

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

CRISTIAN RODRIGO DE ANDRADE

**BASILEIA III:
UMA ANÁLISE DAS NOVAS RECOMENDAÇÕES
DO COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILEIA
SOBRE O SETOR FINANCEIRO BRASILEIRO**

Porto Alegre

2014

CRISTIAN RODRIGO DE ANDRADE

**BASILEIA III:
UMA ANÁLISE DAS NOVAS RECOMENDAÇÕES
DO COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILEIA
SOBRE O SETOR FINANCEIRO BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade Profissionalizante, com ênfase em Economia Aplicada.

Orientador: Prof. Dr. Ronald Hillbrecht

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Andrade, Cristian Rodrigo de

Basileia III: uma análise das novas recomendações do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia sobre o setor financeiro brasileiro / Cristian Rodrigo de Andrade. -- 2014.

105 f.

Orientador: Ronald Hillbrecht.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Basileia III. 2. Regulação bancária. 3. Supervisão bancária. I. Hillbrecht, Ronald, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

CRISTIAN RODRIGO DE ANDRADE

**BASILEIA III:
UMA ANÁLISE DAS NOVAS RECOMENDAÇÕES
DO COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILEIA
SOBRE O SETOR FINANCEIRO BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade Profissionalizante, com ênfase em Economia Aplicada.

Aprovada em: Porto Alegre, de 27 de outubro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ronald Hillbrecht – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Antonio Ernani Martins Lima
UFRGS

Prof. Dr. Milton André Stella
PUCRS

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

*Dedico este trabalho a Deus, minha
família e amigos.*

AGRADECIMENTOS

A minha família, por acreditar e apoiar incondicionalmente, em especial aos meus filhos e esposa pelas muitas horas de ausência.

Aos amigos Matheus Baldessar e Luis Felipe Schwerz, que não pouparam esforços para me ajudar. Amigos a quem serei para sempre grato.

Aos companheiros do mestrado e amigos, pelos momentos de discussão e também de distração, sem os quais teria sido muito mais difícil chegar até aqui. Aprendi muito com vocês.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ronald Hillbrecht, pelo esforço, correções e incentivos.

A esta Universidade, seu corpo docente e funcionários, que com carinho e dedicação me oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte muito melhor.

Aos gestores e colegas do Banco Santander, de quem recebi incentivo apoio e compreensão.

E por fim o agradecimento mais importante: a Deus, que não apenas me mostrou que era possível, como também proveu tudo o que precisei durante o caminho.

*“A desvantagem do capitalismo é a desigual distribuição das riquezas;
a vantagem do socialismo é a igual distribuição das misérias.”*

Winston Churchill

RESUMO

Os Acordos da Basileia são os principais marcos da regulação financeira internacional. Basileia III, um conjunto de modificações do segundo acordo, tem como objetivo aumentar a exigência de capital dos bancos, introduzindo ao arcabouço prudencial a formação de "colchões" de conservação de capital e de capital contracíclico e estabelecendo índices mínimos de liquidez e uma taxa máxima de alavancagem. Para avaliar a efetividade desse acordo, serão revisitados os conceitos fundamentais de intermediação financeira e os riscos mais importantes envolvidos nesse processo. Além disso, serão recuperados os principais tópicos abordados pelos pactos predecessores a Basileia III, para efeitos de comparação e crítica. Integrará esta dissertação uma análise do impacto desse acordo em relação ao sistema financeiro internacional, ressaltando as principais diferenças entre as normas gerais e as particularidades nacionais.

Palavras-chave: Basileia III. Regulação bancária. Supervisão bancária.

ABSTRACT

The Basel Accords are the main marks of international financial regulation. Basel III, a set of reforms on the second accord, aims to increase the exigency of the banks' capital, introducing to the prudential outline the development of "buffers" of capital and countercyclical capital conservation, and establishing minimum rates of liquidity and a maximum leverage rate. To estimate the effectiveness of the accord, the fundamental concepts of financial intermediation and the more important risks this process involves will be revisited. Moreover, the main topics approached by the pacts previous to Basel III will be recalled, for the sake of comparison and review. This dissertation will be integrated by an analysis of this accord's impact, in regard to the international financial system, stressing the chief differences between general norms and national particularities.

Keywords: Basel III. Banking regulation. Banking supervision.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxo de fundos por meio do sistema financeiro	17
Quadro 1 - Comparativo dos Acordos de Basileia I e II	67
Quadro 2 - Evolução dos Acordos de Basileia	75
Figura 2 - Categorização de capital dos Acordos de Basileia	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ponderação de risco de crédito relacionado a países.....	69
Tabela 2 - Avaliação de risco de crédito pela abordagem padronizada	69
Tabela 3 - Indicadores a serem utilizados conforme o tipo de negócio	72
Tabela 4 - Cronograma e parâmetros de capital de Basileia III	86
Tabela 5 - Parâmetros mínimos para o capital regulamentar no Brasil.....	93
Tabela 6 - Cronograma de ajustes prudenciais.....	94
Tabela 7 - Prazo para ajuste do Patrimônio de Referência.....	94

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	15
2.1	FINANCIAMENTO DIRETO E INDIRETO	15
2.2	A IMPORTÂNCIA DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA.....	18
2.3	OUTRAS FUNÇÕES DOS INTERMEDIÁRIOS FINANCEIROS	21
2.4	CRÉDITO.....	21
2.4.1	A origem do crédito: os primeiros banqueiros	22
2.4.2	Aspectos Modernos do Crédito.....	24
2.5	ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO	26
2.5.1	Seleção adversa.....	27
2.5.2	Risco moral	30
2.6	CAPITAL E RISCO	31
2.6.1	Risco.....	32
3	ARCABOUÇO PRUDENCIAL.....	42
3.1	REGULAÇÃO BANCÁRIA.....	43
3.2	O PAPEL DA SUPERVISÃO.....	46
3.3	DESREGULAMENTAÇÃO E NOVOS PRODUTOS FINANCEIROS.....	47
3.4	CRISES BANCÁRIAS E A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO	50
3.5	ANTECEDENTES E FORMAÇÃO DO COMITÊ DE BASILEIA	53
3.6	CONCORDATA DE BASILEIA	55
3.7	PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	56
4	OS ACORDOS DE BASILEIA.....	59
4.1	BASILEIA I.....	59
4.1.1	Formação de capital mínimo	62
4.1.2	Ponderação pelo risco	64
4.2	BASILEIA II.....	66
4.2.1	Pilar 1 – Requerimento mínimo de capital.....	68
4.2.2	Pilar 2 – Revisão e supervisão	73
4.2.3	Pilar 3 – Disciplina de mercado.....	74

4.3	BASILEIA III.....	74
4.3.1	Entendendo a crise financeira de 2008.....	76
4.3.2	Problemas e falhas do Acordo de Basileia II.....	79
4.3.3	Novas exigências de Basileia III.....	81
4.3.4	Sistema financeiro brasileiro.....	90
5	CONCLUSÃO.....	95
	REFERÊNCIAS.....	101

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2008 ficará marcado na história da economia moderna como o período de uma das maiores crises financeiras já vistas pelo homem. Poupanças foram consumidas, bancos faliram, empresas que aparentavam solidez foram sacudidas, e até mesmo governos chegaram à beira da ruína. Entretanto, não foi somente a gravidade característica dos momentos de intensa instabilidade econômica que alastrou o pânico em escala global aos mercados.

Os principais fatores que alarmaram as entidades supervisoras do mercado foram a extensão dos efeitos de contágio da crise e a engenhosidade desastrosa de determinados produtos financeiros, que potencializaram as consequências do evento a um nível jamais calculado, mesmo nas previsões mais pessimistas.

Os estragos causados pela crise financeira de 2008 na economia mostraram ao mundo inteiro que as normas existentes até então não eram capazes de evitar a eclosão de eventos indesejados e de impedir seus efeitos de contágio. Assim, os supervisores viram-se pressionados mundialmente a apresentar à sociedade novas medidas protetivas, com o objetivo de sanar as evidentes falhas na rede de proteção dos mercados globais. Dentre essas ações, a principal delas foi a publicação - acelerada em função da crise - do terceiro acordo da Basileia.

Com isso, o objetivo geral desta dissertação é descrever as novas recomendações do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia a respeito da estrutura de capital e liquidez e avaliar o impacto dessas recomendações sobre o sistema bancário.

Em consonância com esse objetivo, pretende-se discorrer sobre as chances de sucesso ou fracasso do Acordo de Basileia III, com intuito de evidenciar as principais virtudes e dificuldades de sua implantação. A partir disso, aspira-se a elaborar sugestões para reforçar a estrutura regulatória vigente e contribuir com a resiliência do sistema financeiro brasileiro.

Nesse sentido, é importante ressaltar que as questões levantadas por esta dissertação não diferem muito dos objetivos que motivaram a publicação do primeiro Acordo de Basileia, ainda em 1988. Naquela época, a principal preocupação da regulação era garantir o direcionamento adequado dos recursos de poupadores, com base em uma controversa tabela de classificação de risco. O método mostrou-

se um fracasso, mas a inquietação dos supervisores era legítima e continua sendo válida nos dias de hoje, mesmo passadas mais de duas décadas daquele ano.

O segundo acordo representou uma significativa evolução na compreensão dos resultados da regulação financeira pelo Comitê da Basileia. Reconhecendo a autonomia das instituições, Basileia II procurou incentivar posturas de caráter mais conservador por parte dos bancos, desestimulando a exposição ao risco em excesso. Entretanto, a crise financeira de 2008 modificou o cenário mundial da regulação, estremecendo a relação da sociedade com os mercados de capital.

Verifica-se, a partir disso, um processo de aceleração e readequação das medidas para fortalecimento da regulação e gestão de risco do sistema financeiro internacional. Nesse contexto, o Comitê de Basileia propõe a discussão de regras mais rígidas nas áreas de capital e liquidez, em documentos¹ publicados ao final do ano de 2009. De natureza consultiva, esses documentos permaneceram abertos para comentários até 16 de abril de 2010, sendo reservado o restante daquele ano para ajustes dos padrões a serem implementados. O conjunto dessas novas ações é conhecido como Acordo de Basileia III.

Essas novas medidas vêm somar-se ao arcabouço regulatório já existente, com a finalidade de proporcionar maior solidez e estabilidade aos mercados financeiros. De fato, essa intenção não é diferente da que motivou a edição dos pactos anteriores, os quais não foram eficazes no seu desígnio final de evitar grandes crises financeiras.

Para atingir os propósitos desta dissertação, no primeiro capítulo serão descritas as principais características da intermediação financeira, dentre as quais as formas direta e indireta de financiamento e as funções mais importantes dos bancos na economia. Além disso, o conceito fundamental de crédito é explanado, inclusive com uma breve retrospectiva histórica, partindo de sua origem até aspectos modernos da sua natureza.

Ainda no primeiro capítulo, será apresentado um fenômeno muito presente nas atividades relacionadas às instituições financeiras: a assimetria da informação. As suas manifestações, através da seleção adversa e do risco moral, são constante objeto de preocupação dos supervisores, por serem de difícil gerenciamento, uma

¹ *Strengthening the resilience of the banking sector e International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring.*

vez que lidam diretamente com aspectos psicológicos de gestores, investidores e tomadores de recursos. Esse capítulo é finalizado com a recuperação dos conceitos de capital e de risco. Sobre este último, são relatados nove tipos principais de risco envolvendo os mercados financeiros em geral e as instituições bancárias em particular.

O segundo capítulo apresenta considerações sobre o arcabouço prudencial que sustenta a regulação bancária, servindo como introdução ao tema principal desta dissertação, os Acordos de Basileia. Nele também serão analisados aspectos da atividade regulatória e do papel da supervisão, e apreciadas características da desregulamentação e de novos produtos financeiros e sua relação com crises bancárias.

Nesse capítulo, será apresentada a criação do Comitê da Basileia, no início da década de 1970, contextualizada ao mercado financeiro mundial da época, mostrando as condições que levaram à sua formação. O item seguinte relata os princípios fundamentais do colegiado, os quais foram concebidos após o primeiro acordo e têm servido como fundamento para as normas publicadas desde a sua formalização.

A partir do terceiro capítulo, serão tratados diretamente os acordos editados pelo Comitê da Basileia, descrevendo as características gerais de Basileia I, II e III, através de uma pesquisa exploratória que recupere informações bibliográficas a respeito desses compromissos. O terceiro acordo, pela sua contemporaneidade, será analisado com maior profundidade, tanto no que diz respeito às suas inovações em relação ao pacto anterior, quanto sobre os seus problemas e falhas.

Além disso, serão detalhadas as especificidades da aplicação desse acordo no Brasil, ressaltando as diferenças de emprego das normas internacionais em comparação com as locais, tanto em aspectos técnicos quanto a respeito dos prazos de adaptação.

Nas considerações finais, será feita uma aproximação entre o arcabouço prudencial estabelecido e suas recentes atualizações propostas por Basileia III. O tema desta dissertação, portanto, será Basileia III: uma análise das novas recomendações do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia sobre o setor financeiro brasileiro.

2 INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

Na teoria da intermediação financeira, os atores principais dos negócios realizados são os agentes econômicos e os intermediários financeiros. Os agentes econômicos são quaisquer pessoas ou entidades que apresentem equilíbrio, superávit ou déficit financeiro. Os intermediários são instituições financeiras que fazem a aproximação entre os agentes econômicos, notadamente entre superavitários e deficitários (CARVALHO et al., 2000).

Os agentes superavitários têm uma previsão de renda superior a de custos para determinado período, criando uma expectativa frequentemente confirmada de geração de poupança. Os agentes deficitários, em contrapartida, esperam gastar mais do que receber em certo intervalo de tempo, resultando em saldo negativo na sua projeção financeira. Os agentes equilibrados, por sua vez, apresentam equilíbrio entre receitas e despesas.

A poupança gerada pelos agentes superavitários e a necessidade imposta aos agentes deficitários é uma evidente oportunidade de negócios para ambos os lados. Nesse sentido, os agentes podem ou realizar o empréstimo diretamente, assumindo os riscos e a administração da operação, ou contratar uma empresa que realize essa atividade.

É nessa segunda opção que se abre a oportunidade aos intermediários financeiros. Estes têm a função de mediar a relação entre os agentes econômicos superavitários e deficitários interessados, absorvendo os riscos e a administração da operação e oferecendo a sua especialização em troca de remuneração na forma de diferencial de taxas de juros. De fato, essa aproximação facilitada pelos bancos é a intermediação financeira propriamente dita, sendo a função mais tradicional e importante função do setor bancário.

2.1 FINANCIAMENTO DIRETO E INDIRETO

O sistema financeiro, segundo Saddi (2001, p.18) pode ser dividido em dois tipos de mercado: financeiro e de capitais. O surgimento e a sustentação de ambos pressupõem a existência de duas figuras essenciais, os poupadores e os tomadores de empréstimos. Tanto o primeiro quanto o segundo grupo são formados pelo

mesmo conjunto de pessoas ou instituições, como indivíduos, famílias, empresas e Estados. A diferença reside no papel que cada um vai desempenhar no momento do financiamento, o qual será definido pela capacidade de poupar dos emprestadores ou na disposição para gastar dos tomadores. De fato, é muito comum que um poupador em determinado financiamento torne-se tomador em outro, de acordo com as vantagens e desvantagens de cada negócio.

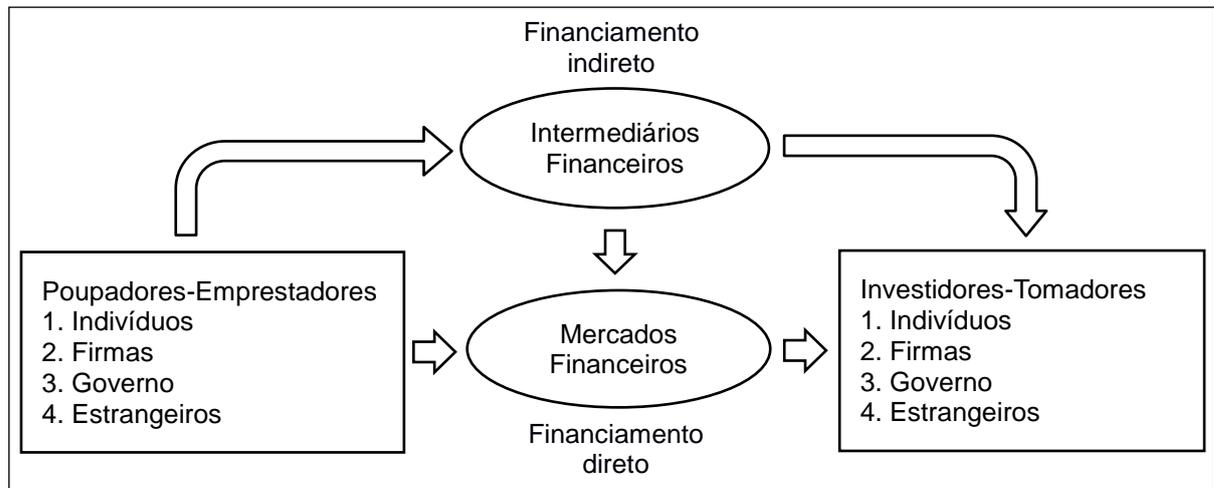
Esse duplo papel pode ser reconhecido na própria natureza da atividade bancária. Do ponto de vista do poupador, o banco desempenha a função de tomador, pois recebe e administra a poupança do agente superavitário, com a função de gerar lucro. Já sob a ótica do tomador final, o banco é o emprestador, uma vez que repassa os recursos obtidos, assumindo o risco da operação. Não há relação direta entre as duas pontas do financiamento, poupadores e tomadores não se enxergam, inexistindo relação jurídica entre eles, conforme frase clássica do economista David Ricardo, lembrada por Saddi (2001, p. 60) "A característica distintiva do banqueiro, afirma [David] Ricardo, inicia-se enquanto ele usa o dinheiro dos outros; enquanto usa o seu próprio dinheiro, ele é somente um capitalista."

Delimitados os dois principais agentes do sistema financeiro, é na forma direta ou indireta de relação entre eles que será definido o tipo de mercado em que o empréstimo se dará.

No mercado de capitais, a forma de financiamento é direta, ou seja, não há intermediários entre a atuação de poupadores e investidores. Aqui, segundo a definição de Saddi (2001, p.19), "[...] agentes econômicos superavitários veem transferidas suas poupanças para os agentes deficitários em operações que quase sempre envolvem ordens de transferência, títulos ou valores mobiliários". Nesse sistema, os intermediários atuam apenas como gestores das operações, ficando isentos de riscos e da possibilidade de ganhos com taxas de juros.

Já no mercado financeiro, verifica-se a presença das instituições financeiras no papel de intermediador entre o titular do crédito e seu tomador. Nesse caso, as instituições financeiras constituem-se em agentes legais capacitados a captar recursos junto aos poupadores, financiando indivíduos ou instituições que necessitem de fundos para consumo e investimento, chamados comumente de tomadores de recursos (GALVÃO, 2005).

Figura 1 - Fluxo de fundos por meio do sistema financeiro



Fonte: Hillbrecht (1999, p.19).

