF Braseg S.A	17/08/94
	Banco de Investimento Planibanc	30/12/94
	Banco BCN Barclays S.A	08/03/95
	Banco Francês e Brasileiro	03/07/95
	BFB Banco de Investimento S.A	03/07/95
	Continental Banco S.A (Consell)	18/07/95
	Banco Grande Rio S.A	14/08/96
	Banco Sogeral para Société Générale	jan/97
	Banco Geral do Comércio para Santander	jan/97
	Banco ABC-Roma para Arab Banking Corporation	mai/97
<i>Incorporac��es</i>	Banco Cindam-Banco Fonte	-
	Banco Dibens-Banco Battistela	-
	Banco Crediplan-Banco Mercador S.A	-
	Banco Lavra-Banco Segmento	-
	Banco BCN-Banco Itamarati	-

QUADRO 5 - Transferência de controle acionário e incorpora  es de

Bancos Privados, sem o uso do PROER

Fonte: BARROS, J. R. M.; ALMEIDA Jr, M. F. *Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil*. Brasília: Ministério da Fazenda Secretaria de Política Econômica, 1997.

Além da necessidade de aumentar a competitividade, o Brasil contou com outras variáveis que justificam as profundas mudanças ocorridas no sistema financeiro. Com a ado  o do Plano Real e a conseqüente redu  o na taxa de juros nominal devido   infla  o baixa, os bancos perderam uma importante fonte de receita representada pelas transferências inflacionárias (o *floating*).⁴⁶ A receita proveniente do *floating* era resultado de dois fatores: (i) não havia incidência de juros sobre os depósitos   vista; e (ii) a corre  o dos depósitos bancários ficava abaixo da infla  o. Quanto   importância e a dependência dos ganhos inflacionários no sistema bancário, Cysne e Costa (1996, p.7) observaram que:

“A avalia  o desses ganhos inflacionários por parte do sistema bancário   importante quando se tentam analisar os ajustes necessários para a

⁴⁶ As perdas de receitas de *floating* com o advento do Plano Real foram de 97,08% para os bancos privados, 95,87% para os bancos públicos federais e 92,44% para os bancos públicos estaduais (Cysne e Costa, 1996)

continuidade do mesmo em um ambiente de inflação baixa. O sistema financeiro brasileiro nos últimos anos apresenta um valor adicionado em torno de 11,5% do PIB, quando em países com a Alemanha e os Estados Unidos este valor situa-se ao redor de 4% ou 5%. Certamente um dos fatores explicativos para tal assimetria é o elevado nível de inflação pertinente a economia brasileira.``

Diante do novo cenário, os bancos causaram uma expansão no crédito na tentativa de compensar a perda relativa à queda da inflação. Em outras palavras, os bancos trocaram o *floating* pelo *spread*. De acordo com Minsky (1982), o sistema financeiro se torna mais frágil com um *boom* econômico em razão das instituições financeiras e os tomadores de empréstimos assumirem de maneira crescente uma posição especulativa. Essa postura especulativa assumida pelas instituições necessita que a economia permaneça crescendo para que sejam gerados lucros suficientes que permitam a amortização dos juros e o refinanciamento dos débitos.

A estratégia adotada pelos bancos brasileiros tornou-se um problema. A necessidade de captar novos recursos fez com que diversos bancos negligenciassem a análise de risco para a concessão de empréstimos, o que culminou com o aumento da vulnerabilidade do sistema financeiro. O choque macroeconômico ocorrido no segundo trimestre de 1995 (diminuição no ritmo de crescimento e o aumento da taxa de juros doméstica) acarretou um aumento significativo da inadimplência levando a uma crise de liquidez no sistema.⁴⁷ Em termos da terminologia de Minsky, pode-se afirmar que os agentes saíram da posição “especulativa” e tornaram-se “Ponzi”.

Diante das dificuldades enfrentadas pelo sistema financeiro, o BCB aumentou sua intervenção nas instituições financeiras. O marco dessa intervenção foi o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) como mecanismo para evitar uma crise sistêmica. O PROER foi implementado via Resolução 2.208 de novembro de 1995, motivado pela quebra dos bancos Econômico e Nacional, dois dos principais bancos do mercado financeiro doméstico.⁴⁸ Os principais objetivos eram: evitar a propagação de uma crise de solvência do sistema financeiro, e preservar os depositantes e investidores do mercado. Uma outra função do PROER, segundo Gustavo Loyola (ex-presidente do BCB), seria reforçar a fiscalização dos bancos por meio do acompanhamento da situação patrimonial. As regras do PROER foram elaboradas no sentido de prover incentivos

⁴⁷ De acordo com o BCB (1996), entre julho e novembro de 1995 o índice de inadimplência correspondeu a 12,29% do total dos empréstimos concedidos.

⁴⁸ Os bancos federais também passaram por uma série de problemas em seus balanços. Dois dos principais bancos federais (Banco do Brasil e Caixa Econômica) foram prontamente socorridos e também passaram por uma importante reestruturação. Para uma análise deste ponto, ver Barros & Almeida Jr. (1997).

e facilidades que oferecessem soluções de mercado por meio de processos de fusões ou incorporações em caso de dificuldades das instituições financeiras.

As instituições que fizeram uso do PROER obtiveram do BCB uma série de benefícios, tais como:⁴⁹

i) Reconhecimento pelo BCB de 100% dos créditos da instituição financeira incentivada contra a União;⁵⁰

ii) O ágio na aquisição de ações poderia ser amortizado como despesa pela instituição financeira adquirente;

iii) As instituições financeiras adquirentes poderiam abater do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), todas as dívidas do novo banco adquirido, principalmente aquelas de recebimentos duvidosos, contabilizados no balanço dos bancos;

iv) Criação de uma linha especial de crédito para financiar os programas de redução de custos das instituições financeiras resultantes de fusão; e

v) A medida provisória que criou o PROER dispensava a exigência de que o banco adquirente tivesse Patrimônio Líquido superior ao do adquirido.