Conforme mencionado anteriormente, é possível visualizar, na figura acima, o duplo papel desempenhado pelos intermediários financeiros. Saggi (2001, p.19) corrobora essa visão, ao colocar inicialmente os bancos na posição de devedores, quando captam recursos do público poupador, sob determinadas condições, para posteriormente identificá-los como credores, no momento em que repassam aos tomadores de crédito propriamente ditos, sob novas condições, os valores captados anteriormente.

A divisão do sistema financeiro entre mercado de capitais (bolsa de valores, corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários) e intermediários financeiros (bancos, seguradoras e fundos de pensão), análoga à separação por formas de financiamento, pode ser avaliada também sob o ponto de vista do controle acionário das companhias. O primeiro conceito é caracterizado essencialmente pela distribuição da propriedade das companhias entre diversos agentes, sendo adotado por países como Reino Unido e Estados Unidos – modelo anglo-saxão, pró-mercado ou *market-centered*. O segundo fundamenta-se na utilização de empréstimos, como é característico das economias da Alemanha e do Japão – modelo pró-mercado bancário ou *bank-centered*.

Não há consenso entre os pesquisadores sobre qual desses modelos seria o mais indicado para estruturar o sistema financeiro. A expansão da economia japonesa, na década de 1980, sugeria que a orientação ao mercado bancário era mais vantajosa do que o modelo *market-centered*, pois minimizava a avidez de

investidores em lucrar rapidamente com o capital aplicado, favorecendo projetos de longo prazo.

Entretanto, o avanço da economia americana, na década de 1990, mostrou que a estrutura do sistema financeiro não poderia ser considerada como o fator determinante para diferenciação entre o desenvolvimento das economias das nações.

Com isso, as discussões atuais procuram considerar outras variáveis, como a escolha da estrutura de capital das empresas e a percepção dos investidores a respeito de projetos em países com diferentes estruturas financeiras. Além disso, outros fatores que passaram a receber maior atenção são o gerenciamento das firmas, o arcabouço legal e institucional e o aparelho regulatório de cada país (DOW, 2004² apud CORRÊA, 2005, p.15-16).

Dentro do escopo deste trabalho, interessa especialmente a forma indireta de financiamento e a atuação dos intermediários financeiros nessas operações, pois a regulação dos Acordos de Basileia atua sobre essas entidades e a sua mediação entre os agentes econômicos.

2.2 A IMPORTÂNCIA DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

Conforme mencionado anteriormente, a intermediação financeira é a mais antiga e importante função exercida pelos bancos. Com isso, para compreender melhor o papel dos intermediários financeiros na economia, é preciso imaginar uma situação onde eles não existam. Nesse cenário, apenas o financiamento direto seria viável. Dessa forma, indivíduos superavitários ou teriam de reter a moeda excedente ou transfeririam seus recursos diretamente às firmas, em troca de títulos de propriedade e dívida.

Naturalmente, numa economia baseada nesse modelo, o fluxo de movimentação de fundos entre emprestadores e tomadores seria muito baixo, afinal, a aplicação de poupanças não é a atividade finalística da grande maioria das pessoas e empresas. Além disso, ainda que os poupadores insistissem em aplicar suas reservas, o necessário monitoramento dos agentes beneficiados seria uma

² DOW, S. *When Do Owners Make a Difference? A comparison of market-centred versus bank-centred governance.* Université du Québec à Montréal, Jun. 2004.

ação muito dispendiosa e complexa, exigindo que fosse delegada a uma entidade exclusiva. Portanto, considerando o cenário proposto, se as instituições financeiras não existissem, teriam de ser inventadas.

Há três pressupostos básicos, elencados por Gurley e Shaw (1960³ apud ROSSETTI, 2002, p.629), para a realização da intermediação financeira. O primeiro deles é a constituição da moeda como sinal do amadurecimento da economia. O segundo é a presença de agentes econômicos deficitários e superavitários dispostos a arcar com os riscos e os custos envolvidos nas operações. O terceiro é a existência de instituições voltadas à intermediação financeira.

Assim, a intermediação financeira, segundo Lopes e Rosseti (1998), possibilita sanar a necessidade financeira de curto, médio e longo prazo de agentes deficitários, sob riscos minimizados para os agentes superavitários. Essa aproximação se constitui, portanto, em uma ponte pouco arriscada entre doadores e tomadores de recursos.

Hillbrecht (1999, p. 85) destaca a importância da conexão entre tomadores e poupadores, exercida pelos bancos, para fomentar o crescimento econômico: “Para que uma economia possa crescer, é necessário que os fundos dos poupadores sejam transferidos para aquelas pessoas ou firmas que têm as melhores oportunidades de investimento”.

Nesse sentido, Saunders (2007) reforça que a solidez do sistema financeiro, tendo nos bancos seu principal agente, é o alicerce fundamental para o desenvolvimento dos países. Por isso é tão importante a construção da rede de regulamentação bancária, uma vez que o descontrole da atuação dos bancos pode causar desordem generalizada na própria economia, e não somente no sistema financeiro, como mostram as crises sistêmicas.

Além disso, outro aspecto apontado por Rossetti (2002) para demonstrar a importância de intermediários financeiros para a economia é a manutenção de canais permanentes de negociação de operações de investimento ou captação de recursos. O sistema financeiro, ao criar uma entidade dedicada exclusivamente à intermediação, permite que essa atividade seja concretizada, em regra, com rapidez e sem interrupções.

³ GURLEY, J.; SHAW, E. *Money in a Theory of Finance*. Washington: Bookings, 1960.

Nesse sentido, Carvalho (2001) destaca seis pontos de interesse dos bancos no exercício da sua principal função:

- a) mobilização de recursos;
- b) alocação de recursos no espaço e no tempo;
- c) informação e monitoração de empresas;
- d) administração e alocação de riscos;
- e) liquidação de obrigações e realização de pagamentos;
- f) geração e divulgação de informação útil aos diversos setores da economia.

Naturalmente, se contrapõem aos benefícios da intermediação financeira seus custos para a economia, uma vez que, para prestar esse serviço, os bancos recebem um *spread*, isto é, a diferença entre as taxas que as instituições financeiras pagam aos agentes poupadores e a taxa que os bancos cobram dos agentes tomadores de recursos. Quando essa diferença se torna excessiva, investimentos potencialmente sadios, que seriam viáveis em ambientes com *spreads* normais, mostram-se inexecutáveis em função dos custos elevados.

Entretanto, apesar das despesas necessárias à manutenção da atividade bancária, dois fatores em especial tendem a minimizar esses custos: *expertise* e economia de escala. O primeiro aspecto diz respeito à eficiência em processos internos, como o uso de sistemas informatizados e outras tecnologias, que tornam fáceis e baratas a prestação de serviços correlatos. Já a economia de escala está relacionada ao alto volume de operações promovidas pelos intermediários financeiros, diluindo os custos de transação entre grupos de investidores, ao invés de indivíduos.

Portanto, os bancos, através da intermediação financeira, são provedores de liquidez e segurança ao sistema financeiro, bem como indutores e ferramentas do desenvolvimento através da concessão de crédito para consumo e investimento. Com o estreitamento da relação entre poupadores e tomadores, essas instituições não só atendem à necessidade de recursos dos agentes deficitários, como também possibilitam uma opção mais segura de investimento aos poupadores, em função da especialização na análise de concessão de crédito.

2.3 OUTRAS FUNÇÕES DOS INTERMEDIÁRIOS FINANCEIROS

Além da intermediação financeira, as instituições bancárias desempenham outras importantes funções no sistema financeiro, não se resumindo apenas à simples transferência de recursos entre agentes econômicos superavitários e deficitários.

Saunders (2007) destaca a transmissão da política monetária como uma das atividades especiais das instituições financeiras, uma vez que depósitos em bancos são utilizados amplamente com meio de pagamento, devido a sua natureza líquida. Dessa forma, os depósitos bancários representam um componente significativo da oferta de moeda, que por sua vez influencia diretamente o crescimento econômico e a inflação: “Os bancos são o conduto pelo qual as ações de política monetária afetam o restante do setor financeiro e a economia inteira.” (SAUNDERS, 2007, p.85).

Outro aspecto de natureza particular da indústria bancária é a maneira eficiente de prestação dos serviços de transferência de fundos e compensação de cheques, beneficiando toda economia. Saunders (2007) exemplifica que, em um único dia, circulam pagamentos da ordem de dois trilhões de dólares através do sistema *Fedwire* e *Chips*, as duas principais redes de pagamentos dos Estados Unidos.

Além disso, os bancos permitem aos poupadores o acesso a instrumentos com prazos, taxas de juros e volumes variados, ampliando as possibilidades de investimento de acordo com o perfil de cada agente envolvido no processo de financiamento.

2.4 CRÉDITO

O conceito de crédito está associado a qualquer relação financeira baseada na confiança. Esse sentimento não é unilateral, pois tanto o vendedor confia na capacidade de pagamento do comprador, quanto este acredita no valor dos bens e serviços que está adquirindo.

2.4.1 A origem do crédito: os primeiros banqueiros

Os primeiros registros históricos a respeito de atividades creditícias remetem à Mesopotâmia, aproximadamente ao ano 3400 A.C. Esses primitivos sistemas bancários baseavam-se no sistema de permuta. A concepção da moeda como objeto de troca surgiu apenas no século VIII A.C., na Lídia, um pequeno estado da Ásia Menor (MAGALHÃES FILHO, 1973, p. 81).

A propagação da ideia de um sistema monetário trouxe consigo o problema da diversidade. Na Idade Média, Gênova, Florença e Veneza, importantes cidades comerciais da época, adotavam cada uma a sua própria moeda. Com a crescente integração entre os mercados locais, surge a necessidade de troca de moedas, resultando no aparecimento dos cambistas, pessoas responsáveis por essas operações (MAGALHÃES FILHO, 1973). De fato, a palavra “banco”, proveniente do idioma italiano⁴, designava a mesa utilizada pelos cambistas para suas atividades, que era instalada em locais de grande movimento, como nos arredores de igrejas.

Os ourives tiveram também papel fundamental na origem dos bancos. Nesse mesmo período histórico, além de desempenhar o trabalho com metais preciosos, esses artesãos tinham a função de recebê-los e guardá-los, para uso posterior ou apenas por segurança. Esse serviço era prestado aos viajantes, aos mercadores e às classes sociais abastadas daquele tempo, mediante o pagamento de uma pequena taxa.

Com o tempo, os ourives perceberam que o ouro que mantinham sob guarda poderia ser emprestado, mediante pagamento de juros, pois as chances de uma retirada simultânea dos depósitos eram praticamente inexistentes. Além disso, a característica principal desse metal precioso é o seu valor intrínseco, podendo ser intercambiado, ao contrário das joias, possuidoras de identidade única, o que permitia ao ouro seu empréstimo e posterior reposição sem qualquer prejuízo ao proprietário (WONNACOTT et al., 1982).

⁴ Alguns historiadores atribuem sua origem ao vocábulo alemão *banck*, aplicado nesse idioma a um fundo comum, cujo significado teria sido posteriormente ampliado pelos italianos, referindo-se à acumulação de dinheiro (PERERA, 1998, p.8).

[...] o ourives emprestaria ouro e receberia em troca o valor correspondente em notas promissórias nas quais eram especificados a taxa de juros e o período de resgate das mesmas. Neste momento, sua atividade deixa de ser a de uma simples casa de penhores para transformar-se na de um banco comercial, como o conhecemos hoje. (WONNACOTT et al., 1982, p. 219).

Seguindo a mesma direção dos ourives, os cambistas, com o passar do tempo, incorporaram também novas operações aos seus negócios. Dentre elas, destacam-se o recebimento de depósitos como segurança, mediante o pagamento de uma taxa por parte dos depositantes – tal qual era feito pelos ourives em relação ao ouro –, e o empréstimo do próprio dinheiro acumulado pelos cambistas, vinculado à cobrança de juros, traçando as primeiras linhas de um estabelecimento bancário propriamente dito.

Os primeiros banqueiros, que viriam a substituir os cambistas, aparecem já no século XII, como consequência do acúmulo de fortunas pelas famílias ricas italianas. Além do empréstimo do próprio dinheiro, os banqueiros italianos passaram a descontar títulos e a emprestar os depósitos que recebiam, transformando os fundos que guardavam em fonte de renda para si e para seus proprietários:

Se o dinheiro que o banqueiro recebia como depósito sempre representou uma grande responsabilidade, pela qual recebia como paga um determinado valor por seu trabalho de custódia, a partir do momento em que se dispôs a usar o depósito efetivado em operações que lhe traziam outros ganhos, ansiou por novos e maiores depósitos, e esse excesso de demanda dos banqueiros fez com que os depósitos, para os depositantes, inicialmente fossem gratuitos e logo a seguir se convertessem em fonte de renda. (PERERA, 1998, p. 9).

A expansão contínua do mercantilismo, durante a Idade Média, foi fundamental para o crescimento das operações de crédito:

Os antigos banqueiros, que não podiam com seus próprios recursos atender à demanda contínua de crédito, iniciaram de forma lenta, moderada e desprovida de qualquer regulamentação legal, as operações de empréstimo com os valores que haviam recebido como depósito em custódia; iniciava-se uma nova fase, na qual era modificada a principal característica do depósito e que impedia seu uso para operações próprias ou alheias. (PERERA, 1998, p. 9).

Os banqueiros da época mantiveram essa atividade em regime familiar até o

século XV, quando o advento da contabilidade possibilitou o surgimento das primeiras organizações tipicamente bancárias (MAGALHÃES FILHO, 1973, p.154).

Segundo esse mesmo autor, os banqueiros foram muito influentes na queda do feudalismo e da monarquia e no conseqüentemente estabelecimento de um novo sistema de governo, o republicano, ao se tornarem uma classe muito rica e poderosa, devido principalmente à aquisição de terras, seja pela compra, seja pelo recebimento como pagamento de dívidas dos senhores feudais.

2.4.2 Aspectos Modernos do Crédito

Uma operação de crédito envolve a troca de um valor presente pela promessa de ressarcimento futuro, mediante um prazo estabelecido pelas partes. Nenhuma operação é imune a risco. A concessão de crédito é fundamentada acima de tudo na probabilidade de pagamento por parte do devedor, em avaliação prévia realizada pelo credor.

O básico de uma análise de crédito é o fato de que todo credor corre risco de perder o montante envolvido na operação de crédito, e que esse risco é confrontado com a oportunidade de ganho, inclusive juros sobre a operação. Quando o risco de perder é maior do que a oportunidade de ganhar, a operação não se realiza. (PERERA, 1998, p. 2).

Os principais fatores normalmente considerados na análise da concessão são o histórico do tomador; sua capacidade de endividamento; seu capital; as garantias de pagamento (colateral); os fatores macroeconômicos; e a composição do grupo econômico ao qual pertence o tomador.

Outro aspecto fundamental na questão do crédito é o montante da operação. Instituições financeiras com maiores margens de lucro são capazes de oferecer a seus clientes limites de crédito superiores aos de bancos de pequeno porte. Naturalmente, quanto maior for o valor emprestado, maior será a probabilidade do devedor não honrar seu compromisso. Esse é um dos fatores que explica porque o setor bancário é um dos mais supervisionados e regulados do mundo.

Foi justamente a expansão desenfreada do crédito que culminou numa das maiores crises econômicas já vistas pelo homem, a de 1929. Com um grande acúmulo de depósitos à vista, os Estados Unidos, entre os anos de 1917 a 1927, haviam emprestado a países europeus somas enormes de dinheiro. Entretanto,

grande parte dessas verbas destinaram-se a gastos bélicos, sendo consumidas de forma improdutiva, tornando-se impossível de serem recuperadas, pois os tomadores, ao invés de gerar novas riquezas, empobreceram-se em função da aplicação que haviam escolhido⁵.

Temerosos com o crescimento da dívida das nações europeias, os Estados Unidos, a partir de 1927, começaram a restringir ou mesmo negar novas concessões. Diante disso, os países europeus, dependes desse crédito, contraíram-se, reduzindo o mercado consumidor dos produtos norte-americanos, provocando o declínio dos preços agrícolas e de matérias primas.

A solução encontrada pelos condutores da política econômica norte-americana foi expandir novamente a oferta de crédito. Entretanto, esses novos capitais dirigiram-se para as bolsas, provocando uma alta vertiginosa do mercado acionário justamente no momento em que a economia entrava em declínio.

Com a modificação da percepção de risco, os bancos ingleses, no outono de 1929, iniciaram um processo de repatriamento dos recursos que tinham investido no mercado acionário de Nova York. O pânico instaurou-se, os preços das ações despencaram, causando a ruína dos especuladores e reduzindo o poder aquisitivo de grande parte da população:

Foi a crise mais severa conhecida até então; arrastou consigo uma quebra geral das instituições de crédito. Na Alemanha e Estados Unidos o sistema bancário esteve na iminência de desmantelar-se. O mecanismo de crédito internacional foi rompido; em muitos países os capitais foram apreendidos, e o pagamento das dívidas internacionais, suspenso. Finalmente, quando as nações encerraram-se em um nacionalismo econômico hermético, o crédito internacional perdeu a sua principal razão de ser. (PERERA, 1998, p. 21).

Esse ponto é considerado um marco na história do crédito. Não há dúvidas de que o seu mau uso e sua expansão desenfreada foram as principais causas dessa grave crise. A partir dela, a evolução dos financiamentos direcionou-se principalmente aos bens de capital, o que não evitou que novas e severas crises ocorressem. Diante disso, verifica-se a necessidade de um amplo sistema de

⁵ “Outra parte desses empréstimos foi destinada à reconstrução do sistema econômico dos países beligerantes. É provável que o desenvolvimento de suas exportações permitisse pelo menos o pagamento dos juros dos capitais investidos. Mas os Estados Unidos, cuja produção havia crescido de forma considerável, quiseram preservar seu mercado interno e impuseram elevadas tarifas aduaneiras.” (PERERA, 1998, p. 21).

regulação bancária, a fim de assegurar que o crédito seja usado de forma responsável, trazendo benefícios reais e sustentáveis à economia.

2.5 ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO

A informação é um dos insumos mais importantes do mercado financeiro. É a partir dela que o risco de cada aplicação será avaliado e decisões serão tomadas. Entretanto, a distribuição da informação nos mercados é feita de forma assimétrica, ou seja, “[...] uma das partes envolvidas na transação não tem toda informação disponível à outra” (HILLBRECHT, 1999, p.86-87).

Evidentemente, a obtenção de informações precisas e qualificadas e sua posterior análise são tarefas onerosas, que refletem diretamente no custo das transações. Saunders (2007) enfatiza que os poupadores comuns encontram dificuldade em aplicar diretamente em empresas, dado o alto custo da coleta de informações e monitoramento das atividades dessa firma. Destaca ainda que, caso o poupador opte por não fazer a coleta e o monitoramento de informações adequadamente, ficará exposto às consequências de contratar ativos de alto risco, ou ainda ao uso dos seus recursos de maneira diferente ao contratado entre as partes.

É justamente nesse âmbito que se abre o espaço para a presença do intermediário no mercado financeiro. Assim, se os indivíduos apresentam dificuldade em avaliar os riscos envolvidos na alocação de recursos, os bancos, por sua vez, são especializados na produção de informação e redução dos custos através dos ganhos com a economia de escala, oferecendo aos doadores de recursos a segurança de seus fundos serem alocados em projetos de menor risco (CARVALHO, 2007).

Como os bancos conseguem selecionar melhor as firmas para conceder empréstimos do que os poupadores individualmente. Eles podem emprestar a uma taxa de juros maior que a paga na captação dos recursos, e lucrar com essa produção de informação. (HILLBRECHT, 1999, p. 91).

Dessa forma, os intermediários financeiros atuam no sentido de reduzir a assimetria de informações entre as partes envolvidas no negócio, diminuindo, portanto, o custo das transações. Conforme Mishkin (2000), compreender a presença de informação assimétrica nos mercados financeiros é fundamental para

entender o seu funcionamento e a sua necessidade de regulamentação, pois essa disparidade pode ocasionar problemas ao sistema financeiro – classificados como “seleção adversa”, quando ocorrem antes das transações, e “risco moral”, quando ocorrem após as transações.

2.5.1 Seleção adversa

A seleção adversa advém da dificuldade de diferenciar o tomador de recurso de alto risco do de baixo risco, antes de ser efetuado o empréstimo. Nessa situação, o primeiro, devido a sua maior necessidade de financiamento em relação ao segundo, é o que normalmente procura crédito com maior afinco junto ao sistema financeiro.

A dificuldade de seleção adequada do tomador a ser beneficiado pelo empréstimo ocasiona a possibilidade de preferência pelo pior negócio por parte do poupador. De fato, Hillbrecht (1999, p.87) afirma que, “como o poupador não tem condições de avaliar adequadamente o risco, é mais provável, portanto, que ele acabe emprestando ao tomador de alto risco”.

Além disso, existe a chance concreta da não concessão de qualquer recurso, pois o detentor do crédito pode não se sentir seguro o suficiente para efetivar o negócio, prejudicando particularmente as boas ou más empresas, que deixaram de ser financiadas, e a própria economia como um todo, que teve o seu crescimento freado e a sua capacidade de crédito reduzida.

Uma das formas de mitigar o problema da seleção adversa é a especialização de empresas na produção de informações precisas, seguras e qualificadas a respeito dos possíveis tomadores de crédito. Em caso de sucesso, o conhecimento produzido torna-se mercadoria valiosa aos investidores, que poderão selecionar melhor seus investimentos e ampliar a sua renda. É o caso das agências de classificação de risco, como *Moody's*, *Standard & Poor's* e *Fitch Ratings*.

Entretanto, a produção privada de informações esbarra em um novo obstáculo, o *free-rider*. Ele é o “caroneiro” da informação, ou seja, não pagou por ela, mas obtêm a mesma vantagem das pessoas que pagaram, atuando especialmente no mercado acionário. Dessa forma, cria-se um ambiente de competição pelo melhor

negócio, aumentando o seu preço e impedindo, em muitos casos, que os legítimos proprietários da informação lucrem adequadamente com o investimento pretendido.

Uma alternativa ao mercado privado de informações é a regulamentação governamental, através da produção de informações oficiais. Entretanto, essa atividade certamente encontraria entraves políticos, uma vez que o governo teria de divulgar informações negativas sobre empresas. Outra possibilidade é o estabelecimento, por parte do governo, de normas e padrões para a divulgação de informações pelas próprias firmas, possibilitando a consulta periódica a balanços, por exemplo. Essa forma de regulamentação é adotada pela maioria dos governos do mundo em relação ao mercado mobiliário, cabendo, no Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) essa atividade.

2.5.1.1 Seleção adversa no setor bancário

A especialização dos bancos na produção de informação, segundo Hillbrecht (1999), proporciona a eles a possibilidade de lucro sobre essa atividade, uma vez que conseguem selecionar melhor as empresas beneficiadas pelo crédito do que os poupadores individuais. Assim, as instituições financeiras emprestam recursos a uma taxa de juros maior do que a paga na sua captação, atuando como mitigadores do problema de seleção adversa e ainda obtendo lucro com isso. O autor corrobora esse fato dando destaque à atuação exitosa dos bancos na área de financiamento: "O fato de que os bancos representam a maior fonte de recursos externos de firmas em todo o mundo é uma indicação de seu sucesso em reduzir o problema de seleção adversa no mercado financeiro." (HILLBRECHT, 1999, p.91).

Entretanto, apesar dessa especialização, os bancos não estão imunes ao problema da seleção adversa. Por exemplo, imagine-se que três empreiteiras, com condições financeiras semelhantes, venceram diferentes licitações para a construção de usinas hidrelétricas ao longo de determinados rios. Essas empresas, a fim de angariar recursos para a execução das obras, batem à porta de um mesmo banco, que possui recursos disponíveis para financiar uma delas. Entretanto, uma das áreas das futuras construções será demarcada como território indígena, conforme informação privilegiada fornecida por um político à empreiteira implicada. Assim, essa empresa tem urgência na conclusão do projeto, e está disposta a pagar

juros elevados para conseguir recursos rapidamente. Como as informações disponíveis à instituição financeira são muito parecidas, devido ao problema da informação assimétrica, a tendência aponta para a seleção da firma disposta a pagar mais caro pelo crédito. Nessa situação hipotética, mesmo sem saber, o banco pode acabar empenhando fundos em um projeto mais arriscado do que os outros, correndo mais risco e prejudicando as firmas em situação mais favorável do que a da suposta beneficiada.

É importante destacar que a informação assimétrica não é a causa exclusiva do surgimento do problema em questão. Para Galvão (2005), taxas de juros demasiadamente elevadas podem induzir à seleção adversa dos tomadores de crédito, tendo em vista que os tomadores com bons projetos tendem a se sentir desencorajados em função do elevado custo. Em contrapartida, tomadores com situação financeira delicada se dispõem a tomar crédito a qualquer preço.

Nesse sentido, é importante considerar outro aspecto que pode estar relacionado à seleção adversa: o racionamento de crédito. Esse fenômeno ocorre quando há excesso de demanda de crédito no mercado, após ser atingido o ponto máximo de lucro para os bancos - resultado da relação risco/taxa de juros. Esse cenário origina a rigidez da taxa de juros, tendo como consequência a rejeição de alguns solicitantes de crédito e de outros não, ainda que sejam idênticos do ponto de vista do risco a ser assumido. O racionamento de crédito caracteriza-se pela rejeição de firmas mesmo quando estão dispostas a pagar taxas de juros maiores do que as contempladas; ou quando as empresas não conseguem obter empréstimos sob qualquer taxa de juros, mas conseguiriam se houvesse uma maior oferta:

O aspecto da seleção adversa das taxas de juros é uma consequência de tomadores diferentes terem probabilidades diferentes de pagarem seus empréstimos. O retorno esperado do banco obviamente depende da probabilidade de pagamento das dívidas, portanto o banco gostaria de ser capaz de identificar tomadores que têm maior probabilidade de pagar. É difícil identificar “bons tomadores de crédito” e fazê-lo requer do banco o uso de uma variedade de “dispositivos de seleção”. A taxa de juros que um indivíduo está querendo pagar pode agir como um desses dispositivos de seleção: aqueles que estão querendo pagar altas taxas de juros podem, na média, ser os piores riscos [...] (STIGLITZ; WEISS, 1981⁶ apud CHIANAMEA, 2004, p.18).

⁶ STIGLITZ, J. E.; WEISS, A. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, v. 71, p. 393-410, 1981.

O fenômeno da seleção adversa no mercado de crédito pode levar um projeto de boa qualidade a não conseguir financiamento, uma vez que a real situação dos projetos nem sempre vem à tona para os investidores, devido à assimetria da informação. Dessa forma, por não haver um interesse por parte dos maus pagadores em revelar a sua real situação, o credor acabará por aplicar uma taxa de retorno médio, que no limiar tende a inviabilizar projetos de baixo risco.

2.5.2 Risco moral

O risco moral surge após a operação ocorrer. Ele advém da possibilidade da assunção de projetos mais arriscados do que os inicialmente tratados no momento da concessão do crédito, por parte do tomador. Este, por estar administrando recursos de outra pessoa, torna-se propenso a assumir maior risco nos seus projetos, a fim de angariar retorno superior ao esperado no primeiro cenário. Evidentemente, há a possibilidade de sucesso, mas as chances de algo dar errado crescem de forma diretamente proporcional ao risco assumido, e, em caso de insucesso, a perda será socializada com os doadores de recursos.

Ademais, o tomador, de posse dos recursos, pode ainda utilizá-los para fins completamente estranhos aos acordados no empréstimo, contrariando totalmente a expectativa do investidor, que amargará severo prejuízo.

Em qualquer um dos casos, o risco moral exige que o poupador monitore as atividades do agente financiado, a fim de garantir que a sua poupança seja bem aplicada, o que pode encarecer significativamente a operação. Nesse caso, o poupador pode simplesmente desistir do projeto, gerando todas as consequências negativas anteriormente citadas – imobilização do crescimento econômico e redução da margem de crédito ofertada no mercado.

2.5.2.1 Risco moral no setor bancário

O problema do risco moral, causado pela dissimetria de informação após a concessão do financiamento, motiva os bancos a precificarem-no nas operações de crédito que realiza, aumentando as taxas médias de juros em financiamentos de projetos sujeitos a essa característica.

Recuperando o exemplo anterior, supõe-se que a empreiteira escolhida pela instituição financeira para construção da usina hidrelétrica decida adiar esse projeto, contando com a complacência do poder público, e aplique os recursos obtidos em obras de infraestrutura que execute em determinada cidade, a fim de obter maior retorno. Ora, o banco, ao emprestar fundos a essa firma, o fez de acordo com a relação de risco-retorno que a primeira obra representava. Uma mudança de projeto após a concessão dos recursos normalmente traz consigo o aumento do risco, que talvez o banco não estivesse disposto a correr.

2.6 CAPITAL E RISCO

No âmbito da economia, o capital pode ser visto como qualquer bem ou riqueza passível de ser empregada na produção de algo. Na indústria tradicional, o capital refere-se simplesmente ao patrimônio da organização. Já na indústria bancária, ele é visto como a junção do patrimônio acionário, das reservas e de outras fontes de recursos. Essa diferença é estendida à adaptação do capital adequado de acordo com o tipo de indústria.

Se na maioria das indústrias o capital considerado adequado depende principalmente da avaliação dos seus proprietários e credores em relação ao risco, no caso dos bancos é necessário haver muito mais rigor na aplicação de capitais, pois eles pertencem, essencialmente, a terceiros. Nesse sentido, do ponto de vista macroeconômico, a estabilidade do sistema financeiro depende da correta visão do capital de um banco, levando em consideração o risco de insolvência julgado apropriado para uma economia (MAISEL, 1981⁷ apud RODRIGUES, 1998, p.17).

Segundo esse autor, os bancos devem efetuar constante mensuração dos riscos envolvidos nas aplicações, a fim de ajustar permanentemente o capital adequado, não perdendo de vista o seu valor econômico. Isso se deve não só à importância do capital bancário para a estabilidade da economia, mas também à heterogeneidade da sua composição, feita por ativos e passivos de inúmeros depositantes e tomadores, ao contrário de empresas de outros ramos, que trabalham com um número limitado de clientes.

⁷ MAISEL, S. J. *Risk and Capital Adequacy in Commercial Banks*. Chicago: National Bureau of Economic Research, 1981.

Diante dessa conjuntura, é importante que sejam estabelecidos padrões que testem a adequação de capital dos bancos. Nesse sentido, o Comitê de Basileia estabeleceu um índice para esse fim, ressaltando que ele não deve ser definitivo, pois há inúmeros fatores a serem considerados na avaliação da solidez das instituições bancárias. Um dos preceitos do primeiro Acordo de Basileia, de 1988, relaciona a solidez do sistema econômico ao tamanho do capital das instituições, o qual será tratado mais adiante.

2.6.1 Risco

A intermediação financeira é uma atividade intrinsecamente arriscada. Não existe forma de emprestar recursos sem a possibilidade de perdas. Essa máxima é expressa na taxa de juros de cada negociação, que varia de forma diretamente proporcional à avaliação de risco realizada pela instituição financeira.

Saunders (2007) relaciona nove principais tipos de risco que podem ser enfrentados pelos intermediários financeiros modernos:

- a) risco de mercado;
- b) risco de crédito;
- c) risco operacional;
- d) risco de variação de taxa de juros;
- e) risco de operações fora do balanço;
- f) risco de câmbio;
- g) risco soberano;
- h) risco de liquidez;
- i) risco de insolvência.

Além desses, o autor destaca ainda a existência do que chama de “riscos discretos” (2007, p.109), como alterações na legislação tributária, falsificações e violações fiduciárias, e mudanças súbitas e inesperadas nos mercados financeiros causadas por guerras, crises e outros eventos repentinos. Por fim, vale lembrar que existem os fatores de risco relacionados à assimetria de informação – seleção adversa e risco moral – já abordados no Capítulo 2.

2.6.1.1 Risco de mercado

O risco de mercado está presente sempre que os Intermediários Financeiros avançam além dos seus territórios tradicionais de atuação – investimento a longo prazo, financiamento ou *hedging* –, passando a negociar ativos, passivos e derivativos (SAUNDERS, 2007, p.101). Quando banco assume uma posição comprada ou vendida, sem cobertura, em títulos de renda fixa, ações, mercadorias e derivativos, e os preços oscilam na direção oposta à esperada, os efeitos do risco de mercado serão sentidos. Naturalmente, quando mais voláteis forem os preços dos ativos, maior será o risco enfrentado.

Para ilustrar a importância da cautela que os Intermediários Financeiros devem ter diante dos riscos de mercado, Saunders (2007) cita o exemplo do banco de investimentos Barings, tradicional instituição britânica com mais de 200 anos de existência, que quebrou em fevereiro de 1995, devido a perdas com negociação de títulos:

[...] o banco (ou mais especificamente um operador, Nick Leeson) estava apostando na alta do Índice Nikkei, do mercado japonês de ações, comprando contratos futuros desse índice (no valor de 8 bilhões de dólares). Entretanto, por vários motivos – incluindo o terremoto de Kobe -, o índice acabou caindo. Em consequência, durante o período de um mês, o banco perdeu mais de 1,2 bilhão de dólares em suas operações com títulos, o que o tornou insolvente. (SAUNDERS, 2007, p.101)

O encolhimento das atividades tradicionais dos bancos comerciais tem incentivado essas instituições a atuarem cada vez mais no mercado de ações e títulos, aumentando a preocupação com a sua solvência. Com a crescente securitização de empréstimos bancários, o número de ativos que se tornam líquidos e negociáveis tem aumentado constantemente. Dessa forma, Saunders amplia a concepção de risco de mercado, definindo-o como “[...] a incerteza a respeito dos lucros de um Intermediário Financeiro, resultante de mudanças de condições de mercado, tais como o preço de um ativo, taxas de juros, volatilidade de mercado e liquidez.” (SAUNDERS, 2007, p.176-178).

O autor cita cinco formas de redução do risco de mercado, e que podem auxiliar na sua mensuração: fornecimento de informações à alta administração a respeito da exposição a risco assumida por operadores; imposição de limites de posição das carteiras dos operadores; comparação de resultados, alocando mais

capital nas áreas com maior potencial de retorno por unidade de risco; avaliação de desempenho dos operadores, não só diante de resultados absolutos, mas considerando também o retorno em relação ao risco assumido; regulamentação, por meio de exigências de capital (SAUNDERS, 2007).

Além do índice de capital mínimo, o BCBS recomenda a adoção de modelos particulares para controle e mensuração do risco de mercado. Um desses sistemas é o *Value at Risk* (VaR), o qual, segundo definição de Verrone (2007), pode ser entendido como a perda máxima esperada de uma carteira sob condições normais de mercado a um determinado nível de confiança e dentro de um horizonte de tempo. Outro método apontado pelo BCBS é o *RiskMetrics*, desenvolvido pelo banco J. P. Morgan na década de 90, que também se baseia fortemente no conceito de valor em risco.

2.6.1.2 Risco de crédito

O risco de crédito existe diante da possibilidade da parte tomadora não honrar suas obrigações com o respectivo investidor. No caso hipotético do pagamento do capital cedido e dos juros acordados ser feito de forma regular e integral, o risco de crédito seria eliminado. Segundo Lastra (2000), o risco de crédito é a própria essência do risco bancário, tendo em vista a incapacidade ou simplesmente falta de vontade do tomador de não pagar as suas dívidas – situação aplicável também na relação entre emissores e detentores de títulos.

Para protegerem-se do risco de crédito, Saunders (2007) destaca instrumentos oferecidos por intermediários financeiros que limitam o retorno positivo, como os empréstimos bancários, fixando a taxa de juros: “Isso assume a forma de pagamento de juros com elevada probabilidade e uma perda substancial (de principal e juros) com probabilidade muito menor”.

Outra forma de proteção ao risco de crédito adotada pelos bancos é a diversificação de portfólio:

Se um banco emprestar muito a uma mesma pessoa ou instituição, a uma mesma região, ou ainda a um mesmo setor de atividade econômica, ele estará demasiadamente exposto ao risco desses empréstimos. O banco pode reduzir esta exposição simplesmente diversificando a concessão de empréstimos. (HILLBRECHT, 1999, p. 99).

Disso, saliente o mesmo autor, os bancos possuem departamentos especializados em avaliar a capacidade do tomador de quitar seus empréstimos. No caso de pessoas físicas, são observadas informações como renda, emprego e patrimônio líquido; para pessoas jurídicas, é analisada a condição financeira a respeito do projeto a ser financiado (HILLBRECHT, 1999).

2.6.1.3 Risco operacional

O risco operacional relaciona perdas a questões de pessoal, de processos internos ou de sistemas informatizados. Pela definição de Lastra (2000), esse fator pode se apresentar da seguinte forma:

O risco operacional resulta de falhas dos bancos em seus controles internos, dos erros humanos, de enguiços no sistema de informática e da não compreensão da administração ou seu desconhecimento de novos sistemas operacionais. (LASTRA, 2000, p. 88).

Saunders (2007) ressalta a importância de uma qualificada gestão de pessoas, informações e processos, por parte das instituições financeiras, para reduzir custos operacionais e maximizar ganhos, através das economias de escala e de escopo:

As economias de escala dizem respeito à capacidade de um Intermediário Financeiro para reduzir seus custos médios operacionais, ampliando a produção de serviços financeiros. As economias de escopo dizem respeito à capacidade de geração de sistemas de custo, produzindo mais de um serviço com os mesmos recursos. (SAUNDERS, 2007, p.104).

Com o intuito de destacar a importância dos sistemas informatizados nas organizações, Saunders (2007) faz uma diferenciação, classificando-os como de risco tecnológico. Para o autor, a falta de investimentos adequados nessa área pode provocar deseconomias de escala, “por causa do excesso de capacidade, redundância tecnológica e/ou ineficiências burocráticas”, e de escopo, devido à “incapacidade de gerar sinergias ou reduções esperadas de custo com novos investimentos em tecnologia”. Segundo ele, o descuido com fatores de risco tecnológico pode inclusive levar um intermediário financeiro à falência, no longo prazo.