Como consequência dos benefícios concedidos pelo PROER, houve uma série de aquisições (Quadro 6).⁵¹

⁴⁹ Os benefícios foram concedidos graças aos recursos oriundos dos compulsórios das instituições bancárias depositados no BCB.

⁵⁰ Os créditos dos bancos contra a União referem-se às denominadas moedas podres, negociadas com elevado deságio no mercado privado.

⁵¹ Três dos bancos compradores foram revendidos para outras instituições: Excel-Econômico - adquirido pelo espanhol Bilbao Vizcaya; Bandeirante - adquirido pelo grupo português da Caixa Geral de Depósitos, e, repassado recentemente para o Unibanco; o Pontual – comprado pelo BCN/Bradesco; e o Crefisul encerrou suas atividades (Cruz Filho, 2001).

Instituição	Regime	Operação	Comprador
Banco Nacional	Intervenção	Venda de Parcela dos Ativos e Passivos	Unibanco
Banco Econômico	Intervenção	Venda de Parcela dos Ativos e Passivos	Excel
Banco Mercantil	Intervenção	Venda de Parcela dos Ativos e Passivos	Rural
Banco Banorte	Intervenção	Venda de Parcela dos Ativos e Passivos	Bandeirantes
Banco Bamerindus	Intervenção	Venda de Parcela dos Ativos e Passivos	Pontual
Banco Martinelli	Não estava em intervenção	Transferência de Controle Acionário	HSBC
Banco United	Não estava em intervenção	Transferência de Controle Acionário	Crefisul

QUADRO 6 - Instituições financeiras que usaram o Proer

Fonte: Banco Central do Brasil

Além dos pontos mencionados, o PROER estabeleceu a criação de um seguro depósito de até R\$ 20 mil para os correntistas dos bancos sob intervenção, e a inclusão do patrimônio pessoal dos controladores das instituições com problemas financeiros. Outra regra do programa consistiu na obrigatoriedade do ressarcimento ao Tesouro Nacional, caso houvesse prejuízo na aplicação dos recursos públicos. O PROER foi extinto em janeiro de 1996, e a partir de então as instituições financeiras compradoras deixaram de contar com o apoio do governo para neutralizar os riscos inerentes a esse tipo de investimento.

Os resultados provenientes do PROER podem ser analisados sob duas perspectivas. Existe uma corrente que se mostrava contrária ao modo como foi implementado o Programa. Cláudio Haddad, ex-diretor do BCB, por exemplo, não concordava que o PROER fosse utilizado para cobrir “buracos patrimoniais”, mas apenas para garantir os depósitos bancários. Também achava que o Programa poderia criar precedentes perigosos ao sistema financeiro, pois ao resguardar o patrimônio dos bancos, o PROER acabava se transformando numa espécie de avalista para as instituições financeiras que estivessem gerindo de forma inadequada seu patrimônio. Conforme Lundberg (2000, p. 10):

Apesar de tais redes de proteção (tipo seguro-depósito) trazerem alguns benefícios, podem trazer alguns problemas, em especial os associados ao risco moral, ou seja, o de banqueiros, administradores e depositantes serem imprudentes ou desonestos, por não terem que arcar com todas as conseqüências de uma eventual inadimplência do banco.

Uma outra crítica feita ao PROER refere-se à maneira como foram tratados os acionistas minoritários da instituição adquirida. A Medida Provisória que criou o PROER estabeleceu que os bancos que utilizassem o Programa estariam dispensados de seguir a Lei das S/A, que previa o direito de retirada e a realização de oferta pública aos acionistas

minoritários quando ocorresse fusão, incorporação ou cisão de empresas abertas (Fortuna, 1998).

A corrente favorável ao PROER consolida seus argumentos em termos de custo-benefício, ou seja, faz uma estimativa do quanto foi gasto no PROER vis-à-vis o que custaria em termos do PIB para o caso de uma grave crise no sistema bancário. O custo do PROER para os cofres públicos, sob esta ótica, não foi tão dispendioso quanto parece. O custo no Brasil correspondeu aproximadamente a 3,8% do PIB, enquanto que países que não contaram com um programa preventivo ao estilo PROER sofreram perdas significativas: Venezuela (20% do PIB); Chile (19% do PIB); e Argentina (13% do PIB) (Barros & Almeida Jr., 1997). Destarte, o PROER foi fundamental na prevenção de uma crise bancária de elevadas proporções. Conforme Carvalho (1998, p. 324):

The most positive impact of PROER was to allow control over problems banks to be transferred to other institutions without any interruption of its activities, that is, without causing any major disruption to its clients. The risk of a bank runs were definitely eliminated and no cause for potentially contagious panic episodes arose. Despite the criticisms the program received accused of bailing out failed bankers, an inaccurate characterization anyhow, PROER was a Key element to lull the public's disquietude, preventing the triggering of a full-fledged systemic banking crises.

Um outro importante instrumento utilizado pelo BCB no processo de intervenção no mercado bancário foi o Programa de Reestruturação dos Bancos Estaduais (PROES) instituído em agosto de 1996, pela M.P nº 1.514. O principal objetivo do programa era reduzir a importância do Estado no setor bancário, além de permitir o saneamento dos bancos estaduais. Ademais, conforme preconizado pelo Fundo Monetário Internacional, o fim dos bancos estaduais contribuiria para assegurar a estabilidade econômica obtida com o plano Real.

This process (privatization of states banks) promises to dismantle a system that for decades allowed state governments to print their own money with all the resulting negative impacts on inflation and interest rates" (IMF/World Bank, 1997, p. 2).

De acordo com o PROES, o Governo Federal financiaria os Estados para que esses pudessem dispor de três alternativas: (Zalkind, 2000)

- i) Os governadores deveriam “limpar” os bancos, por meio de uma ampla reestruturação e uma política ousada de recuperação de créditos bancários;
- ii) Os governadores poderiam privatizar os bancos estaduais; e
- iii) Os governadores poderiam extinguir os bancos.