Nesse sentido, Lastra (2000) recupera o exemplo da quebra do banco

Barings, citado por Saunders (2007) na sua explicação sobre os efeitos do risco de mercado. Segundo a autora, não foi só o comportamento inesperado do Índice Nikkei que provocou a falência do banco, mas também a falha da administração em identificar e controlar as operações fracassadas, permitindo a excessiva exposição da instituição a fatores externos, reconhecendo-se, portanto, a presença de elementos típicos de risco operacional.

Além disso, o BCBS (1997) classifica a fraude como uma forma específica do risco operacional. Lastra (2000) acrescenta que a fraude, mais do que um risco, é um crime, devido à presença de má-fé, e que por isso deve ser tratada com maior rigor pelos bancos do que outros eventos indesejados decorrentes de riscos propriamente ditos. Saunders (2007) salienta que a crescente substituição de papel-moeda e cheques por transferências eletrônicas tem propiciado novos problemas em termos de furto, falsificação e espionagem.

2.6.1.4 Risco de variação de taxa de juros

O risco de variação de taxa de juros existe em função da possibilidade de mudança na relação entre a taxa de juros que um banco paga sobre seu passivo e recebe sobre o respectivo ativo, na atividade denominada por Saunders (2007, p. 99) como “transformação de ativos”.

A transformação de ativos por parte dos intermediários financeiros é o processo de “[...] compra de títulos primários e emissão de títulos secundários” (SAUNDERS, 2007). Como essas operações normalmente possuem prazos distintos ocorre um descasamento temporal nessa transformação, expondo os intermediários aos efeitos do risco de variação de taxa de juros. Lastra (2000) destaca que, quanto maior for o descasamento de tempo entre as etapas de captação e de investimento, maiores são as chances dos efeitos desse risco se manifestarem.

Uma das maneiras desse risco afetar os intermediários financeiros é o refinanciamento (SAUNDERS, 2007). Esse fenômeno ocorre quando o prazo dos ativos cedidos pelo intermediário é maior do que o de seus passivos. Assim, a taxa de juros de investimento está fixada em determinado valor até o final da operação, enquanto que o índice pago pelos recursos originários pode se modificar no ato da renovação ou da recontração.

A segunda forma de ocorrência dos efeitos desse risco é o reinvestimento (SAUNDERS, 2007). Nessa situação, o intermediário financeiro capta recursos, sob determinadas condições, por um prazo superior ao respectivo investimento. Assim, ao renovar as aplicações, o banco pode alcançar taxas inferiores as da própria captação, obtendo prejuízo com isso.

Dessa forma, o casamento de prazos é a melhor forma de reduzir a exposição do intermediário financeiro ao risco de variação de taxa de juros. Contudo, a aversão ao risco implica redução na rentabilidade, pois restringe a atuação dos bancos em uma de suas especialidades, a transformação de ativos com risco.

2.6.1.5 Risco de operações fora do balanço

As operações fora do balanço são atividades que dizem respeito à forma futura do balanço de um intermediário financeiro. Elas não aparecem no balanço patrimonial corrente por não estarem ligadas nem à posse de um direito primário nem a uma obrigação secundária, envolvendo a criação de ativos e passivos condicionais.

Saunders (2007) cita como exemplo dessas operações a concessão de garantias na forma de cartas de fiança. Ao emitir títulos prometendo pagamentos do principal e juros a seus investidores, governos valem-se das cartas de fiança emitidas por intermediários financeiros para assegurar que honrarão suas obrigações. Após os tomadores quitarem seus débitos, as cartas de fiança perdem seu valor, não aparecendo nos balanços dos bancos. Já a comissão relativa às cartas é efetivamente registrada no demonstrativo de resultados do intermediário financeiro. Entretanto, se os governos citados no exemplo acima não pagarem suas dívidas, a garantia é executada, transformando-se em passivo real para o intermediário financeiro, que deve indenizar os investidores implicados.

Além das cartas de fiança, há ainda diversas outras atividades fora do balanço, como compromissos de concessão de empréstimos por bancos, contratos de processamento de empréstimos hipotecários por instituições de poupança e posições que envolvem contratos a termo, contratos futuros, swaps, opções e outros derivativos (SAUNDERS, 2007). Embora essas as operações sejam interessantes para os bancos por não sobrecarregarem ou ampliarem o balanço, elas podem

ocasionar perdas significativas ou mesmo a quebra de um intermediário financeiro.

2.6.1.6 Risco de câmbio

O risco de câmbio está relacionado com a atuação de intermediários financeiros além das fronteiras do seu país. Ao expandir suas aplicações ou financiar passivos no exterior, os bancos ficam expostos à variação cambial da moeda utilizada na negociação, podendo ser tanto beneficiados quanto prejudicados com a flutuação do câmbio:

Para que se entenda como surge o risco de câmbio, imaginemos que um IF americano faça um empréstimo em libras (£) a uma empresa britânica. Se a libra se desvalorizar em relação ao dólar americano, os pagamentos de principal e juros recebidos por investidores norte-americanos perderiam valor, em termos de dólares. Na realidade, se a libra caísse o suficiente durante período de investimento, quando os fluxos de caixa fossem convertidos em dólares, o retorno total poderia ser até negativo. Ou seja, quando da conversão dos pagamentos de principal e juros de libras para dólares, as perdas cambiais podem contrabalançar o valor prometido de pagamentos de juros em moeda local, à taxa de câmbio vigente no momento em que o investimento foi efetuado (SAUNDERS, 2007, p.106).

A melhor forma de redução do risco de câmbio é o casamento de ativos e passivos por parte do intermediário financeiro. Ao equilibrar esses volumes, as instituições compensam a flutuação do câmbio, mantendo uma estabilidade relativa das operações, ainda que, em valores absolutos, ocorra crescimento ou redução dos débitos ou créditos. Ao aliar o casamento de exposições em moeda estrangeira tanto nos volumes quanto nos prazos, o intermediário financeiro ficará praticamente imune não só ao risco de câmbio, como também ao risco de variação de taxa de juros, conforme visto anteriormente.

Além disso, é recomendável que os bancos diversifiquem a sua expansão para o exterior, incluindo em suas operações diferentes países ou compra de títulos de diversas empresas de um mesmo país. Dessa forma, reduzirá também sua exposição ao risco soberano.

2.6.1.7 Risco soberano

A exposição dos bancos ao risco soberano é resultado da sua atuação no

mercado externo, tal qual o risco de câmbio. O risco soberano, no entanto, é uma espécie de risco de crédito, porém mais severa, pois o intermediário financeiro possui recursos jurídicos mais restritos em nações estrangeiras do que no seu próprio país:

Por exemplo, quando uma empresa doméstica não é capaz ou não está disposta a quitar um empréstimo, como titular de direitos um IF normalmente pode recorrer à justiça, recuperando eventualmente parte do seu investimento original, à medida que os ativos da empresa inadimplente são liquidados ou reestruturados. Em contraste, uma empresa estrangeira pode deixar de devolver o principal ou pagar os juros de seus títulos, muito embora queira fazê-lo. Mais comumente, o governo do país pode proibir pagamentos ou limitá-los em vista de insuficiência de reservas e motivos políticos. [...] Na eventualidade de tais restrições ou proibições totais de pagamento, o IF quase nenhum recurso tem à lei de falência local ou à justiça internacional. (SAUNDERS, 2007, p.107).

Nesse sentido, Lastra (2000) classifica o risco soberano de duas formas: risco econômico, no que tange à capacidade financeira do tomador em honrar seus compromissos; e risco político, envolvendo questões políticas governamentais.

Para Saunders (2007, p. 107), a forma mais indicada ao intermediário financeiro para reduzir sua exposição ao risco soberano é o “[...] controle sobre a oferta futura de empréstimos ou fundos ao país envolvido”.

2.6.1.8 Risco de liquidez

O risco de liquidez existe devido à possibilidade dos titulares de passivos exigirem a retirada dos seus direitos em moeda corrente além da capacidade imediata de pagamento dos bancos. Os saques rotineiros são previstos pelos bancos, mas circunstâncias inesperadas, como a redução da confiança no intermediário financeiro, podem levar os correntistas a uma corrida bancária, superando as reservas disponíveis para esse fim.

Conforme destaca Saunders (2007, p.108), o ativo mais líquido utilizado pelos bancos para cobrir a retirada de fundos é o caixa. Nesse sentido, Hillbrecht (1999) explica o dilema administrado pelos intermediários financeiros para equilibrar lucratividade e exposição ao risco de liquidez:

O banco pode simplesmente minimizar o risco de liquidez, mantendo um elevado volume de reservas em caixa, entretanto, isso reduz suas possibilidades de conceder empréstimos e aplicar em outros ativos que lhe

dão um retorno positivo. Claramente, o banco enfrenta um *trade-off*: se ele quiser diminuir sua exposição ao risco de liquidez, ele deve reduzir o retorno médio de seus ativos e, conseqüentemente, sua lucratividade. (HILLBRECHT, 1999, p. 98).

A respeito disso, Hillbrecht (1999) salienta ainda o papel da regulação bancária no auxílio aos bancos para reduzir sua exposição ao risco de liquidez, ao exigir que mantenham junto ao Banco Central, na forma de depósito compulsório, parte dos depósitos disponíveis. De fato, é do interesse dos bancos manter um nível adequado de reservas, pois, em caso de necessidade de liquidez, o custo de realocação de ativos costuma ser muito alto.

A possibilidade de um banco não liquidar seus ativos quando for requisitado está diretamente associada à sua solvência, conforme Lastra (2000). Dessa forma, quando maior for o risco de liquidez ao qual o intermediário financeiro se expõe, maior também será o seu risco de insolvência.

2.6.1.9 Risco de insolvência

A insolvência é caracterizada pela incapacidade de uma instituição para cobrir perdas em operações que tenham causado prejuízos. Normalmente, o risco de insolvência está associado à exposição de um intermediário financeiro aos riscos excessivos relacionados anteriormente neste capítulo. Além disso, o nível de endividamento é fator fundamental na conservação da solvência de um banco. Sucintamente, Hillbrecht (1999) descreve a insolvência de um banco como a situação em que ele não possui ativos suficientes para pagar seus credores e seu patrimônio líquido é negativo.

As principais medidas regulatórias adotadas pelos Acordos de Basileia visam, em última instância, à eliminação do risco de insolvência dos bancos, pois os efeitos de uma quebra bancária podem repercutir negativamente em todo o sistema financeiro e na economia real, pelo efeito de contágio. Dessa forma, a gestão do capital e a definição de capital adequado dos bancos são medidas fundamentais para a sustentação da economia, sob o ponto de vista da regulação bancária.

Além disso, conforme assinala Hillbrecht (1999), ao exigir que os bancos aportem uma porcentagem de capital próprio em suas operações, a regulação bancária reduz o problema do risco moral, uma vez que os intermediários passam a

ter mais a perder em empréstimos concedidos. Com isso, os bancos tendem a tornarem-se mais criteriosos na seleção de projetos de alto risco, reduzindo, por consequência, o risco de insolvência.

3 ARCABOUÇO PRUDENCIAL

Ao abordar a questão da regulação bancária, é necessário delimitar o conceito de regulação. Inicialmente, é possível identificar três acepções comuns do termo, que se referem ao campo jurídico, político e sociológico, conforme segue, respectivamente:

Um conjunto específico de comandos normativos, em que a regulação envolve um agrupamento de regras coercitivas, editadas por órgão criado para determinado fim. Influência estatal deliberada, em que a regulação, num sentido mais amplo, cobre toda a ação estatal destinada a influenciar o comportamento social, econômico ou político. Forma de controle social, em que todos os mecanismos que afetam o comportamento humano são determinados por regras advindas do Estado ou, em alguns casos, não (como a autorregulação). (BALDWIN; CAVE, 1999⁸ apud SADDI, 2001, p.21).

Na área da economia, a primeira aplicação prática desses conceitos surgiu com a tentativa do Estado de controlar monopólios de produtos ou serviços. O objetivo principal da regulação era proteger os consumidores da imposição de preços por parte de companhias com pouca ou nenhuma concorrência (SADDI, 2001).

Com o desenvolvimento da teoria econômica, um novo sentido foi agregado à regulação, passando a ser entendida como a atuação estatal no lado da oferta e a ação de grupos de interesse no lado da demanda. Esse entendimento simplista, que limitava a regulação a um processo, logo foi substituído por questionamentos práticos. Muito mais do que a pacificação de um conceito, os autores passaram a se preocupar com as justificativas e as consequências da regulação sobre o sistema financeiro (SADDI, 2001).

Modernamente, a regulação tem como principais objetivos definir as instituições abrangidas por suas normas e ordenar a atividade econômica através da atividade legislativa do Estado de acordo com a sua política para área. É nesse contexto que surgem os Acordos de Basileia, uma união de diferentes países com o objetivo de padronizar normas bancárias e fiscalizar instituições com atuação internacional.

⁸ BALDWIN, R.; CAVE, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

3.1 REGULAÇÃO BANCÁRIA

Com o objetivo de entender os motivos que levaram à constituição do Comitê de Basileia e à necessidade de se promover um padrão de normas internacionais que fortaleçam a regulação, supervisão e gestão do risco bancário, cabe, neste capítulo, revisar alguns conceitos ligados ao arcabouço prudencial.

Segundo Carvalho (2007), o conjunto de normas regulatórias se explica pela necessidade de preservar as externalidades⁹ positivas do setor bancário, como o sistema de pagamentos e a intermediação financeira, e de eliminar ou mitigar as externalidades negativas, como o risco sistêmico¹⁰. Para o autor, a meta principal da regulação prudencial é evitar a realização de negócios que ameacem a segurança do sistema, uma vez que, provavelmente, a livre interação dos agentes diretamente interessados seria insuficiente para a geração de benefícios de suas operações para a sociedade, se justificando assim a criação de instrumentos que garantam a produção contínua desses ganhos.

Saddi (2001) corrobora e complementa essa afirmação, escrevendo que a regulação almeja corrigir as falhas de mercado, as quais classifica da seguinte maneira:

Falhas de mercado de natureza estrutural (dizem respeito às seguintes deficiências: monopólios e monopólios naturais; externalidades; informação incompleta; coordenação e racionalidade processual); falhas de mercado de natureza institucional (abrangem os bens públicos e o *moral hazard*; planejamento e escassez e racionamento); e finalmente as falhas de mercado de natureza comportamental (referem-se às condutas anti-competitivas e às políticas abusivas de preços; aos lucros repentinos; à continuidade e à disponibilidade do serviço; à negociação e barganha desigual). (SADDI, 2001, p. 90).

Para Mendonça (2006), a proteção a pequenos depositantes e a garantia da saúde e solidez do sistema financeiro justificam o aparato de supervisão e regulação a que estão submetidas as instituições financeiras. Segundo o autor, essa estrutura pode ser dividida em duas formas de atuação, que agem ou de forma preventiva ou de forma corretiva sobre o sistema.

⁹ Um benefício ou custo que afeta alguém que não está diretamente envolvido na produção ou no consumo de bem ou serviço (HUBBARD; O'BRIEN, 2010).

¹⁰ Refere-se à possibilidade de que um choque localizado em algum ponto do sistema financeiro possa se transmitir ao sistema como um todo e eventualmente levar a um colapso da própria economia (CARVALHO, 2005).

A atuação preventiva de regulação consiste no conjunto de normas e regras que constituem o aparato de regulamentação prudencial e supervisão, com o objetivo de reforçar a capacidade do sistema para evitar problemas. Um exemplo disso é a preocupação com a seleção adversa de financiamentos, decorrente da informação assimétrica entre as partes.

Além disso, faz parte do conjunto de ações preventivas a imposição de obrigações aos intermediários financeiros no sentido de capacitá-los a absorver os efeitos negativos sistêmicos causados por eventos inesperados na economia, como grandes crises. Uma das ferramentas prescritas pelos órgãos de regulação aos bancos é a adoção de capital mínimo nas negociações, conforme será visto no capítulo seguinte.

Os mecanismos corretivos recomendados pela regulação, por sua vez, são ativados após a ocorrência do problema, de maneira a abrandar seus efeitos e evitar movimentos de contágio, formando uma rede de contenção e proteção. Eles são importantes, por exemplo, para lidar com as situações decorrentes do risco moral – outro efeito da informação assimétrica –, nas quais uma das partes trai o acordo firmado e aplica recursos de forma imprevista e temerária.

Em sua atuação corretiva, uma das ferramentas utilizadas pela autoridade monetária é a assunção do papel de prestador de última instância. Nesse caso, o Banco Central empresta aos bancos solventes que estão temporariamente ilíquidos fundos necessários para satisfazer a demanda por saques de seus clientes (HILLBRECHT, 1999). Outro mecanismo corretivo empregado pelos órgãos de regulação é a exigência de seguros de depósito:

A ideia básica do seguro-depósito é bastante simples: em caso de falência bancária, a agência seguradora cobrirá os fundos perdidos dos depositantes. Para que os depositantes não iniciem uma corrida bancária, essa política deve ser crível, ou seja, ela deve ser de conhecimento público e a agência seguradora deve ter ativos suficientes para cobrir as perdas dos depositantes (HILLBRECHT, 1999, p.107-108).

Nesse sentido, a autoridade monetária aparece como peça fundamental na contenção dos problemas já instaurados no sistema financeiro, dando garantia aos pequenos poupadores que estarão com seus recursos a salvo em caso de problemas, enfatiza Mendonça (2006). Dessa forma, evita-se uma desconfiança

generalizada, que poderia causar uma corrida aos bancos e um colapso sistêmico do setor.

Saddi (2001) elenca três razões principais que justificam a necessidade de regulação dos bancos pelo Estado. A primeira está relacionada com a proteção ao consumidor de efeitos causados por grandes crises bancárias. A segunda diz respeito à garantia de eficiência e solidez do sistema, aumentando a transparência nas operações bancárias e reduzindo seus custos. A terceira trata de assegurar a igualdade de competição entre bancos, evitando a competição predatória e a formação de monopólios.

Em complemento à rede de proteção, a regulação prudencial exige dos agentes econômicos o atendimento a regras específicas tanto a respeito do seu comportamento quanto em relação ao fornecimento de informações aos órgãos de supervisão:

Durante décadas a regulação prudencial adotada em vários países procurou minimizar a possibilidade de problemas através de mecanismos que restringiam a atuação das instituições e se sustentava fundamentalmente sobre a regulação e controle de balanços. A atuação das instituições era restrita e controlada a partir da imposição de limites quanto à composição das carteiras de ativos e passivos (MENDONÇA, 2006, p.362).

Saddi (2001) apresenta três metas para a regulação do sistema bancário, com o objetivo de evitar crises: atingir a estabilidade, a eficiência e a equidade do sistema.

A estabilidade pode ser entendida como “[...] a qualidade institucional de um dado sistema não sofrer abalos ou rupturas repentinas” (SADDI, 2001, p.65). Ela é característica de um sistema maduro, fundamentado em um histórico de eventos que assegure a sua continuidade, no qual as regras gerais de funcionamento estão sedimentadas de tal forma que acontecimentos externos não sejam absorvidos nem causem episódios de ruptura.

A eficiência é o alcance de objetivos com o máximo aproveitamento dos recursos. Está relacionada primordialmente ao aprimoramento dos processos, reduzindo custos às partes, permitindo que produtos e serviços financeiros sejam consumidos de forma racional e econômica.