A alternativa mais utilizada foi o processo de privatização (Tabela 6) em virtude das facilidades concedidas pelo Governo Federal aos compradores desses bancos. Dentre os benefícios cabe destacar: crédito tributário; perdão temporário de compulsórios e isenções de aplicações obrigatórias.⁵²

TABELA 6 Principais Privatizações – PROES

Instituição	Comprador	Ano de Venda	Valor em R\$ (Mil)
Banerj	Itaú	1997	311
Credireal	BCN-Bradesco	1997	121
Bemge	Itaú	1998	583
Bandepe	ABNamro	1998	183,9
Baneb	Bradesco	1999	260
Meridional	Bozzano	1999	276
Banestado	Itaú	2000	1.625
Banespa	Santander	2000	7.000

Fonte: BCB

O resultado pós-privatizações foi apreciável. De acordo com a avaliação feita pela consultoria Austin Assis para cinco bancos: Bemge (Banco do Estado de Minas Gerais), Bandepe (Banco do Estado de Pernambuco), Banerj (Banco do Estado do Rio de Janeiro), Credireal (Banco de Crédito Real de Minas Gerais), e Baneb (Banco do Estado da Bahia); houve significativa melhora nos resultados desses bancos. A tabela 7 permite observar a evolução das contas patrimoniais consolidadas dos cinco bancos no período em questão. O patrimônio líquido teve um incremento de 861 % (entre junho de 1996 e junho de 1999), assim como as despesas com pessoal caíram de forma significativa. O resultado líquido,

⁵² Antes do PROES havia 35 bancos públicos em 1996. Dentre as 26 instituições que optaram por deixar de ser bancos estaduais, dez se enquadraram na opção de ser privatizadas, dentre elas: as do Ceará, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais (Credireal e Bemge), Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, e São Paulo; e cinco na opção de serem extintas (liquidação extrajudicial): Rio Grande do Norte, Alagoas, Amapá, Mato Grosso e Minas Gerais. Outras 11 instituições viraram agências de fomento (Puga, 1999; Bevilaqua & Loyo, 1998).

apesar de em um primeiro momento ter piorado, a partir de junho de 1999, há sinais de recuperação.⁵³

TABELA 7 Resultado de Instituições Privatizadas (em R\$ mil)

Contas/Período	Jun/96	Jun/97	Jun/98	Jun/99
Patrimônio Líquido	413,5	233,2	30,0	4000,0
Despesa com pessoal	340,9	342,7	981,2	353,9
Resultado Líquido	-118,8	-174,7	-471,1	8,8

Fonte: Austin Assis

Concomitante ao PROER e PROES foram estabelecidas as diretrizes básicas para a entrada e/ou aumento da participação de bancos estrangeiros na economia brasileira. Até então, devido às restrições impostas pela legislação, os bancos estrangeiros operavam no Brasil por intermédio de filiais ou subsidiárias, ou tinham participação minoritária no controle de bancos nacionais. Juntos, os bancos estrangeiros ocupavam 15% do total dos ativos do sistema bancário e 30% do total dos ativos dos bancos privados em 1995 (Bevilaqua & Loyo, 1998). A tendência de maiores exigências para entrada de bancos estrangeiros sofreu uma forte reversão a partir de 1996. O PROER e o PROES estimularam a entrada dos bancos estrangeiros no país, via fusões, aquisições e incorporações bancárias. Além desse fator, também foram atrativos à entrada dos bancos estrangeiros:

i) Estabilidade econômica alcançada com o advento do plano Real. Em um ambiente de baixa inflação é possível programar investimentos de longo prazo com menores riscos (riscos de juros, câmbio, inadimplência). O sistema econômico fica mais seguro e estável, podendo dessa forma atingir altas taxas de crescimento econômico. Além disso, o aumento no poder aquisitivo dos agentes devido à inflação baixa propicia o aumento do número de contas bancárias.

ii) Baixa relação depósitos bancários/PIB. No Brasil, em 1997, essa relação é muito baixa se comparada a outros países. No México, essa relação é de 29%, 34% no Chile, 53% nos Estados Unidos, 62% na Alemanha, 77% no Canadá, e 104% no Japão. Essa diferença pode ser explicada pelo regime de alta inflação observado no Brasil. Sob esta interpretação, ou os agentes econômicos gastam rapidamente seu dinheiro (para não perder o poder de compra), ou mantêm aplicações de curtíssimo prazo, que acabam dessa maneira substituindo os depósitos à vista. (Barros e Almeida Jr., 1997)

⁵³ Em um primeiro momento, as contas de resultado sofreram uma deterioração devido ao processo de ajuste feito nas instituições. Como exemplo, pode-se citar o programa de demissão voluntária (PDV) e os investimentos em tecnologia bancária.

iii) Baixo volume de crédito para o setor privado. Há um forte potencial para o crescimento desse volume. Enquanto no Brasil, em 1997, a relação é de aproximadamente 33,3%, nos Estados Unidos corresponde a 64,5%, enquanto que na França 85,3%, na Alemanha 108,6%, e no Japão 186%. O que, por conseguinte, indica uma fonte considerável para a obtenção de receita bancária. (Barros e Almeida Jr., 1997)

iv) Tecnologia bancária avançada. Em uma pesquisa da Solomon Brothers no ano de 1997 sobre tecnologia bancária, o Brasil e o México foram definidos como países que possuem tecnologia bancária bastante avançada, próxima daquelas dos países desenvolvidos. Esse fato estimula a entrada dos bancos estrangeiros na medida que há compatibilidade de sistemas e tecnologias usadas.

v) Baixo grau de alavancagem. Os bancos brasileiros possuem baixo grau de alavancagem (tabela 3). A razão disso deve-se às medidas de restrição de crédito adotadas no âmbito do Acordo da Basiléia e os programas de reestruturação do setor bancário (PROES e PROER).

Diante dos diversos fatores favoráveis, observou-se uma expressiva entrada de bancos estrangeiros no mercado brasileiro, principalmente a partir do início de 1997 (quadro 6). O ingresso dos bancos estrangeiros no país tem ajudado a reestruturação do sistema financeiro nacional, por meio de compra de ativos financeiros de bancos em liquidação em poder do BCB e pela compra de bancos brasileiros que estavam em desequilíbrio patrimonial. Cabe destacar o expressivo crescimento do banco Santander no mercado bancário brasileiro. Com uma política agressiva de compras (destaque para a aquisição do Banespa), esse banco passou a ocupar a expressiva terceira posição (pelo conceito de ativos - ano 2000) no mercado bancário privado nacional, ficando atrás apenas dos bancos Bradesco e Itaú.

Comprador	Instituição Adquirida	Mês /Ano
Santander	Geral do Comércio	Março 1997
HSBC	Bamerindus	Março 1997
Santander	Noroeste	Agosto 1997
American Express Bank	SRL	Setembro 1997
AIG ⁷	Fenícia	Setembro 1997
Esp Santo/Créd Agric/Mon Aranha *	Boavista/Interatlântico	Setembro 1997
Caixa Geral de Depósito **	Bandeirantes	Janeiro 1998
Sudameris	América do Sul	Abril 1998
BBV (Do grupo BBVA)	Excel Econômico	Outubro 1998
ABNAmro	Real	Novembro 1998
Banif	Primus	Mai 1999
Santander	Bozzano Simonsen/Meridional	Janeiro 2000

QUADRO 7 - Principais Aquisições Bancárias Por Parte dos Estrangeiros

Fonte: Cruz Filho (2001) *Boavista foi adquirido pelo Bradesco

**Bandeirantes foi adquirido pelo Unibanco

3.5 SUMÁRIO

Este capítulo apresentou os impactos do Acordo da Basileia para o Brasil, além de um conjunto de outras questões de extrema relevância para o sistema bancário nacional e sua conseqüente estabilidade. Em primeiro lugar, os dados empíricos mostram claramente a influencia do Acordo da Basileia na questão da capitalização do sistema, o que implica redução de riscos e um nível de alavancagem mais baixo. Tais fatores certamente contribuíram para queda da probabilidade de crises no sistema bancário. Por outro lado, questões complementares ao Acordo da Basileia também foram de suma importância para manter a estabilidade do sistema bancário. O processo de fusões, a entrada de bancos estrangeiros no país, a criação do Proer e do Proes, foram variáveis igualmente importantes para a redução da fragilidade do sistema bancário nacional.

CONCLUSÃO

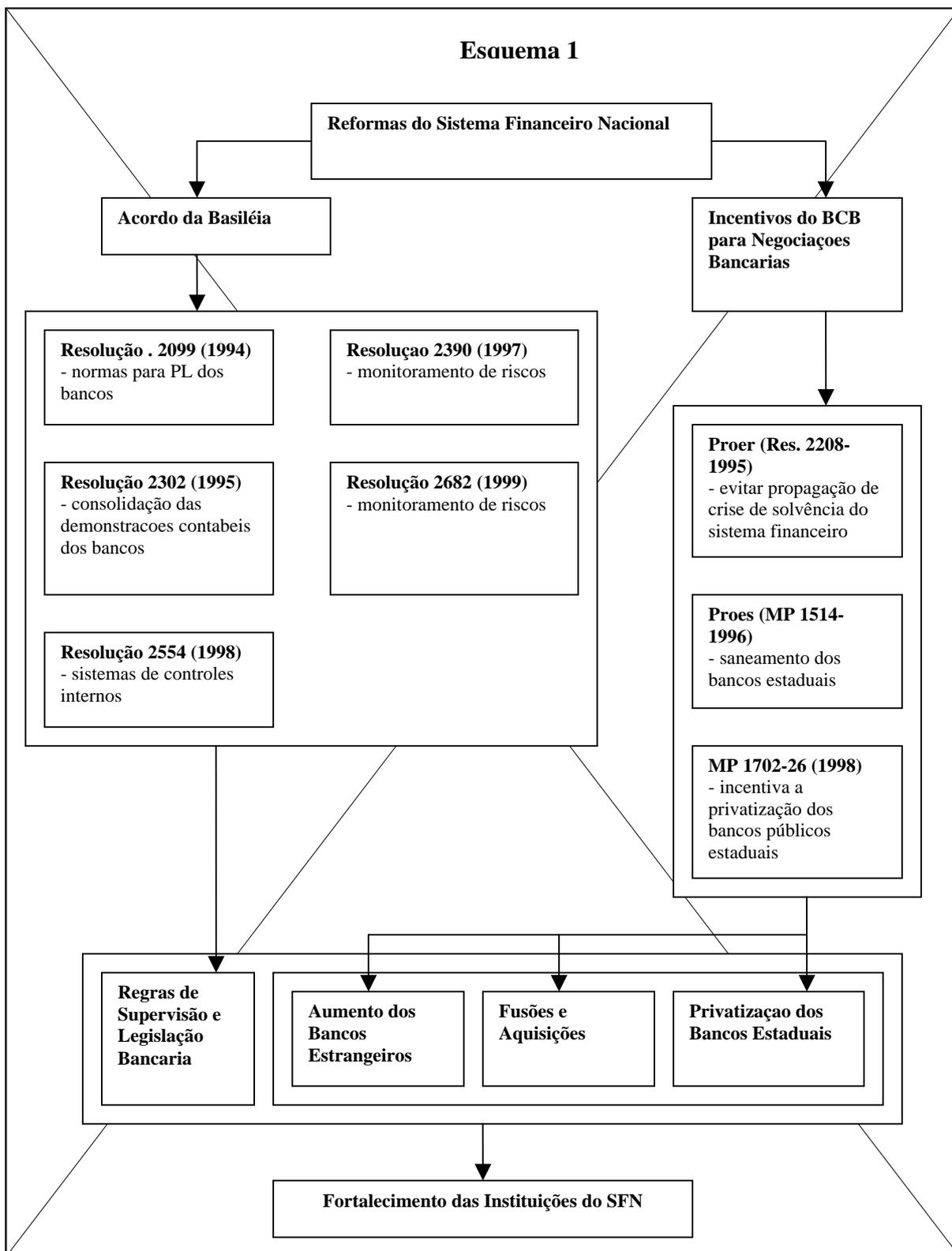
A evolução na teoria de regulação de mercados, particularmente o mercado bancário, tem propiciado respaldo nas atuações dos órgãos reguladores. Entretanto, pela complexidade do mercado financeiro, tais medidas regulatórias enfrentam dificuldades de cumprimento de propósitos, ao serem efetivamente colocadas em prática. Em alguns casos, a regulação distorce a eficiência do mercado, em outro, ela vem no sentido de suprir as falhas de mercado, gerando um resultado, senão eficiente, pelo menos *second best*.