A equidade, por sua vez, é um conceito abstrato, relacionado ao tratamento igualitário entre os agentes econômicos no que diz respeito a regulamentos gerais. Ela fundamenta-se nos valores que devem pautar o comportamento dos provedores

de serviços financeiros, procurando criar um tratamento igualitário de todos os agentes financeiros – equidade horizontal – e isonômico na relação entre eles, de forma proporcional ao tamanho de cada um – equidade vertical.

O autor destaca ainda que a regulação não deve possuir um objetivo exclusivo, uma vez que as metas de estabilidade, eficiência e equidade apresentam incompatibilidades entre si. Para exemplificar esse paradigma, o autor cita o fato de que ações com a intenção de atingir maior eficiência do sistema financeiro, reduzindo custos, podem afrouxar controles, gerando instabilidade no mercado econômico.

Dessa forma, cada um desses objetivos deve possuir um conjunto de determinados regulamentos, a fim de alcançar resultados específicos. Há, portanto, a necessidade de regulação prudencial, econômica e concorrencial, a fim de sustentar a estabilidade, a eficiência e a equidade do sistema.

Saunders (2007), por sua vez, mostra mecanismos de proteção do sistema financeiro estruturados em camadas. A primeira induz os bancos a diversificar seus ativos, proibindo a concessão de empréstimos acima de determinado percentual de seus recursos próprios a qualquer empresa ou tomador individual. A segunda contempla a necessidade mínima de capital próprio que um banco precisa colaborar para o financiamento da sua operação, comprometendo, em caso de perdas, os sócios em primeira ordem. A terceira camada pressupõe a criação de fundos de garantia, com a intenção de salvaguardar pequenos investidores em caso de insolvência da instituição financeira e esgotamento dos recursos de seus proprietários.

3.2 O PAPEL DA SUPERVISÃO

No âmbito da regulação, a supervisão exerce o papel de garantir que as normas sejam cumpridas. A supervisão é diferente da fiscalização, porque enquanto esta apenas examina e verifica o comportamento dos intermediários financeiros, aquela atua coercitivamente, estabelecendo procedimentos que efetivem a ação da regulação prudencial.

A supervisão está diretamente associada ao poder de polícia, direito indelegável do Estado de agir sobre entes privados. Essa autoridade está ligada ao

princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, portanto, sempre que a atuação de indivíduos colocarem em risco a coletividade, a Administração tem o dever de agir.

Nesse sentido, a atuação da supervisão possui caráter discricionário, ou seja, a avaliação do mérito do ato a ser tomado é de competência exclusiva do agente público supervisor, cabendo à esfera judiciária manifestar-se apenas a respeito da legalidade das ações.

No âmbito da regulação prudencial, os dois primeiros Acordos de Basileia prestam atenção especial ao papel da supervisão do Banco Central. O Acordo de Basileia I estabelece os princípios para a eficácia dessa entidade reguladora; o Acordo de Basileia II detalha processo de revisão da supervisão bancária, reservando exclusivamente a essa atividade um dos pilares do tripé regulatório previsto nesse compromisso, o que mostra a importância dessa figura na estrutura de regulação bancária.

3.3 DESREGULAMENTAÇÃO E NOVOS PRODUTOS FINANCEIROS

Dentro do escopo financeiro, a desregulamentação é a simplificação ou mesmo a retirada das normas regulatórias dos mercados. O objetivo principal da desregulamentação é o estímulo ao livre mercado, através da abdicação do controle governamental e das entidades reguladoras sobre o fluxo cambial e de capitais. Isso não significa que são permitidas fraudes, crimes e contravenções. A atuação judicial do Estado não é afetada por esse processo.

Historicamente, a regulamentação passou a se estruturar de forma consistente após a Grande Depressão, com o objetivo de evitar que crises semelhantes voltassem a acontecer. Esse arranjo financeiro foi liderado pelos Estados Unidos, e tinha como principais características a nítida separação entre bancos comerciais e demais intermediários financeiros, a fixação de tetos para as taxas de juros, o controle quantitativo do crédito e dos ativos, a proibição de alavancagem elevada, e a existência de regulamentação ao movimento internacional de capitais (BELUZZO, 2005).

Após o término da Segunda Guerra Mundial, a economia global, de uma forma geral, desenvolveu-se em relativa estabilidade durante três décadas,

amparada no regime financeiro regulamentado. Entretanto, diversos fenômenos estimularam o início do processo de desregulamentação dos mercados, iniciado novamente nos Estados Unidos, a partir dos anos 70.

Uma das razões para a liberalização financeira foi a escalada inflacionária do final dos anos de 1960 e início da década seguinte. Com o aumento dos preços, os limites impostos para as taxas de juros tornaram-se insustentáveis. Além disso, o crescente déficit do balanço de pagamento dos Estados Unidos e os lucros expressivos com a exploração de petróleo geraram excesso de liquidez de dólares no mercado, estimulando a internacionalização do capital financeiro e a criação de polos desregulamentados. A demanda por empréstimos de países do Terceiro Mundo e a substituição de taxas de câmbio fixas por flutuantes intensificaram a globalização financeira.

Com isso, as barreiras domésticas de mercados regulamentados passaram a receber enorme pressão liberalizante, a fim de que os grandes investidores internacionais encontrassem um destino lucrativo para o seu capital excedente. A existência de praças desregulamentadas e a queda da lucratividade de bancos comerciais, devido à crise da dívida externa, alteraram a concorrência entre esses intermediários financeiros, tornando-a mais acirrada do que anteriormente, o que também contribuiu para acelerar o movimento de liberalização financeira e igualar a disputa de mercado. Essa conjuntura levou os bancos a substituírem acentuadamente a sua função tradicional de oferecer empréstimos de longo prazo por operações de curto prazo, invertendo uma tendência que durou até os primeiros anos da década de 1970.

Com o objetivo de atrair o fluxo de capitais estrangeiros, que rumava preferencialmente para os mercados desregulamentados, os países desenvolvidos e em desenvolvimento iniciaram, na década de 1980, um processo de flexibilização da sua regulamentação doméstica. Ao lado disso, foram eliminadas as restrições sobre as taxas máximas de juros e o controle sobre o movimento de capitais entre fronteiras, intensificando cada vez mais a mobilidade de investimentos e operações internacionais (ARIENTI; INACIO, 2010).

A desregulamentação dos mercados financeiros foi acompanhada do crescimento de financiamentos através da emissão de títulos públicos e privados de dívida. Esse sistema se contrapõe à intermediação financeira, pois o troca de

recursos entre os agentes superavitários e deficitários acontece de forma direta, cabendo ao agente financeiro apenas a gestão da operação. Por ser naturalmente mais barato do que a contratação de empréstimos tradicionais, esse método de captação de recursos determinou a maior importância dos mercados de capitais sobre o sistema bancário de crédito, configurando-se como uma das principais transformações na estrutura do sistema financeiro nos anos de 1980 (BELUZZO, 1995).

Segundo esse autor, “[...] na prática, a ampliação dos mercados de dívida pública construiu a base sobre a qual se assentou o desenvolvimento do processo de securitização” (BELUZZO, 1995, p.16). As securitizações são instrumentos que se caracterizam essencialmente pela transformação de empréstimos bancários e outros ativos em títulos. Estes são vendidos a outros investidores, que passam a ser os novos credores da dívida.

Uma das principais consequências dessa dinâmica de investimentos foi a criação de novos produtos financeiros. Eles surgiram para proteger as aplicações diante de um mercado desregulamentado, com grande variabilidade de taxas de juros e de câmbio e com elevada mobilidade de capitais financeiros. Paradoxalmente, os mecanismos de *hedge* criados para esse fim - derivativos, opções, contratos futuros, *swaps*, operações a termo – serviram também como incentivo à própria especulação, pois aumentaram a segurança do investidor, incrementando ainda mais a volatilidade de ativos (COUTINHO, 1996¹¹ apud ARIENTI; INACIO, 2010, p.15).

A desregulamentação financeira, as securitizações e os instrumentos de *hedge*, associados ao desenvolvimento de avançadas tecnologias de telecomunicação e informática, possibilitaram a expansão descontrolada de operações de alta complexidade. Essas são as condições que desencadearam, nos Estados Unidos, a precificação incorreta de imóveis e a subestimação dos riscos assumidos na negociação de títulos lastreados em hipotecas, resultando na crise *subprime* do mercado imobiliário norte-americano.

¹¹ COUTINHO, L. A fragilidade do Brasil em face da globalização. In: BAUMANN, R. (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET, Cap. 11.

3.4 CRISES BANCÁRIAS E A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO

Conforme visto anteriormente, a atividade bancária é intrinsecamente arriscada. Não há possibilidade de um banco exercer a sua principal função, a transformação de ativos, sem correr riscos. Dessa forma, eventos inesperados ou a simples falta de um aparato regulatório eficiente podem desencadear crises bancárias, revelando a fragilidade das instituições participantes e provocando desequilíbrio no sistema financeiro.

Ha diversas noções para as crises bancárias, algumas voltadas para o seu aspecto jurídico, outras para questões econômicas. Sucintamente, Fischer define crise bancária da seguinte forma: "[...] a venda forçada de ativos quando a estrutura dos passivos não estiver alinhada com o valor de mercado dos ativos, o que conduz a um declínio progressivo de seus valores". (FISCHER, 1993¹² apud SADDI, 2001, p.37).

Segundo Saddi (2001), há três elementos marcantes que identificam as crises bancárias: a falta de credibilidade do banqueiro; o contágio entre uma instituição insolvente e outra; e o comportamento irracional de um grupo expressivo de depositantes, que agem movidos por emoção.

A credibilidade é um dos pilares de sustentação de um banco - ao lado do crédito. Ela é um valor intangível, conquistada ao longo de anos de experiências positivas e confirmação de resultados previstos e esperados, e é através dela que os depositantes formam seu julgamento de confiança e segurança a respeito de uma instituição bancária.

Entretanto, embora leve muito tempo para ser adquirida, a credibilidade pode ser rápida e facilmente perdida. Um banco sem credibilidade, por ser associado a maior risco em relação aos concorrentes bem conceituados, será rejeitado por agentes econômicos conservadores e terá de pagar taxas de juros elevadas para captar recursos de investidores dispostos a negociar com ele. Além disso, a perda de credibilidade provoca uma cisão na relação de confiança entre o depositante e o banco, podendo levar a uma corrida bancária.

A segunda idiosincrasia a respeito das crises bancárias é o contágio.

¹² FISCHER, S. *The role of macroeconomic factors in growth*. Journal of Monetary Economics, v. 32, n. 3, 1993, p. 485-511.

Segundo Saddi (2001, p.41), há três particularidades não encontradas em nenhum outro setor da economia que tornam os bancos mais vulneráveis a desequilíbrios:

A dificuldade de precisar o valor de mercado dos ativos; o fato de uma redução dos valores do ativo bancário não corresponder a uma redução equivalente no passivo do banco; o fato de os depositantes serem pagos segundo a máxima sequencial de que o primeiro a chegar é o primeiro a receber. (SADDI, 2001, p. 41).

A terceira característica é o comportamento irracional de depositantes que abandonam critérios reais de mensuração de valor e passam a adotar parâmetros subjetivos para guiar seu comportamento, como a emoção ou a intuição. Essa atitude impulsiva muitas vezes é acompanhada de um movimento especulativo calcado na euforia e na geração de expectativas exageradas. Nesse período, verifica-se também o incremento de compra e venda de ativos, a expansão da oferta de crédito e o aumento da circulação de moeda. Esse conjunto de fatores provoca o afastamento dos preços dos ativos dos fundamentos da economia, formando as chamadas bolhas especulativas.

A mudança de percepção do cenário especulativo, ocasionada por um boato, uma notícia, uma informação privilegiada, ou qualquer outro fator que afete a instituição, provoca uma reversão nas expectativas dos depositantes, frequentemente ainda mais exagerada do que o sentimento de euforia anterior. Essa atitude irracional pode contaminar um grande grupo de agentes econômicos, provocando uma corrida por saques, que inevitavelmente leva a súbita quebra de um banco.

O elemento final característico das crises bancárias é o pânico. Diante da instabilidade do banco, os depositantes procuram se resguardar sacando seus recursos de forma simultânea. Assim, ainda que o banco estivesse solvente, a corrida bancária determina a sua derrocada.

Entretanto, a falência de uma instituição não significa necessariamente que se está diante de um problema sistêmico. Em alguns casos, trata-se apenas de uma questão localizada de falta de liquidez. Para Caprio e Klingebiel¹³ (1996, apud SADDI, 2001, p.42), as crises bancárias estão instaladas somente quando o socorro

¹³ CAPRIO, G.; KLINGEBIEL, D. Bank Insolvencies: Cross-Country Experience. *Policy Research Working Paper* 1620, Washington, 1996.

do Estado custar mais de 10% do seu Produto Interno Bruto. Essas crises, segundo Caprio e Honohan (2001¹⁴), são categorizadas em endêmicas, epidêmicas macroeconômicas e epidêmicas microeconômicas:

As primeiras apresentam características estruturais, em que falhas de mercado, falhas legais ou executivas minam e fragilizam os bancos e se expandem para todo o sistema financeiro. As do segundo tipo [...] surgem devido a fatores endógenos ou exógenos ao sistema bancário, como resultado de situações não estruturais. Um crescimento no número de operações ativas de uma carteira de crédito de um banco que é vitimado por uma onda de inadimplência, fruto de um aumento repentino nas taxas de juros, é um claro exemplo do fenômeno em questão. Finalmente, as crises epidêmicas microeconômicas têm suas causas em fatores ligados diretamente à gestão dos bancos e geralmente são traduzidas em decisões danosas à administração. (CAPRIO; HONOHAN, 2001¹⁴ apud SADDI, 2011, p. 43).

Para demonstrar a importância de aparatos regulatórios eficientes em momentos de crise, Calomiris (2006¹⁵ apud FELIPPI, 2011) examina a estruturação dos sistemas bancários do século XIX e início do século XX, contrapondo, dentre outros, o modelo norte-americano ao canadense.

Em sua análise, o autor verifica a excelente capacidade de absorção de crises dos bancos canadenses, em contraposição aos norte-americanos, que apresentavam altos índices de falências e frequentes corridas bancárias, repercutindo de forma significativa sobre a economia do país.

Segundo esse mesmo autor, essa diferença está diretamente relacionada ao fato dos Estados Unidos terem adotado limites regionais de atuação para seus bancos, os quais ficavam fortemente atrelados à economia local, enquanto que o Canadá permitia que suas instituições financeiras operassem em todo o território nacional.

Por consequência, o sistema bancário norte-americano incentivou a formação de bancos de pequeno e médio porte, predominantemente, tornando-se muito suscetível a crises, pois os bancos eram diretamente afetados por choques econômicos sobre determinado setor ou região da economia. Em função dessa configuração, a capacidade de financiamento desses bancos era pequena, o que

¹⁴ CAPRIO, G.; HONOHAN, P. *Finance for Growth: policy choices in a volatile world*. [s.l.]: World Bank, 2001, v.1.

¹⁵ CALOMIRIS, C. W. *US Bank Deregulation in Historical Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2006.

abriu espaço para o mercado de capitais assumir esse papel.

O sistema bancário canadense, por sua vez, fundamentou-se em instituições com abrangência nacional, que tinham a possibilidade de remanejar rapidamente seu portfólio, uma vez que possuíam investimentos pulverizados em diversos setores da economia do país. Além disso, por serem de grande porte, elas adquiriram alta capacidade de financiamento e de absorção de impactos negativos, como a falência de outros pequenos bancos, minimizando a possibilidade de contágio (CALOMIRIS, 2006¹⁶ apud FELIPPI, 2011).

Portanto, um aparato regulatório eficiente é fundamental para o desenvolvimento sustentável da economia. É necessário o estabelecimento de parâmetros e normas que guiem o surgimento, o crescimento e a atividade do sistema financeiro e de seus agentes, reduzindo riscos inerentes à atividade bancária e, se possível, eliminando problemas que possam causar efeitos sistêmicos na economia.

3.5 ANTECEDENTES E FORMAÇÃO DO COMITÊ DE BASILEIA

Antes de apresentar o conjunto de normas e critérios instituídos pelo Comitê de Basileia, cabe repassar as suas origens. O marco inicial dessa iniciativa remonta a 1930, quando nove países fundaram um “banco internacional”, intitulado *Bank for International Settlements* (BIS), ou Banco de Compensações Internacionais, com sede na cidade da Basileia, Suíça. Os países signatários desse acordo foram Suíça, Alemanha, Bélgica, França, Reino Unido, Irlanda do Norte, Itália, Japão e, num segundo momento, Estados Unidos.

O objetivo principal dessa instituição era promover a cooperação entre os bancos centrais de cada nação e oferecer mecanismos adicionais para operações financeiras internacionais. Além disso, o banco internacional deveria servir como *trustee* - fiduciário encarregado de supervisionar e administrar recurso de terceiros - entre os membros fundadores (SADDI, 2001). O estatuto do BIS anunciava que a lei a ser seguida seria a da Suíça, e todos os fundos confiados àquela organização estariam imunes à retomada em época de paz ou guerra. Entretanto, o BIS passa a

¹⁶ CALOMIRIS, C. W. *US Bank Deregulation in Historical Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2006.

ter uma atuação efetivamente destacada somente a partir da década de 1970, com a criação do Comitê de Basileia.

Até esse ponto, o principal parâmetro seguido pelos mercados financeiros havia sido estabelecido pelo Acordo de Bretton Woods, de 1944. Essa convenção criou o padrão ouro-dólar, mantendo, com alguma variação, as moedas do mundo atreladas ao dólar. A moeda norte-americana, por sua vez, indexava-se ao ouro por um valor fixo.

Em 1971, com o fim do sistema de Bretton Woods, as taxas de câmbio e de juros passaram a sofrer intensa flutuação. Além disso, nos primeiros anos da década de 70, os surtos inflacionários causados pelos choques de petróleo, a circulação internacional dos petro-dólares e a criação de novos produtos financeiros, aliados a um aparato regulatório ainda incipiente e pouco atuante, provocaram grande instabilidade no sistema financeiro internacional.

Esse cenário de crescente incerteza culminou, em 1974, com a derrocada do banco *Bankhaus Herstatt*, da Alemanha Ocidental, em função de elevadas perdas no mercado de câmbio. Até esse evento, Krugman (1999) salientava que não há registro de ações consistentes do BIS no que se refere à cooperação internacional para regulação e supervisão a bancos, restringindo sua atuação à fiscalização da atividade bancária operacional. A quebra do banco alemão é apontada por aquele autor como fator relevante para uma mudança de paradigma do BIS, resultando no surgimento do comitê de regulação a crise bancária.

Frente ao panorama de distúrbios nos mercados internacionais, os presidentes dos bancos centrais dos países integrantes do G10¹⁷ constituíram, no final do ano de 1974, o Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão, com sede no próprio BIS, na cidade suíça de Basileia, sendo esse o embrião do Comitê de Basileia.

Em 1975, foi estabelecido definitivamente por essas mesmas nações o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia - *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) – ou simplesmente Comitê de Basileia. Hoje, o Comitê é composto por representantes das autoridades de supervisão e dos bancos centrais da África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China,

¹⁷ Grupo fundado em 1962 pelos representantes dos governos centrais da Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido e Suécia. Em 1964, a Suíça foi integrada ao grupo, que manteve o seu nome original.