A teoria de regulação vem se desenvolvendo, calcada principalmente na teoria da microestrutura de mercado. Os dois principais argumentos favoráveis à implementação da regulação decorrem das questões da estabilidade sistêmica e da proteção ao consumidor. O primeiro objetivo está ligado à preservação da externalidade positiva advinda da questão do sistema de pagamentos e de impedir as externalidades negativas no caso de uma corrida bancária. Já a proteção ao consumidor está ligada a questões de falhas de mercado e características específicas dos contratos e produtos financeiros, que tornam um ambiente sem regulação socialmente ineficiente.

Existe uma série de mecanismos usados na regulação bancária. Esta dissertação se propôs a analisar um mecanismo importante de prevenção de crises bancárias, que é a regulação do capital dos bancos. A regulação de capital é fundamental para se reduzir riscos no sistema bancária via capitalização dos bancos, ou seja, forçar os bancos a operarem dentro de um nível de risco satisfatório para o sistema. A regulação de capital foi contemplada no Acordo da Basileia de 1988 e foi um importante instrumento de prevenção de crises bancárias, na medida que exigiu dos seus signatários um nível de capitalização compatível com os riscos incorridos nas operações bancárias. Entretanto, o Acordo foi se tornando obsoleto em algumas questões e ineficientes e outras.

Em virtude desses fatores, foi contemplado o Acordo da Basileia 2, que permite, em princípio, uma maior flexibilidade na questão da mensuração de riscos incorridos nas operações bancárias. Porém, o Basileia 2 pode acabar tendo um ciclo curto, já que suas questões são extremamente complexas e sua modelagem carece de praticidade. Dessa forma, o objetivo do Basileia 2, que é diminuir a interferência do regulador no sistema, pode ser inviável, até porque o processo de monitoramento contínuo, um dos pilares do Acordo da Basileia 2, acaba incrementando a agenda do regulador. A questão da disciplina de mercado também pode ter seus efeitos limitados à medida que surjam problemas de risco moral e falta de capacidade ou interpretação errônea das informações.

No Brasil, o conjunto de reformas bancárias, via supervisão e legislação bancárias de um lado, e processo de negociações de outro, implicou um amplo processo de reestruturação do sistema financeiro nacional. Essa reestruturação permitiu superar uma grave crise prenunciada com a derrocada de importantes bancos privados nacionais, e as dificuldades enfrentadas pelos bancos estaduais e federais, além de estabelecer regras claras e eficazes de supervisão e legislação bancárias. Um esboço de como ocorreu a influência das reformas para o sistema financeiro nacional e suas respectivas instituições, pode ser observado pelo esquema 1.



Houve uma clara influência do Acordo da Basileia para a elaboração de diversas resoluções que, concomitante à adoção de importantes programas para garantir a solvência do sistema financeiro (PROER e PROES), levaram a um processo de fusão e aumento do patrimônio líquido das instituições financeiras. A consequência das medidas adotadas foi a

formação de um sistema financeiro mais confiável, mais sólido e menos dependente dos recursos provenientes do Estado.⁵⁴ Como exemplo da confiabilidade no sistema, observou-se a entrada maciça de bancos estrangeiros no final dos anos 90 (a participação de bancos estrangeiros saltou de 12,1%, em 1994, para 40% em janeiro de 2000).

⁵⁴ É importante lembrar que foge ao escopo desta tese analisar a aplicação dos recursos provenientes do processo de privatizações do sistema bancário.

REFERÊNCIAS

AGHION, P.; BOLTON, P; DEWATRIPONT, M. *Contagious Bank Failures*, London: University College, 1999. (Mimeografado)

AKERLOF, G. A. The Market of Lemons: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, n.84, 1970.

ALLEN, F. The market for information and the origin of financial intermediation. *Journal of Financial Intermediation*, Duluth, Minn, v.1, n.1, p. 3-30, 1990.

_____; GALE, D. Financial markets, Intermediaries, and Intertemporal Smoothing. *Journal of Political Economy*, v. 105, n.3, p. 523-546, 1997.

ALTMAN, E.I.; SAUNDERS, A. An analysis and critique of the BIS proposal on capital adequacy and ratings. *Journal of Banking and Finance*, v. 25, n. 1, p.25-46, 2001.

AVERY, R.B.; BELTON, T.M.; GOLDBERG, M.A. Market discipline in regulating bank risk: new evidence from the capital markets. *Journal of Money, Credit and Banking*, v.20, n.4, p.597-610, 1988.

BAGEHOT, W. *Lombard Street: A Description of The Money Market*, London: H. S. King, 1873.

BALTENSPERG, E. *The Economic Theory of Banking Regulation*. Occasional Papers, vol. 2, Center for the Study of the New Institutional Economics, Universitat des Saarlandes, 1990.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diversos normativos. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>.

_____. *Relatório Anual (1994-2004)*. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>.

_____. *Relatório de Estabilidade Financeira*. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>.

BANDT, O.; HARTMANN, P. Systematic Risk: a Survey. *ECB Working Paper*, n. 35, 2000.

BARROS, J. R. M.; LOYOLA, G.J.L.; BOGDANSKI, J. *Reestruturação do Setor Financeiro*. Brasília: Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica, 1998. (Mimeografado).

_____; ALMEIDA Jr, M. F. *Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil*. Brasília: Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica, 1997. (Mimeografado).

BARTH, J.R.; NOLLE, D.E.; RICE, T.M. *Commercial Bank Structure, Regulation, and Performance: An International Comparison* Controller of the Currency. [s.l.]: [s.n.], 1997. (Working Paper n.7)

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basileia, Jul. 1988. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbs04A.pdf>>.

_____. (a) *Amendment to the capital Accord to incorporate market risks*. Basileia, Jan. 1996. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbsc222.pdf>>.

_____. (b) *Overview of the amendment to the capital accord to incorporate market risks*. Basileia, Jan. 1996. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbsc221.pdf>>.

_____. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Basileia, Sept. 1997. Disponível

- em <<http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>>.
- _____. *Core Principles Methodology*. Basileia, Oct. 1999. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbsc103.pdf>>.
- _____. (a) *The New Basel Accord: Consultative Document*. Basileia, Jan. 2001. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbsca03.pdf>>.
- _____. (b) *Overview of the New Basel Capital Accord*. Basileia, Jan. 2001. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbsca02.pdf>>.
- _____. *History of the Basel Committee and its Membership*. (c) Basileia, Mar.2001. Disponível em <<http://www.bis.org/publ/bcbsc101.pdf>>.
- BENSAID, B.; PAGÈS, H.; ROCHET, J.C. *Efficient Regulation of Banks' Solvency*. [s.l.]: University of Toulouse, 1993. (Working Paper)
- BENSTON, G. L. ; KAUFMAN, G. G. The Appropriate Role of Bank Regulation. *Economic Journal*, v.106, n. 436, p. 688-697, 1996.
- _____. Regulation Financial Markets: A Critique and Some Proposals. *Hobart Paper*, n.135, 1998.
- BESANKO, D.; KANATAS, G. The regulation of bank capital: Do capital standards promote bank safety? *Journal of Financial Intermediation*, Duluth, Minn, v.5, n. 2, p. 160-183, 1996.
- BEVILAQUA, A.S.; LOYO, E. *Openess and Efficiency in Brazilian Banking*: Departamento Rio de Janeiro: PUC, 1998. (Texto para Discussão n.390)
- BHATTACHARYA, S.; BOOT, A. W. A.; THAKOR, A.V. The Economics of bank Regulation. *Journal of Money, Credit and Banking*, Columbus, v.30, n. 4, p. 745-770, 1998.
- _____; THAKOR, A.V. Contemporary Banking theory. *Journal of Financial Intermediation*, Duluth, Minn, v. 3, n. 1, p. 2-50, 1993.
- BLANDEN, M. *Can the risks be seen?* The Banker. London: Financial Times Magazines, 1997. p.32-37.
- BLUM, J. Do Capital Adequacy Requirements Reduce Risks in Banking? *Journal of Banking and Finance*, v. 23, p. 755-771, 1999.
- BOOT, A. W.. Banking: What do We Know? *Journal of Financial Intermediation*, v. 9, p. 7-25, 2000.
- BOYD, J.; PRESCOTT, C. Financial Intermediary Coalitions. *Journal of Economic Theory*, Orlando, v.38, p. 211-232, 1986.
- BRYANT, J. A model of reserves, bank runs and deposit insurance. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v.4, n. 4, p. 335-344, 1980.
- CALOMORIS, C.; GORTON, G. The origins of banking panics: models, facts and bank regulation. In: HUBBARD, G. (Ed.). *Financial Markets and Financial Crises*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- CALOMORIS, C.; KAHN, C. The Role of Demandable Debt in Structuring Optimal Banking Arrangements. *American Economic Review*, v. 81, p. 497-513, 1991.
- CAMPBELL, C. W. ; CHAN, Y. S; MARINO, A.M. An Incentive – Based Theory of Bank Regulation. *Journal of Financial Intermediation*, v. 2, p. 255-276, 1992.
- CARVALHO, F.C. Regulação e Supervisão Bancária: Mudanças Recentes e Impactos no