Coréia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hong Kong, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Reino Unido, Rússia, Singapura, Suécia, Suíça e Turquia.

3.6 CONCORDATA DE BASILEIA

Em 1975, em conjunto com a formação do Comitê de Basileia, foram definidas diretrizes reconhecidas como “Concordata de Basileia”, que se alicerçavam na supervisão conjunta dos bancos de atuação internacional, ou seja, tanto pelo país de origem quanto pelo país onde a instituição bancária está localizada.

Saddi (2001) destaca que a atuação do comitê era orientada sobretudo para supervisão dos bancos estrangeiros comuns a vários países, tendo como principais atividades a troca de informação entre os membros do comitê a respeito da regulação e supervisão bancária local, o desenvolvimento de novas e melhores técnicas de supervisão bancária e, por fim, o estabelecimento de parâmetros mínimos de supervisão bancária. O autor enfatiza ainda que o comitê não possuía nenhum poder formal supranacional, ou seja, suas conclusões não tinham força de lei. Além disso, a intenção do comitê era formular padrões mais amplos de supervisão e recomendar melhores práticas a serem adotadas pelas autoridades de cada país individualmente, dentro de seus sistemas legais.

Em 1983, a “Concordata de Basileia” foi revisada, principalmente em função do medo do contágio dos países em desenvolvimento, que naquele momento passavam por dificuldades quanto à solvência:

Em maio de 1983, o Comitê encerrou um importante documento intitulado Princípios para a Supervisão de Estabelecimentos Bancários no Exterior, que determinava os princípios para supervisão compartilhada de filiais bancárias no exterior e suas respectivas sedes nos países de origem (SADDI, 2001, p.104).

Lastra (2000) corrobora essa afirmação, detalhando a competência de regulamentação para operações cambiais e para risco de solvência:

No que diz respeito à fiscalização de operações cambiais, o comitê recomendou uma responsabilidade conjunta entre as autoridades dos países de origem e hospedeiro. Com relação à regulamentação de solvência, o comitê reiterou que apesar da solvência das agências serem de

responsabilidade das autoridades da matriz, as autoridades hospedeiras também poderão exigir a dotação de capital às agências estrangeiras. (LASTRA, 2000, p.139).

Segundo Saddi (2001), nesse documento estava clara a preocupação com solvência e liquidez dos bancos internacionais, dado que existia o risco elevado de contágio dos países em desenvolvimento, que naquele momento apresentavam grande dificuldade quanto a essas questões.

Outro ponto importante do documento visava a dirimir as diferenças entre os controles praticados nos países de origem das instituições financeiras e nos países onde essas instituições estavam radicadas. A intenção dessa iniciativa era buscar uma divisão de responsabilidades entre os supervisores anfitriões e os supervisores dos países de origem.

3.7 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Em setembro de 1997, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia publicou os *Princípios Fundamentais para uma Supervisão Bancária Efetiva*. Essas diretrizes possuem características universais e estabelecem uma estrutura mínima para práticas de supervisão. Elas têm servido desde então como referência para as entidades supervisoras de cada país avaliarem a sua própria atuação e sedimentarem as suas ações de supervisão bancária. É importante notar que os Princípios Fundamentais foram publicados após o primeiro Acordo de Basileia, que serviu como referência para alguns fundamentos expressados nessa publicação sobre as diretrizes da supervisão bancária.

O dinamismo do mercado financeiro e as mudanças nas práticas de regulação bancária motivaram o Comitê de Basileia a divulgar, em outubro de 2006 e, posteriormente, em setembro de 2012, revisões dos *Princípios Fundamentais*. Essas iniciativas tiveram como principal objetivo corrigir as falhas de regulação que surgiram com a aplicação efetiva do documento original, mantendo a atualidade da publicação sem perder a sua importância histórica na evolução da atividade de supervisão bancária.

Ao todo, são vinte e cinco os *Princípios Fundamentais da Basileia*, que podem ser separados em sete grupos principais, de acordo com a finalidade e a semelhança temática, segundo classificação do próprio Comitê.

O primeiro grupo é o princípio inicial em si, e serve de referência para todos os posteriores, dada a sua importância. Ele versa sobre os objetivos das autoridades de regulação e ressalta a importância da independência operacional entre esses órgãos, de acordo com os poderes de cada um, os quais devem ser exercidos com transparência e cooperação.

O segundo conjunto é composto por quatro princípios, que ressaltam a necessidade de determinar critérios para autorização ou rejeição de funcionamento, de transferências de propriedade e de grandes aquisições de instituições bancárias. Além disso, as atividades dos bancos devem ser claramente definidas, e o próprio uso da palavra “banco” deve ser controlado.

A regulação prudencial e seus processos são o núcleo do documento elaborado pelo Comitê, formando, com treze princípios, o terceiro grupo da publicação. Aqui são tratadas questões de gerenciamento dos principais riscos implicados à atividade bancária, dentre os quais o risco de crédito, de mercado, de liquidez, de taxa de juros e operacional. Outros tópicos preveem a adequação de capital, o limite à exposição bancária, o tratamento diferenciado a ativos problemáticos e a constituição de sistemas de controle interno e de auditoria, a fim de assegurar a integridade do setor bancário.

O quarto grupo abarca três Princípios Fundamentais, voltados exclusivamente para a supervisão. Esses princípios recomendam a aproximação do supervisor aos bancos, mantendo contatos regulares, de forma direta e indireta, a fim de compreender as operações em andamento e garantir a segurança, a solidez e a estabilidade do sistema bancário. Outro ponto importante é a verificação independente de relatórios prudenciais e estatísticos dos bancos por parte da supervisão, seja através de seus próprios meios, seja pela contratação de especialistas externos.

O vigésimo segundo princípio, que forma o quinto grupo, aborda a necessidade dos bancos manterem registros de suas operações de acordo com parâmetros contábeis aceitos internacionalmente, bem como divulgarem

regularmente informações que mostrem a sua rentabilidade e condição financeira. É tarefa do supervisor assegurar o cumprimento dessas exigências.

O sexto grupo é composto também por um único princípio. Neste a supervisão é mais uma vez o tema principal, assinalando que os supervisores devem dispor de ferramentas adequadas para executar ações rápidas e eficazes, inclusive com o poder de cassar a licença de funcionamento de bancos ou recomendar a sua revogação.

Por fim, o sétimo grupo é composto pelos dois últimos princípios do documento. Novamente, a importância do papel desempenhado pelos supervisores é destacado, agora no que diz respeito à consolidação da supervisão sobre grupos bancários, que devem ser monitorados e regulados em todos os seus negócios, até mesmo nos conduzidos mundialmente. Nesse sentido, o derradeiro princípio aponta para a exigência de troca de informações entre as entidades supervisoras e para a padronização das operações bancárias, independentemente da origem - doméstica ou estrangeira - das instituições.

4 OS ACORDOS DE BASILEIA

Os Acordos de Basileia são compromissos editados pelo Comitê de Basileia, e têm por objetivo ampliar, melhorar e solidificar os aparatos de regulação bancária, buscando a estabilidade dos mercados financeiros. O primeiro acordo foi lançado em 1988; o segundo data de 2004; e o terceiro surge no final do ano de 2010. Todos serão analisados posteriormente em capítulos específicos.

É importante ressaltar que o Comitê da Basileia possui caráter consultivo, isto é, os acordos não têm força de tratado, a adesão a eles é voluntária. De fato, não é viável impor normas universais a economias particulares. As características estruturais do sistema financeiro de cada país precisam ser respeitadas, bem como a sua soberania.

4.1 BASILEIA I

Até o acordo de 1988, o debate acadêmico relacionado à regulação prudencial estava alicerçado, sobretudo na teoria da assimetria da informação – seleção adversa e risco moral -, conforme assinala Carvalho (2005). Essa situação advinha da rede de segurança existente até esse ano (seguro-depósito e redesconto), que protegia os depositantes, limitando o risco envolvido nas operações bancárias. Por consequência, os poupadores não se preocupavam com a destinação dos seus recursos, o que deixava os bancos livres para escolherem onde aplicá-los. Já os bancos, por trabalharem com a poupança de terceiros, preferiam projetos mais arriscados, em função da possibilidade de ganhos elevados.

Sendo assim, a estratégia prudencial anterior ao primeiro Acordo de Basileia falhava em minimizar as probabilidades de crise, uma vez que nem os bancos eram incentivados a se preocupar com os interesses dos depositantes nem os poupadores eram motivados a tomar cuidado com a escolha das instituições bancárias que administrariam suas poupanças.

Em 1988, cinco anos após a revisão da “Concordata de Basileia”, o Comitê de Basileia, com a intenção de reforçar a estabilidade do sistema bancário e mitigar a desigualdade competitiva gerada pelas diferenças de exigência de capital de cada

país, divulgou um conjunto de orientações denominado *Internacional Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*¹⁸, sendo esse o Acordo de Basileia I.

Carvalho (2005) destaca como objetivos principais do primeiro Acordo de Basileia a necessidade de reforçar a estabilidade do sistema bancário internacional e de nivelar a concorrência entre os bancos com atuação dessa natureza, principalmente entre instituições americanas, europeias e japonesas. As recomendações tinham como alvo apenas os bancos com atuação internacional, uma vez que o trabalho apresentado dava ênfase à saúde do sistema bancário mundial, destacando que sua estrutura deveria ser justa e consistente na aplicação a bancos de diferentes países, com a intenção de diminuir a desigualdade de competição entre eles.

O princípio central do Acordo de Basileia de 1988 tratava da formação de capital mínimo para os bancos em suas aplicações, denominado Coeficiente de Capital. Para o autor supracitado, esse mecanismo atendia à ansiedade do mercado financeiro em relação à inadequada regulação estabelecida até o momento, se constituindo em uma alternativa de solução aos problemas de ineficiência gerados pela estratégia de regulação anterior.

Além disso, essa ferramenta estabelecia condições de igualdade entre os competidores internacionais, propiciando um nivelamento no campo de jogo. De fato, o Coeficiente de Capital oportunizou o compartilhamento de risco entre acionistas dos bancos e depositantes, uma vez que o capital próprio do banco estará comprometido em caso de tomada de risco excessivo, esperando-se assim atitudes mais comedidas por parte dos gestores das instituições bancárias. Portanto, esse mecanismo atacava diretamente os problemas de seleção adversa e risco moral que dominavam o cenário anterior ao acordo.

A exigência que os bancos mantenham um coeficiente mínimo de capital é elemento fundamental desse novo formato assumido pela regulação prudencial. O principal argumento para justificar a generalização do índice de capital é o estímulo gerado pelo comprometimento de parcela do capital próprio dos bancos, o que compensaria incentivos perversos à aceitação de riscos específicos. (MENDONÇA, 2006, p.364).

¹⁸ Padrões Internacionais de Convergência de Capital e Medição de Capital (tradução nossa).

Nesse contexto, Moura Neto e Ribeiro (2006, p.315) ressaltam a importância do Capital Regulatório como mecanismo utilizado para evitar a falência dos bancos, ao adotar um índice de solvibilidade mínima para os grandes bancos internacionais. Outro efeito positivo, segundo os autores, foi a redução das desigualdades entre os bancos com atuação internacional, por fixar um padrão único para atividade bancária e fomentar a concorrência.

Além do Coeficiente de Capital, a estrutura do Acordo de Basileia I é formada por dois outros elementos. Um deles é a ponderação de risco por classes de ativos, que constitui na atribuição de pesos aos ativos que compõem o patrimônio dos bancos, de acordo com a avaliação de risco de crédito de cada um. O outro são os instrumentos e mecanismos *off-balance sheet*, que têm como fundamento contemplar operações contratadas, porém não contabilizadas, a exemplo de contratos futuros (MOURA NETO; RIBEIRO, 2006, p.315).

Após a publicação do Acordo de Basileia I, a adesão ao tratado foi tão extensa quanto inesperada. Isso ocorreu devido ao alto grau de incerteza da época, causado principalmente pelo péssimo momento de liquidez que passavam os países emergentes, pela sensação de ineficiência da regulação prudencial vigente, bem como pelas reivindicações de uma concorrência mais equânime entre os bancos internacionais. Nesse sentido, assinala Carvalho (2005, p.18):

Não apenas os países do G10 adotaram suas recomendações centrais (ainda que impondo adaptações locais que diluíam em certo grau a força do acordo), como o fizeram para todo o setor bancário e não apenas para os bancos internacionalmente ativos. Em outras palavras, o acordo passou de um acerto de regras competitivas para um marco na reorientação das estratégias de regulação prudencial no final do século XX. (CARVALHO, 2005, p.18).

Contudo, na visão do referido autor, apesar da larga adesão, o acordo apresentava inúmeras limitações, rapidamente percebidas pelos bancos, permitindo ganhos inesperados com a arbitragem. Esse fenômeno ocorreu porque o acordo de 1988 não só previa métodos para gestão de risco como também mensurava os riscos inerentes a cada operação de crédito, criando uma tabela de referência na qual cada classe de ativo correspondia a uma medida de risco. Essa mensuração apresentou-se inexata, uma vez que ativos classificados com risco divergente do reconhecido pelo mercado abriam a possibilidade de ganhos com “[...] as diferenças

entre o que ocorria efetivamente nos mercados de crédito e aquilo que o acordo assumia estar ocorrendo.” (CARVALHO, 2005, p. 20).

Para exemplificar essa situação, o mesmo autor cita a atribuição de risco zero aos empréstimos a países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD)¹⁹ -, o que incentivava a canalização dos recursos às nações mais arriscadas desse grupo, devido à possibilidade de ganhos elevados. Isso ocorria porque as taxas de juros praticadas consideravam as avaliações de risco do mercado de crédito, enquanto que os custos regulatórios destes empréstimos observavam a classificação de risco apresentada pelo acordo. Assim, ao invés de corrigir as distorções existentes, o Acordo as incentivava, criando distorções ainda maiores.

Kregel (2006) complementa a crítica ao acordo de 1988 destacando que os bancos foram incentivados a buscar atividades livres do requerimento de capital, que gerassem comissões e não exigissem custos com capital regulatório, como as securitizações de ativos – operações rapidamente retiradas dos balanços. Ou seja, ao elevar os custos das operações de crédito, deixando livre, por exemplo, as operações de securitização, o acordo instigou a inovação financeira através de novos produtos, bem como estimulou os bancos a reduzirem seus custos operacionais e a focarem sua participação nesses novos produtos isentos da exigência do Coeficiente de Capital.

A preocupação do Acordo de Basileia de 1988 exclusivamente com o risco de crédito, tendo em visto que este era apontado como a principal temeridade em relação à atividade bancária, foi também muito criticada. Assim, em janeiro de 1996, o Comitê lançou uma emenda intitulada *Amendment to the capital accord to incorporate market risks*²⁰, voltada aos problemas relacionados ao risco de mercado, em especial os derivativos.

4.1.1 Formação de capital mínimo

Conforme assinalado anteriormente, o Coeficiente de Capital é o fundamento da estrutura do primeiro Acordo de Basileia. Esse índice engloba a relação mínima

¹⁹ Organização internacional de países que aceitam os princípios da democracia representativa e do livre mercado.

²⁰ Emenda ao acordo de capital para incorporar riscos de mercado (tradução nossa).

entre o Capital Base (Patrimônio de Referência) e os riscos ponderados pela regulamentação em vigor (Patrimônio Líquido Exigido). A recomendação do comitê de Basileia é que esse indicador represente 8%²¹ do total dos ativos ponderados pelo risco, calculado da seguinte forma:

$$\text{Índice de Basileia: PR x 8\% / PLE}$$

A definição de capital prevista no Acordo de Basileia deu maior ênfase ao patrimônio líquido, deixando em segundo plano as provisões sobre perdas em empréstimos. Além disso, o tratado introduziu as medidas ampla e restrita de capital, extensões dos conceitos de capital base e suplementar referenciados por Ellbert (1990)²²:

[...] o capital base compreende os componentes sobre os quais não há dúvidas a respeito da permanência e subordinação aos depositantes e outros credores; e, na hipótese de uma grande queda nos lucros, em que os custos de serviços pudessem estar significativamente limitados ou ser eliminados, o banco não ficaria em situação de inadimplência. Já o capital suplementar normalmente compreende instrumentos financeiros residuais que não possuem todas as propriedades de capital exigidas. (ELLBERT, 1990²², p.106, apud RODRIGUES, 1998, p. 21).

Por convenção do Acordo, a medida restrita do capital – capital básico – foi definida fundamentalmente como o patrimônio líquido tangível de uma empresa, desconsiderando a capacidade de geração de lucros futuros, o valor econômico dos seus ativos, e os seus recursos humanos. Assim, são considerados na composição apenas o patrimônio dos acionistas (ações ordinárias e ações preferenciais não cumulativas²³) e os lucros retidos. Essa medida também é conhecida como nível 1 ou *core capital*.

Já a medida ampla de capital, ou capital total, é a soma do capital básico (nível 1) com o suplementar (nível 2 ou *supplementary capital*). O capital suplementar é definido pelas reservas de reavaliação (ativos reavaliados a preços de mercado ou securitizações de longo prazo); pelas provisões gerais para perdas esperadas (incluindo o risco-país); por instrumentos híbridos de capital (engloba instrumentos que combinam características passivas e de patrimônio líquido); e por

²¹ No Brasil, o mínimo exigido é de 11%.

²² ELLBERT, J. C. *Bank Financial Management*. Obra traduzida pelo Instituto Brasileiro de Ciência Bancária (IBCB), São Paulo, 1990.

²³ Ações cujos direitos (dividendos, bonificações, subscrições) já foram exercidos.

instrumentos de dívida subordinada (com duração igual ou superior a cinco anos) (BCBS, 1988).

Além desses dois níveis estabelecidos pelo Acordo de Basileia de 1988, a publicação da Emenda de 1996 por parte do Comitê definiu uma nova categoria de capital, o nível 3:

[...] relacionado a obrigações vinculadas de curto prazo, com o intuito de cobrir tão somente parte dos riscos de mercado. Para isso determinou algumas restrições como o vencimento mínimo de 2 anos da obrigação, limitado a 250% do nível 1 de capital e aceitável para cobrir os riscos de câmbio e derivativos. (ONO, 2002, p.10).

Observando a composição dos capitais anteriormente descritos, é possível identificar a preocupação do Comitê de Basileia com a universalização de parâmetros, objetivando, em última instância, a robustez do sistema econômico mundial. O capital básico, formado por recursos permanentemente disponíveis, serve para absorver perdas inesperadas e garantir a solvência das instituições com seus credores. Já o capital suplementar, mais amplo e flexível, abarca outras formas de capital, de acordo com as características particulares do sistema financeiro de cada país.