- Brasil. *Boletim de Conjuntura*, Rio de Janeiro, v.17, n. 2, p. 29-34, 1997.
- CARVALHO, F.C. The Real Stabilization Plan and the banking sector in Brazil. *Banca Nazionale Del Lavoro Quartely Review*, Roma, n.206, p. 203-230, 1998.
- _____ ; STUDART, R. Acordo da Basiléia. *Boletim de Conjuntura UFRJ*, Rio de Janeiro, v.15, n.1, 1995.
- CHAN, Y.S.; GREENBAUM, S.I.; THAKOR, A.V. Is fairly priced deposit insurance possible? *Journal of Finance*, v.47, p. 227-245, 1992.
- CHARI, V.V.; JAGANNATHAN, R. Banking Panics, Information, and Rational Expectations Equilibrium. *Journal of Finance*, v.43, p. 749-761, 1988.
- CYSNE, R.P.; COSTA, S.G.S.da. *Reflexos do Plano Real Sobre o Sistema Bancário Brasileiro*. Rio de Janeiro. FGV, 1996. (Ensaio Econômico EPGE)
- COLLI, J.A.; FONTANA, M. *Contabilidade Bancária*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- CORNFORD, A. The Basle Committee's proposals for revised capital standards: rationale, design and possible incidence. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO, 2000, Genebra.
- CRUZ FILHO, A. *As Fusões, Incorporações e Aquisições do Setor Financeiro e seu Impacto sobre o Comportamento Operacional dos Bancos Comerciais na Década de 90*. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Mackenzie, São Paulo, 2001.
- DAHL, D.; SHRIEVES, R. E. The impact of regulation on bank equity infusions. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v.14, n.6, p. 1209-1228, 1990.
- DALE, R. *The Regulation of International Banking*. Cambridge, 1984.
- DEWATRIPONT, M.; TIROLE, J.(a) *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.
- _____ ; _____. Efficient Governance Structure: Implications for Banking Regulation. In: MAYER, C.; VIVES, X. (Eds.) *Capital Markets and Financial Intermediation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993b, p. 12-35.
- DIAMOND, D. Financial Intermediation and Delegated Monitoring. *Review of Economic Studies*, Oxford, v.51, p. 393-414, 1984.
- _____ ; DYBVIIG, P. Bank runs, Deposit Insurance and Liquidity. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 91, p. 401-419, 1983.
- _____. RAJAN R.G. *A Theory of Bank Capital*. University of Chicago, 1999. (Mimeografado)
- DOWD, K. The Case For Financial Laissez-Faire. *Economic Journal*, v.106, n.436, p. 679-687, 1996.
- DZIOBEK, C. & PAZARBASIOGLU, C. *Lessons From Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries* in: International Monetary Fund. [s.l.] : [s.n.], 1997. (Working Paper, WP/97/161).
- EDIZ, T.; MICHAEL, I; PERRAUDIN, W. The impact of capital requirements on UK bank behavior. *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, New York, v.4, n.3, 1998. Disponível em: <http://www.ny.frb.org/maghome/econ_pol/1098tedi.pdf>.
- FLANNERY, M.J. Financial Crises, Payment System Problems and Discount Window Lending. *Journal of Money, Credit and Banking*, v. 28, n. 4, p. 804-824, 1996.

- FORTUNA, E. *Mercado Financeiro*. Rio de Janeiro. Editora Qualitymark, 1998.
- FREITAS, M.C.P.; PRATES, D.M. Sistema financeiro e desenvolvimento: as restrições das novas regras do Comitê da Basileia sobre os países periféricos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI: Centenário de nascimento de Don Raul Prebisch, Rio de Janeiro, 2001. (Mimeografado)
- FREIXAS, X.; GABILLON, E. *Optimal regulation of a fully insured deposit banking system*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 1998. (Mimeografado)
- _____ ; SOUSSA, F; HOGGARTH, G. *Lender of Last Resort: An Academic Literature Review*. Bank of England, 1999. (Mimeografado)
- _____ ; ROCHET, J.C. *Fair pricing of deposit insurance. Is it possible? Yes. Is it desirable? No*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 1995. (Mimeografado)
- _____ ; _____. *Microeconomics of Banking*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
- FRIES, S.; MELLA-BARRAL, P.; PERRAUDIN, W. Optimal Bank reorganization and fair pricing of deposit guarantees. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam: Elsevier Science, v. 21, n. 4, p. 441-468, 1997.
- FURLONG, F.T.; KEELEY, M.C. Capital Regulation and Bank Risk Taking: A Note. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v.13, n. 6, p. 883-891, 1989.
- GARCIA, G.G.H. Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices. *IMF Working Paper*, 1999.
- GENOTTE, G.; PYLE, D. Capital controls and bank risk. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v.15, n. 4, p. 805-824, 1991.
- GIAMMARINO, R.M.; LEWIS, T.R.; SAPPINGTON, D.E.M. An incentive approach to banking regulation. *Journal of Finance*, Malden, v.48, n.4, p.1523-1542, 1993.
- GOODHART, C. et al. *Financial Regulation: why, how, and where now?* New York: Routledge, 1998.
- GORTON, G. Banking panics and business cycles. *Oxford Economic Papers*, London, v. 40, p. 751-781, 1988.
- HALL, M.J.B. The Basle Committee's proposals for a new capital adequacy assessment framework: a critique. *Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review*, Roma, n.217, p.111-179, 2001.
- HART, O.D.; JAFFE, D.M. On the application of portfolio theory to depository financial intermediaries. *Review of Economic Studies*, Oxford, v.41, p. 129-147, 1974.
- HELLMANN, T.; MURDOCK, K.; STIGLITZ, J. *Liberalization, moral hazard in banking, and prudential regulation: are capital requirements enough?* Stanford University Graduate School of Business, 1997. (Research Paper n. 1466) Disponível em: <<http://gobi.stanford.edu/researchpapers/library/RP1466R.pdf>>.
- HENDRICKS, D.; HIRTLE, B. Bank Capital Requirement for Market Risk: The Internal Models Approach. *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, v.4, n.4, p. 1-12, 1997.
- HERING, R.F.; LITAN, R.E. *Financial Regulation in the global economy*. Washington, D.C: The Brookings Institution, 1994.
- HONOHAN, P.; STIGLITZ, J.E. Robust Financial Restraint. In: CAPRIO, G.; HONAHAN,