4.1.2 Ponderação pelo risco

A ponderação pelo risco consiste na fixação de um índice de solvência comum a todos os bancos, de acordo com a exposição ao risco de crédito de cada intermediário financeiro. O Acordo atribuiu pesos - 0%, 20%, 50% ou 100% - para diferentes ativos integrantes do patrimônio da instituição bancária, os quais servirão de referência para a formação do capital mínimo anteriormente descrito. A distribuição dos pesos é detalhada por Ono (2002) da seguinte forma:

- a) Ativos de risco 0%: encaixes; créditos para (ou garantidos por) administrações centrais ou bancos centrais de países da OCDE e instituições da União Europeia; créditos para administrações centrais e bancos centrais de qualquer país, desde que em moeda local; créditos garantidos pela caução de certificados de depósitos emitidos pelo próprio banco prestador;
- b) Ativos com risco ponderados por pesos de 10, 20 ou 50% (a critério das autoridades nacionais): créditos ao setor público ou com o seu aval, exclusive governos federais;
- c) Ativos com risco ponderado por peso de 20%: créditos para (ou garantidos por) municípios ou estados de países da OCDE, exceto

estabelecimentos industriais e comerciais; créditos para (ou garantidos por) instituições multilaterais de desenvolvimento, com seus papéis em caução; créditos para instituições de crédito sediadas em país da OCDE; debêntures garantidas por banco de país da OCDE, com duração inferior a 1 ano;

d) Ativos com risco ponderado por peso de 50%: empréstimos garantidos por hipotecas;

e) Ativos com risco ponderado por peso 100%: créditos ao setor privado; créditos para companhias de seguros; *leasing* de bens móveis; desconto de promissórias; desconto de duplicatas; créditos em liquidação; créditos para países não pertencentes à OCDE por prazo superior a 1 ano; créditos a governos e bancos centrais de países fora OCDE que não sejam em moeda local; outros. (ONO, 2002, p.12).

Rodrigues (1996) faz críticas a essa categorização adotada pelo Comitê, por serem arbitrárias e não contemplarem todas as atividades bancárias. Além disso, segundo o mesmo autor, o método é excessivamente simplista, pois conclui que a exposição de uma instituição ao risco pode ser medida pela soma dos valores atribuídos a cada categoria, quando o correto seria avaliar individualmente cada ativo.

As operações fora do balanço também são contempladas pelo Acordo de Basileia e incorporadas ao sistema de ponderação. Essas operações são convertidas em uma quantia de crédito equivalente, para em seguida serem ponderadas de acordo com a sua avaliação de risco. Ono (2002) divide os diferentes instrumentos e técnicas de conversão em cinco grandes categorias, a saber:

a) Garantias de empréstimo (como garantias bancárias, cartas de crédito como garantias para empréstimos e *securities*) recebem um fator de conversão para risco de crédito de 100%;

b) Transações contingenciais (como *performance bonds*; *bidbonds*, cartas de crédito *stand-by*) recebem um fator de conversão para risco de crédito de 50%;

c) Obrigações de curto prazo, relacionadas a operações comerciais (como cobranças e cartas de crédito de importação e exportação) recebem um fator de conversão para risco de crédito de 20%;

d) Compromissos com prazos de maturação superiores a 1 ano (como, NIF: linhas de crédito com emissão de notas; e RUF: linhas rotativas para subscrição) recebem um fator de conversão para risco de crédito de 50%;

e) Itens relacionados a taxas de juros ou câmbio (como swaps, opções e futuro) podem utilizar dois métodos para conversão em risco de crédito. (ONO, 2002, p.13).

As operações fora do balanço representam aos bancos um recurso atrativo, pois não há necessidade de aportes substanciais de capital, o que reduz os custos da operação. Entretanto, Rodrigues (1998) afirma que não há consenso quanto a real redução das despesas nesses negócios, pois a utilização desses novos

produtos financeiros requer profissionais especializados e técnicas avançadas de controle.

4.2 BASILEIA II

O primeiro Acordo de Basileia foi um marco na área da regulação financeira internacional. O uso do Coeficiente de Capital, item central do tratado, inegavelmente representou um grande avanço para regulação do sistema bancário. Contudo, ficava evidente que o acordo estava estabelecido em termos simplificados demais para conduzir o sistema bancário ao ambiente saudável e sólido desejado pelos seus signatários.

Atento a essas limitações, bem como às crises ocorridas na Ásia, em 1997, e na Rússia, em 1998, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia apresentou ao público, em 1999, a primeira versão do documento *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*²⁴, que ficou conhecido como Acordo de Basileia II ou Novo Acordo. Sua versão final foi publicada somente no ano de 2004, após cinco anos de discussões que agregaram ao documento maior complexidade e precisão, a fim de suprir as deficiências do tratado que o precedia. Os princípios norteadores do segundo acordo estão enunciados abaixo:

O Acordo deve continuar a promover segurança e solidez no sistema financeiro e, como tal, a nova estrutura deve manter, no mínimo, o nível global atual de capital no sistema; O Acordo deve continuar a aumentar a igualdade competitiva; O Acordo deve constituir um método mais abrangente de contemplar os riscos; O Acordo deve conter métodos para adequação de capital que sejam adequadamente sensíveis ao grau de risco envolvido nas posições e atividades de um banco; e O Acordo deve centrar-se nos bancos internacionalmente ativos, embora seus princípios básicos devam ser adequados para aplicação em bancos de diferentes níveis de complexidade e sofisticação. (BCBS, 2001).

O Acordo de Basileia II ofereceu uma nova estrutura para o requerimento de capital, alicerçada em três pilares: requerimento mínimo de capital (Pilar 1), baseado nos riscos de crédito e de mercado; revisão e supervisão bancária (Pilar 2), com o intuito de solidificar a atuação dos supervisores bancários, permitindo avaliar a capacidade dos bancos de mensurar seus riscos; e disciplina de mercado (Pilar 3),

²⁴ Convergência internacional de medição de capital e padrões de capital: um quadro revisado. (Tradução nossa).

que atribuiu maior transparência e confiabilidade à divulgação das informações ao mercado.

As inovações de Basileia II dizem respeito aos riscos contemplados e às formas de mensuração desses riscos. No tocante aos riscos abrangidos no cálculo da taxa de capital, além dos riscos de crédito e de mercado, introduziu-se o risco operacional. (MOURA NETO; RIBEIRO, 2006, p. 318).

O Acordo de Basileia II, ao contrário do seu predecessor, almejava atuar preferencialmente através de incentivos, em detrimento ao sistema de comandos. Um dos seus principais mecanismos de atuação é a elevação do Coeficiente de Capital para cada majoração realizada pelos bancos na exposição ao risco. Assim, se a instituição bancária optar por operações de alto risco, deverá comprometer progressivamente uma fatia maior do seu patrimônio de referência. Portanto, enquanto que o primeiro acordo tinha como princípio o intervencionismo proibitivo, o segundo busca desestimular os bancos a assumirem negócios arriscados. As principais diferenças entre os dois acordos estão resumidas por Moura Neto e Ribeiro no quadro 1:

Quadro 1 - Comparativo dos Acordos de Basileia I e II

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

Fonte: Moura Neto e Ribeiro (2006, p.318).

Além disso, o Novo Acordo premia com a redução dos coeficientes de capital (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS – ANBIMA, 2010) instituições que desenvolvam sistemas eficientes de mensuração e controle de riscos, de acordo com critérios objetivos descritos na sequência do capítulo.

4.2.1 Pilar 1 – Requerimento mínimo de capital

O primeiro pilar do Acordo de Basileia II refere-se ao requerimento mínimo de adequação ao capital. Da mesma maneira que o acordo de 1988, a exigência mínima de capital corresponde a 8% dos ativos ponderados pelos seus riscos, sem mudanças muito significativas.

As principais inovações situam-se na abrangência de outros tipos de risco, atacando diretamente o ponto mais criticado do tratado anterior. Assim, além de ampliar as considerações sobre o risco de crédito, o segundo acordo passa a contemplar também o risco de mercado, que já havia sido resgatado pela Emenda de 1996, e o risco operacional.

4.2.1.1 Risco de crédito

Para o tratamento do risco de crédito, o novo acordo proporciona três diferentes abordagens: padronizada; interna básica e interna avançada (FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - FEBRABAN, 2005). Esses sistemas de avaliação variam de acordo com a sensibilidade ao risco e à complexidade.

Apesar de abranger mais categorias de crédito, a abordagem padronizada, é bastante semelhante ao Acordo de Basileia I, utilizando pesos padronizados para definir a base de cálculo do risco. Nesse sentido, a principal alteração em relação ao acordo predecessor é a inclusão de operações fora do balanço no cálculo de ponderação.

Além disso, o Acordo de Basileia II estabelece que as ponderações pelo risco passem a ser feitas por instituições de avaliação de crédito independentes, *External Credit Assessment Institutions* (ECAI). Com isso, as classificações referentes à exposição a países, incluindo empresas públicas, bancos centrais e governos tornam-se responsabilidade de agências especializadas em crédito de exportação, *Export Credit Agencies* (ECA), sendo descartado o simples critério de pertencimento ou não do país de origem à OCDE:

Tabela 1 - Ponderação de risco de crédito relacionado a países

Pontuação de Risco de ECA	1	2	3	4 a 6	7
Ponderação de Risco	0%	20%	50%	100%	150%

Fonte: BCBS (1999)

Para mensurar com precisão o risco de exposição dos bancos a países, empresas e outras instituições, o Comitê propõe um sistema abrangente, que contempla inclusive entidades não classificadas, fixando a elas um índice mínimo de 100% de ponderação de risco, podendo ser ainda maior se as autoridades de fiscalização verificaram risco grave de inadimplência (ONO, 2002). Para o caso de exposições com possibilidade de perdas pelo risco de crédito maiores do que exposições com ponderações reduzidas, o índice pode ultrapassar os 150% de ponderação.

Tabela 2 - Avaliação de risco de crédito pela abordagem padronizada

Avaliação de Crédito	AAA a AA- (%)	A+ a A- (%)	BBB+ a BBB- (%)	BB+ a B- (%)	Abaixo de B- (%)	Não Classificado (%)
Dívidas soberanas	0	20	50%	100	150	100
Dívidas interbancárias opção 1	20	50	100%	100	150	100
Dívidas interbancárias opção 2	20	50	50%	100	150	50
Dívidas interbancárias opção 2 – curto prazo	20	20	20%	50	150	20
Dívidas corporativas	20	50	100%	100 150	150	100
Carteiras de varejo						75
Crédito residencial hipotecário						35
Crédito imobiliário comercial						100
Crédito renegociado com provisão < 20%						150
Crédito renegociado com provisão ≥ 20%						100
Crédito renegociado com provisão ≥ 50%						50% com autorização

Fonte: BCBS (2004, p.15-22, apud CHIANAMEA, 2004, p. 52)

Com o objetivo de reduzir ainda mais o risco de crédito, o Comitê de Basileia propõe, na abordagem padronizada, a adoção de garantias que assegurem a duração continuada dos mecanismos prudenciais empregados. Essas ferramentas são cauções (títulos de débito ou de investimentos, unidades de fundos mútuos, ouro, etc.), garantias e derivativos de crédito, compensações no balanço patrimonial e descasamento de vencimentos (ONO, 2002, p.22-24).

A abordagem interna básica *Internal Ratings Based* (IRB *Foundation*) representa uma fase intermediária de complexidade dos modelos próprios. Nela a própria instituição estima a probabilidade de inadimplência *Probability of Default* (PD) que será atribuída aos ativos, a qual representa a expectativa de um conjunto de clientes não honrar os compromissos financeiros assumidos. O Comitê de Basileia considera uma exposição em *default* quando, entre outras razões, há atraso igual ou superior a 90 dias (FEBRABAN, 2001). "Método básico (foundation): os bancos estimam a probabilidade de inadimplemento associada a cada tomador e o órgão de supervisão bancária fornecerá os demais insumos". (MOURA NETO; RIBEIRO, 2006, p. 321).

Embora o método básico conceda alguma autonomia às instituições bancárias na sua avaliação do risco de crédito, essa independência não é plena, uma vez que apenas a PD é mensurada pelos bancos segundo seus critérios. As outras variáveis são estimadas conforme normas descritas pela autoridade de fiscalização. Já no método avançado, as instituições têm sua responsabilidade da mensuração de risco ampliada pelo regulador: "Método avançado (advanced): permite-se que o banco que possua processo de alocação de capital interno suficientemente desenvolvido forneça todos os insumos necessários ao cálculo". (MOURA NETO; RIBEIRO, 2006, p.321).

Dessa forma, a abordagem interna avançada (IRB *Advanced*) permite às instituições o uso das suas próprias estimativas para outros três indicadores de risco: tratamento das garantias de crédito; perda por inadimplência (*Loss Given Default* - LGD); e exposição à inadimplência (*Exposure at Default* - EAD). A LGD representa a perda efetiva ocorrida em eventos de inadimplência após as tentativas de recuperação, enquanto que a EAD fixa valor da exposição ao risco no momento da inadimplência. Esses índices são aplicados a equações fornecidas pelo regulador, cujo resultado será o capital exigido da instituição financeira para a prevenção ao risco de crédito.

4.2.1.2 Risco de mercado

Para o tratamento do risco de mercado, permanece o estabelecido no Acordo de Basileia I, que permite a instituições financeiras o uso de modelos padronizados

ou modelos próprios mais sofisticados, a fim de avaliar os riscos provenientes da exposição a taxas de juros, ações, moedas estrangeiras e *commodities*.

No modelo padronizado, o regulador estabelece um modelo VaR (*Value at Risk*), que é empregado individualmente para os riscos citados no parágrafo anterior. As possíveis correlações entre eles são desconsideradas pelo Comitê.

No caso de risco de taxa de juros, as exposições são alocadas em faixas de vencimentos que variam do curto ao longo prazo e ponderadas em função de pesos pré-estabelecidos. Para risco cambial e risco de ações, o encargo de capital exigido é de 8% (oito por cento) da exposição líquida, enquanto que para o risco de *commodities* esse encargo é de 15% (quinze por cento) também da exposição líquida. (VERRONE, 2007, p. 50).

que diz respeito à abordagem avançada, as instituições podem adotar os modelos próprios, utilizados internamente, observando, porém, exigências específicas quantitativas e qualitativas do Comitê em relação à administração e mensuração dos riscos.

A independência da área de controle de risco em relação à área comercial, ficando aquela subordinada diretamente à alta administração, é uma das exigências qualitativas impostas pelo Novo Acordo. Além disso, os modelos propostos para gestão de risco devem ser incorporados à rotina diária dos bancos, e devem ser submetidos a testes e avaliações periódicas. É exigido ainda que as instituições bancárias preservem registros das políticas e procedimentos adotados (VERRONE, 2007).

Quanto às exigências quantitativas, deve-se calcular o VaR por bases diárias e intervalo de confiança de 99%, fundamentando-se em um histórico de dados superior a um ano (VERRONE, 2007).

4.2.1.3 Risco operacional

Segundo o BCBS (2004, p.137), o risco operacional é “[...] o risco de perdas diretas ou indiretas resultantes de processos internos, falhos ou inadequados, pessoas e sistemas ou de eventos externos”. Para o tratamento desse risco, o Comitê de Basileia define três métodos para cálculo do requerimento de capital, que se diferenciam em níveis de complexidade e sofisticação.

O método básico *Basic Indicator Approach* (BIA) obriga os bancos a reservarem um capital de 15% da receita bruta anual média dos últimos três anos. Para Chianamea (2004, p.54), esse valor equivale a um prêmio cobrado em apólices de seguro: “Verifica-se que, historicamente, para um determinado bem, um tipo de automóvel, por exemplo, existe uma relação mais ou menos fixa entre o valor total perdido e o valor total dos bens”.

O método padronizado (*Standardized Approach*) seleciona oito áreas de atuação dos bancos, definindo um indicador padronizado (fator beta) para cada linha de negócio, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Indicadores a serem utilizados conforme o tipo de negócio

Linhas de Negócio	Limites das Faixas de Peso em %	Valor de beta (%)
Finanças corporativas	β_1	18
Comércio e Vendas	β_2	18
Banco de Varejo	β_3	12
Banco Comercial	β_4	15
Pagamentos e Compensações	β_5	18
Serviços de agência e custódia	β_6	15
Gestão de Ativos	β_7	12
Arbitragem de Varejo	β_8	12

Fonte: BCBS (2004, p.140).

Com base nesses fundamentos, a instituição bancária calcula o capital requerido de cada faixa de negociação ao multiplicar a renda bruta anual média pelo respectivo fator β . A soma dos resultados individuais de cada linha de negócio resulta no valor total do requerimento de capital do banco, refletindo em valores absolutos o seu risco operacional.

O método avançado *Advanced Measurement Approach* (AMA), por sua vez, concede autonomia plena às instituições bancárias para calcularem seu risco operacional. Com isso, as porcentagens utilizadas no método padronizado são descartadas, sendo exigida, no entanto uma provisão referente às perdas médias ou inesperadas, que “[...] devem ter como contrapartida um valor idêntico no patrimônio líquido da instituição financeira, isto é, o capital exigido é igual a soma das perdas esperadas com as perdas inesperadas” (CHIANAMEA, 2004, p.55).

O Comitê de Basileia elencou sete grupos de risco a serem observados na utilização do método avançado, os quais podem ocasionar perdas às instituições financeiras (VERRONE, 2007, p.49): fraudes internas; fraudes externas; práticas

trabalhistas e segurança do trabalho; clientes, produtos e práticas comerciais; danos aos ativos físicos; rupturas nos negócios e falhas em sistemas; administração de execução, entrega e processo.

4.2.2 Pilar 2 – Revisão e supervisão

No segundo pilar do Novo Acordo, o Comitê da Basileia recomenda que os supervisores avaliem se os bancos apresentam capacidade para mensurar e controlar seus riscos, mantendo o capital regulatório acima dos padrões estabelecidos.

O papel reservado à supervisão é o da revisão e avaliação crítica da eficácia dos bancos na mensuração das suas necessidades de capital, intervindo se necessário, tanto por medidas que impliquem a redução dos riscos quanto pela restauração do nível de capital (VERRONE, 2003, p.59).

Esse pilar está fundamentado em quatro diretrizes do documento de 1997, Princípios Fundamentais para uma Supervisão Bancária Efetiva, já referenciado anteriormente neste capítulo. Nesse sentido, Verrone (2003) destaca os efeitos esperados pelo Comitê com essas diretrizes:

- que exista uma avaliação da própria instituição financeira sobre a adequação do seu nível de capital em relação ao seu perfil de risco e uma estratégia para manutenção dos níveis de capital;
- que esse processo seja revisado pela supervisão, que deve revisar e julgar (se necessário intervir) as avaliações e estratégias de adequação interna de capital dos bancos, bem como sua habilidade em monitorar e assegurar a manutenção da capitalização necessária;
- que os bancos operem com capital acima do mínimo regulamentar e que os supervisores tenham a habilidade de obrigar as instituições nesse sentido; e
- que a supervisão intervenha antecipadamente para evitar que os bancos caiam abaixo do mínimo ou que possa requerer rápida ação corretiva caso o capital não seja mantido ou restabelecido. (VERRONE, 2003, p. 59)

Além disso, o Comitê de Basileia recomenda que alguns riscos não tratados no pilar anterior devem ser tratados nesse, como os riscos de concentração, de estratégia, de reputação e de eventuais efeitos do ciclo de negócios.