- P.; STIGLITZ, J. (Eds.). *Financial Liberalization, How far, how fast?* Cambridge: Cambridge University Press, 2001. Cap. 2.
- HULL, J. *Introdução aos Mercados Futuros e de Opções*. São Paulo. Editora Cultura, 1996.
- JACKLIN, C.J.; BHATTACHARYA, S. Distinguishing panics and information based bank runs: welfare and policy implications. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 96, p. 568-592, 1988.
- JACKSON, P. et al. Capital requirements and bank behavior: the impact of the Basle Accord. *BCBS Working Paper*, n. 1, 1999. Disponível em: <http://www.bis.org/publ/bcbs_wp1.pdf>.
- JONES, D. Emerging Problems with the Basel Accord: Regulatory Capital Arbitrage and Related Issues. *Journal of Banking and Finance*, v. 14, p. 35-48, 2000. Disponível em: <http://www.bis.org/publ/bcbs_wp1.pdf>.
- KEELEY, M.C. Bank capital regulation in the 1980s: effective or ineffective. *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review*, p. 1-20, 1988.
- KERFRIDEN, C.; ROCHET, J.C. Actuarial Pricing of Deposit Insurance. *Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, v. 18, n. 2, p. 111-130, 1993.
- KYEI, A. Deposit Protection Arrangements: A Survey, IMF Working Paper n. 134, 1995.
- LINDGREEN, C. J. et al. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington: International Monetary Fund, 1996.
- LLEWELLYN, D. T. *The Economic Rationale for Financial Regulation*. London: Financial Services Authority Occasional Paper, 1999.
- _____. *A regulatory regime for Financial Stability*. 2002. (Mimeografado).
- _____. *The Regulation and Supervision of Financial Institutions*, London, Charterde Institute of Banker, 1986.
- LUNDBERG, E. *Política Monetária e Supervisão do Sistema Financeiro Nacional no Banco Central do Brasil*. Rio de Janeiro: Banco Central, 2000. (Working Paper)
- KEELEY, M.C.; FURLONG, F.T. A Reexamination of mean-variance analysis of Bank Regulation. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v. 14, n. 1, p. 69-84, 1990.
- KIM, D.; SANTOMERO, A.M. Risk in Banking and Capital Regulation. *The Journal of Finance*, Malden, v. 43, n.5, p.1219-1233, 1988.
- KOEHN, M.; SANTOMERO, A.M. Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk. *The Journal of Finance*, v. 35, n.5, p.1235-1244, 1980.
- MARCUS, A.J.; SHAKED, I. The Valuation of FDIC Deposit Insurance using option pricing estimates. *Journal of Money, Credit and Banking*, Columbus, v. 16, p. 446-460, 1984.
- MERTON, R.C. On the cost of deposit insurance when there are surveillance costs. *Journal of Business*, Chicago, v. 51, p. 439-452, 1978.
- _____. An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v. 1, n.1, p. 3-11, 1977.
- MINSKY, H. *Can "it" Happen Again*. M.E. Sharpe, Armonk, 1982.
- MISHKYN, F. S. *Moedas, Bancos e Mercados Financeiros*, Rio de Janeiro, LTC 2000.
- MODGLIANI, F.; MILLER, M. The cost of capital, corporate finance and the theory of investment. *American Economic Review*, Nashville, v. 48, p. 261-297, 1958.

- MULLINS, H.M.; PYLE, D.H. Liquidation costs and risk based bank capital. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v. 18, n. 1, p. 113-138, 1994.
- PEEK, J.; ROSENGREN, E.S. The international transmission of financial shocks: the case of Japan. *American Economic Review*, New York, v. 87, n. 4, p. 495-505, 1997.
- PENNACCHI, G.G.(a) A re-examination of the over (or under) pricing of deposit insurance. *Journal of Money, Credit and Banking*, Columbus, Ohio, v. 19, p. 340-360, 1987.
- _____. (b) Alternative forms of deposit insurance: pricing and bank incentive issues. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v. 11, n. 2, p. 291-312, 1987.
- PELTZMAN, S. *Toward a More General Theory of Regulation*. Bell Journal of Economics and Management Science, 19, 1976.
- PETERS, S. Why are demand deposits sequential service constrained and insured? *University of Connecticut Working Paper*, 1994. (Mimeografado).
- PUGA, F.P. *Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para discussão n.68). Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-68.pdf>>.
- RÊGO, E. C. L. As regras de prudência bancária do Acordo da Basileia. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 255-266, 1995.
- ROCHET, J.C. Capital Requirements and the behavior of commercial banks. *European Economic Review*, Amsterdam, v. 36, p. 1137-1178, 1992.
- S. NETO, L.A. *Opções: Do Tradicional ao Exótico*. São Paulo. Editora Atlas, 1996.
- SANTOMERO, A.M. Modelling the bank firm: a survey. *Journal of Money, Credit and Banking*, v. 16, p. 576-602, 1984.
- SANTOS, A.C. Bank capital e equity investment regulations. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v. 23, n. 7, p. 1095-1120, 1999.
- _____. *Bank capital regulation in contemporary banking theory: a review of the literature*. (BIS Working Papers, n. 90, 2000) Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/work90.pdf>>.
- SHARPE, W.F. Bank Capital Adequacy, Deposit Insurance and Security Values. *Journal of Finance*, v.13, p. 701-718, 1978.
- SHRIEVES, R.E.; DAHL, D. The relationship between risk and capital in commercial banks. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v.16, n. 2, p. 439-57, 1992.
- SIMPSON, D. Regulating Pensions: Too Many Rules, Too Little Competition, Hobart Paper n. 131, 1996.
- SOARES, R. P. *Evolução do Crédito de 1994 a 1999: uma explicação*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 808). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.
- SOBREIRA, R. *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo, Editora Atlas, 2005.
- STIGLER G. L. & FRIEDLAND, C. What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. *Journal of Law and Economics*, n.5, 1962.
- STIGLER G.L. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, n.2, 1971.
- STIGLITZ, J.E.; WEISS, A. *Banks as Social Accountants and Screening Devices for the Allocation of Credit*. (NBER Working Paper Series, n. 2710, 1988) Disponível em:

<http://papers.nber.org/papers/w2710.pdf>.

THAKOR, A.V. The Design of Financial Systems: An overview. *Journal of Banking and Finance*, v.20, p. 917-948, 1996.

ZALKIND, S. *Reestruturação do Sistema Financeiro: Os Casos do Brasil e do México*. 133p. Dissertação (Mestrado em Economia). Fundação Getúlio Vargas - São Paulo. Escola de Administração, 2000.

WAGSTER, J.D. Impact of the 1988 Basle Accord on International Banks. *Journal of Finance*, v. 51, n.4, p. 1321-1346, 1996.

WALL, L.D.; PETERSON, D.R. Bank holding company capital targets in the early 1990s: The regulators versus the markets. *Journal of Banking and Finance*, Amsterdam, v. 19, n.3, p. 563-574, 1995.