4.2.3 Pilar 3 – Disciplina de mercado

O terceiro pilar promove políticas visando à disciplina de mercado, incentivando a divulgação das informações relevantes de maneira confiável e rápida, a fim de transparecer a todos os participantes do mercado seus níveis de capital e os riscos que a instituição financeira está exposta, além dos seus processos e operações de proteção contra esses riscos. Moura Neto e Ribeiro (2006) definem o terceiro pilar da seguinte forma:

Prevê a divulgação pública, confiável e tempestiva de informações, atingindo aspectos qualitativos e quantitativos que permitam a análise detalhada da performance, atividade, perfil de risco e práticas gerenciais adotadas pelo banco. (MOURA NETO; RIBEIRO, 2006, p. 328)

O objetivo central dessa iniciativa é fomentar a autorregulação dos mercados, tendo em vista que a divulgação de informações precisas e confiáveis sobre as instituições bancárias promoveria a natural seleção dos bancos confiáveis e a rejeição a instituições financeiramente instáveis. Com isso, a percepção ao risco atuaria como uma das principais ferramentas de regulação bancária.

4.3 BASILEIA III

O Acordo de Basileia III não é propriamente um novo pacto, como foram os seus predecessores. Verdadeiramente, Basileia III configura-se como um “[...] conjunto de propostas de emendas ao Basileia II, alterando as medidas deste último, que foram consideradas insuficientes” (ANBIMA, 2010, p.20). Essa avaliação decorre dos efeitos causados pela crise financeira de 2008 e da incapacidade do arcabouço prudencial existente prever, evitar e conter os estragos causados por esse acontecimento.

De fato, a crise financeira de 2008 é considerada por vários agentes um fruto das inovações financeiras e da fraca regulação do sistema financeiro. Apesar de não haver consenso sobre isso, a complexidade atingida pelas operações financeiras tornou praticamente impossível aos supervisores a tarefa de mapeá-las e controlá-las.

Após a deflagração da crise, duas consequências imediatas foram sentidas em escala mundial. A primeira delas foi a socialização dos prejuízos, com os governos propiciando liquidez aos mercados com recursos públicos. Arelada a isso, surgiu com veemência a demanda por um arcabouço de normas regulatórias mais robustas e abrangentes do que as que existiam. O Comitê de Basileia foi pressionado a dar uma resposta à sociedade no sentido de discutir as práticas do sistema bancário e as normas de supervisão de todo o sistema financeiro.

Após uma série de estudos promovida pelo Comitê da Basileia, o colegiado publicou, ao final de 2010, dois importantes documentos: *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*; e *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*. O conjunto dessas publicações forma o arcabouço definido como Basileia III.

Quadro 2 - Evolução dos Acordos de Basileia

	Basileia I	Basileia II	"Basileia II.5"	Basileia III
Índices e Metas de Capital				Nova definição de capital Novas proteções de capital Novo índice de alavancagem Índices mínimos mais altos Risco sistêmico
Requisitos de RWA	Risco de mercado Risco de crédito	Pilar 3 - Divulgação Pilar 2 - ICAAP Pilar 1 - Risco operacional Pilar 1 - Risco de mercado Pilar 1 - Risco de crédito	<i>Incremental Risk</i> Revisões na carteira Revisões em securitização	Risco de contraparte Revisões em securitização
Padrões de Liquidez	Definições para <i>Tier 1</i> e <i>Tier 2</i>			Índice de cobertura (<i>liquidity coverage ratio</i>) Índice de financiamento líquido estável (NSFR)

Fonte: PwC (2011, p.7).

4.3.1 Entendendo a crise financeira de 2008

Para entender a crise financeira de 2008, é preciso retornar ao ano 2000, mais precisamente ao estouro da bolha da Internet. As baixas taxas de juros praticadas nos Estados Unidos, usadas como antídoto no estouro dessa bolha tecnológica, impulsionaram o mercado de trabalho e o crescimento da renda, fomentando um ambiente muito propício para tomada de crédito para compra de bens duráveis, principalmente com foco no financiamento de imóveis, caracterizado pelos prazos de pagamento dilatados.

O aumento da demanda por imóveis refletiu-se rapidamente nos preços, aumentando os incentivos tanto para os investidores quanto para os tomadores dos recursos: enquanto os compradores adquiriam imóveis que rapidamente se valorizavam, os financiadores tornavam-se possuidores de garantias que melhoravam ao longo do tempo.

Nesse sentido, Alberini e Boguszewski (2008) ratificam que a alta liquidez associada aos juros baixos praticados no início dos anos 2000 foi um incentivo importante tanto para o sistema financeiro absorver empréstimos de alto risco (*subprime*), que possuem retornos mais atrativos, quanto para as famílias que estavam cada vez mais dispostas a aceitarem o crédito farto de baixo custo. Para os autores, essa conjuntura não só favoreceu as famílias a adquirirem imóveis antes inacessíveis, como também incentivou especuladores a atuarem no mercado imobiliário.

Ainda segundo Alberini e Boguszewski (2008), o mercado hipotecário americano tradicionalmente tinha o perfil voltado para a categoria denominada *prime*, isto é, formada por tomadores confiáveis, com garantias sólidas, que resultavam em operações com baixas taxas de juros, devido ao risco reduzido. Entretanto com o aquecimento do setor imobiliário, o melhor retorno e a valorização das garantias, os bancos começaram a ter apetite pelos financiamentos hipotecários com risco mais elevado, criando, após a contratação dessas operações, um único instrumento que agrupava todos os financiamentos por prazos, juros e subclassificação de risco.

Na relação de risco, as melhores fatias eram nominadas como “seniores” e pagavam juros menores, visto que o risco intrínseco a elas é reduzido. Essa

característica devia-se a fato de possuírem a preferência no recebimento e só deixariam de ser pagas em um grau de inadimplência muito elevado ou em uma situação de depreciação muito aguda do bem financiado. As demais fatias chamavam-se mezaninos e juniores, sempre em função do seu nível de agravamento do risco.

Essa forma de agrupar os financiamentos permitiu aos bancos criar instrumentos únicos, com diferentes classes de risco, que puderam ser vendidos a outros agentes do sistema financeiro, transferindo o risco e parte do retorno. São as chamadas operações securitizadas. A venda de ativos permite aos bancos originar novos instrumentos, visto que aliviam os balanços ao diminuir a necessidade de capital próprio alocado. Essa prática ficou conhecida no mercado financeiro como “originar para distribuir”.

A securitização permitiu que os bancos juntassem vários créditos em um único instrumento negociável. Essa inovação, que parece tão simples, permitiu aos bancos venderem parte do seu risco de crédito para outros bancos e investidores. Assim, à medida que o risco desses créditos saía de seus balanços patrimoniais, os bancos podiam conceder maior volume de empréstimos imobiliários com base em seu capital, sem comprometer seus níveis de Basileia 2. (ALBERINI; BOGUSZEWSKI, 2008, p. 4).

O avanço da complexidade das operações aumentou consideravelmente com o surgimento dos *Collateralized Debt Obligation* - Obrigações de Dívidas Colaterais (CDO's), no qual hipotecas são misturadas a outros tipos de instrumentos de dívidas a fim de diversificar riscos, como dívidas de cartões de crédito, derivativos, entre outras. Esse instrumento aumentou consideravelmente a complexidade e a inter-relação com outros produtos do sistema financeiro.

Os novos instrumentos e a complexidade do sistema financeiro associados ao declínio dos preços dos imóveis fizeram com que toda estrutura financeira norte-americana começasse a ruir, comprometendo em alta escala o sistema financeiro do país, restringindo a liquidez e atingindo, conseqüentemente, a economia real de modo severo. Esse é o diagnóstico registrado pela maioria dos analistas a respeito da crise de 2008.

Entretanto, não são raros os apontamentos sobre o papel do intervencionismo estatal no colapso financeiro do final da década passada. De fato, a pressão exercida pelo governo federal dos Estados Unidos, desde a década de 1990, sobre

as instituições *Federal National Mortgage Association* (FNMA, ou *Fannie Mae*), e *Federal Home Loan Mortgage Corporation* (FHLMC, ou *Freddie Mac*), foi um ingrediente fundamental para impulsionar desmedidamente a demanda sobre os imóveis por todo o país, elevando seus preços muito acima dos parâmetros do mercado.

Em obediência às políticas públicas da administração federal norte-americana, essas instituições paraestatais compravam continuamente as hipotecas geradas pelos financiamentos imobiliários, aliviando os níveis de requerimento de capital dos bancos, e as revendiam a investidores interessados ao redor do mundo, contaminando o mercado global com títulos lastreados em hipotecas de alto risco.

A atuação desses entes foi acompanhada da redução das taxas de juros por parte do *Federal Reserve System* (*Fed*), o Banco Central dos Estados Unidos, com o intuito de impulsionar a economia do país após a crise da informática, no começo dos anos 2000. O acesso fácil a crédito barato atraiu a atenção de especuladores, que passaram a investir em imóveis, na época ativos de valorização contínua e baixo risco. Esse movimento foi seguido por ações afirmativas do governo voltadas a minorias e indivíduos de baixa renda, como o *Community Reinvestment Act*, que suavizou as exigências na concessão de crédito imobiliário para esses grupos. Isso facilitou o acesso ao mercado de compradores com histórico negativo de crédito e acirrou ainda mais a demanda por novos imóveis (ROQUE, 2013).

A recuperação da economia norte-americana que se deu nos seguintes conduziu o *Fed* e elevar novamente as taxas de juros, arrefecendo por consequência a demanda por imóveis. No final de 2006, os preços começaram a cair, e, diante desse cenário desfavorável, muitos especuladores simplesmente abandonaram suas hipotecas, pois não havia exigências suficientes para compensar a sua manutenção. Da mesma forma, o aumento dos juros impossibilitou que muitos proprietários continuassem a honrar as suas dívidas. Esses fatores elevaram vertiginosamente o volume de calotes, depreciando severamente o valor dos ativos sem afetar o montante dos passivos. Os investidores que haviam comprado securitizações viram seu patrimônio ser corroídos pela queda dos preços. A concessão de crédito foi suspensa, e a crise de liquidez instalou-se de forma generalizada.

No entanto, o efeito de contágio causado pelas securitizações não atingiu

apenas os principais envolvidos. A seguradora AIG, que havia emitido apólices sobre as hipotecas em questão (*credit default swaps*), teve de ser socorrida em US\$ 125 bilhões, em troca de 80% do capital da empresa.

Nesse ponto, merece destaque a atuação das agências de classificação de risco *Moody's*, *Fitch* e *Standard & Poor's*, que apontavam esses ativos com o grau máximo de aprovação na escala de risco (AAA). Esse fator foi decisivo para a exposição de investidores e agências de seguro aos títulos lastreados em hipotecas de alto risco.

A crise de 2008 demonstrou que os responsáveis pela regulação do sistema financeiro fracassaram no seu objetivo principal de evitar que os bancos corram riscos demasiados e ameacem a saúde da economia.

Para Pinheiro (2010), esse evento deixou os reguladores financeiros em uma situação bastante delicada, pois os modelos regulatórios vigentes na época não impediram a exposição excessiva ao risco por parte dos bancos. Segundo o autor, os reguladores precisam prestar satisfação aos contribuintes que arcaram com a conta dos descomedimentos dos gestores bancários, uma vez que se tornou necessário maior nível de arrecadação impostos como contrapartida ao aumento da dívida pública, uma consequência do socorro financeiro governamental prestado ao sistema financeiro. Além disso, a sociedade foi atingida pela redução do nível de emprego trazida pelo encolhimento da atividade econômica, penalizando cidadãos de uma forma geral. Com isso, uma corrida reformista foi desencadeada, com o objetivo de evitar a repetição da crise.

4.3.2 Problemas e falhas do Acordo de Basileia II

A gravidade da crise financeira de 2008 é a prova material da insuficiência regulatória dos Acordos de Basileia existentes até aquele momento. Ainda que fosse impossível garantir que os mercados funcionassem de modo perfeito, a extensão dos efeitos negativos em escala global e o colapso de centenas de instituições bancárias mostraram que os órgãos de regulação foram pegos de surpresa.

Carvalho (2010) ressalta que o Acordo de Basileia II estava em fase de implementação em muitos países quando a crise de 2007 começou. Inicialmente, a situação foi tratada apenas como uma instabilidade financeira que comumente afeta

os mercados financeiros, tendo sua complexidade subestimada até 2008, quando ocorreu a derrocada do Lehman Brothers, um importante banco de investimento norte-americano.

A convulsão econômica que emergiu a partir desse momento demonstrou ao Comitê de Basileia que ajustes deveriam ser feitos ao Acordo de Basileia II, pois, mesmo considerando que o tratado não estava sendo aplicado plenamente na maioria dos países signatários, um dos seus principais pilares era inspirado pela corrente de autorregulação de mercado:

Embora o acordo ainda estivesse em implantação mesmo em economias mais avançadas, um dos seus principais pilares era diretamente inspirado no que era então visto como as “melhores práticas” do setor financeiro privado. Essas melhores práticas, porém, não tinham sido capazes de evitar a derrocada do sistema, detida, afinal, pela intervenção maciça das autoridades monetárias e dos Tesouros Nacionais. (CARVALHO, 2010, p.11).

A avaliação do Comitê de Basileia a respeito das limitações do segundo acordo aponta para a combinação entre a desatenção de gestores de bancos e supervisores e as inovações financeiras como uma das suas principais deficiências. As operações fora do balanço, o acesso fácil à liquidez, os derivativos e o modelo “originar para distribuir” são relacionados como os principais fatores de instabilidade do sistema:

Essas atividades criam exposições dentro das linhas de negócio, através da firma e através de fatores de risco que podem ser difíceis de identificar, medir, administrar, mitigar e controlar. Isto é especialmente verdadeiro em um ambiente de liquidez de mercado, preços de ativos e apetite por riscos declinantes. (ANBIMA, 2010, p.21).

As operações fora do balanço são especialmente destacadas pelo Comitê como ponto de fraqueza de Basileia II. Esses instrumentos possibilitaram a expansão significativa da alavancagem dos bancos, sem que isso fosse detectado pelos supervisores. Com isso, as reservas bancárias destinadas a sanar momentos de instabilidade mostraram-se insuficientes diante da demanda de liquidez que surgiu após a eclosão da crise.

Outro ponto do Acordo de Basileia II que passou a ser questionado após a crise de 2008 foi a metodologia *VaR* para mensuração de risco. O método mostrou-se excessivamente simplificador, ao exigir que fatores complexos e difusos do

mercado sejam expressos em um número. Com isso, *VaR* estava ajustado para instabilidades inerentes ao mercado, mas não para eventos extremos.

A mais notória dentre as hipóteses simplificadoras do *VaR* é a de que a distribuição conjunta dos fatores de risco é normal. Eventos extremos são bem mais comuns nos mercados financeiros do que os que se espera numa distribuição normal, de modo que, na prática, deva se observar caudas mais espessas (LOWEKRON, 2010²⁵, p.128, apud LEITE; REIS, 2011, p.7).

A extensão e a gravidade da crise financeira de 2008 foram um amargo aprendizado para as entidades responsáveis pelo arcabouço prudencial. Em vista disso, o Comitê de Basileia alicerçou as correções necessárias para o Acordo de Basileia III em três lições retiradas desse evento:

Que nem todo capital dos bancos é igualmente bom para cobrir prejuízos e garantir a sua solvência; que as versões anteriores do Acordo davam atenção demais ao risco de crédito e de menos ao de perdas com as posições de tesouraria, em especial subestimando a correlação entre os preços de ativos; e que um sistema bancário com baixo risco de solvência pode entrar em colapso se for insuficientemente líquido (PINHEIRO, 2010).

Assim, Basileia III é concebido a partir da reavaliação dos três pilares do seu predecessor (ANBIMA, 2010, p.22). No Pilar 1, verificou-se a necessidade de ampliar as coberturas relacionadas ao requerimento de capital. No que se refere ao Pilar 2, concluiu-se que a atuação de supervisores deve ser mais rigorosa sobre a atividade bancária. Para o Pilar 3, constatou-se que o conjunto de informações relativas às instituições bancárias deve ser ampliado aos investidores e poupadores, com o objetivo de disciplinar ainda mais os seus bancos.

4.3.3 Novas exigências de Basileia III

Ao realizar a intermediação financeira, aproximando poupadores e investidores, as instituições bancárias fomentam o desenvolvimento de pequenas, médias e grandes empresas e incentivam a realização desde pequenos projetos de pessoas físicas a enormes empreendimentos governamentais. Assim, com o reconhecimento de que os bancos são o fundamento do crescimento econômico

²⁵ LOWENKRON, A. As falhas nos modelos de gestão de risco durante a crise. In: GARCIA, M; GIAMBIAGI, F. (orgs.) *Risco e Regulação: Por que o Brasil enfrentou bem a crise financeira e como ela afetou a economia mundial*. São Paulo: Elsevier, 2010.

sustentável, o Comitê da Basileia procura, com o terceiro acordo, aumentar ainda mais a resiliência do sistema bancário, especialmente em momentos de estresse.

A identificação dos fatores que colocaram em risco a economia mundial permitiu ao Comitê traçar uma estratégia para o novo acordo. Uma das principais preocupações de Basileia III é impedir que eventuais instabilidades do mercado financeiro fossem transmitidas para a economia real. Além da questão macroprudencial, há ainda medidas microprudenciais sugeridas, que atuarão de forma correlacionada.

No entanto, o acréscimo de novas exigências e o endurecimento de requisitos já existentes deve representar aumento de custos e redução de rentabilidade das instituições financeiras. Sob a ótica macroeconômica, relatório publicado pela ANBIMA (2010, p.36) destaca a preocupação de diversas entidades representativas internacionais do setor bancário com o impacto negativo das novas exigências de capital e com as restrições operacionais sobre a oferta de crédito impostas pelo terceiro acordo. Segundo essas instituições, a recuperação da economia internacional pode ser sufocada tanto pela elevação do custo do crédito quanto pela sua escassez.

O Comitê da Basileia, em conjunto com o *Financial Stability Board*, tem rebatido essas críticas com a divulgação de relatórios, afirmando que o impacto sobre o nível de operações não seria grande, e que seria compensado pela atenuação das crises financeiras e dos ciclos econômicos, havendo inclusive espaço para requerimentos de capital regulatório ainda maiores (ANBIMA, 2010).

Segundo Pinheiro (2010), as exigências do acordo podem provocar uma realocação de recursos, especialmente os ativos de alto risco. Por consequência, o autor questiona também a capacidade de adaptação das instituições bancárias a um cenário de redução da lucratividade:

[...] o resultado final do Basileia 3 será um sistema bancário menos rentável e em que atividades mais arriscadas migrarão para instituições como os fundos de hedge. A extensão dessa mudança dependerá de como os bancos serão capazes de mitigar o impacto das novas regulações e de quão rigorosas estas serão ao final do processo. (PINHEIRO, 2010).

Essa possível migração de recursos, não só para fundos de *hedge*, como também para fundos de pensão, de mercados monetários e seguradoras, pode

influenciar sensivelmente o grau de risco do sistema financeiro, uma vez que aquelas instituições funcionam como um sistema paralelo pouco regulado, conhecido como *shadow banking system* (LEITE; REIS, 2011, p. 13-14). O incremento do risco e a atração dos recursos devem-se ao fato de que essas entidades não estão submetidas às mesmas exigências dos bancos, levando vantagem, portanto na concorrência.

Além da competição com os bancos, a crescente interação entre empresas do tipo *shadow banking* e instituições bancárias é motivo de apreensão para os supervisores. A falta de cuidado destes com as companhias não supervisionadas é vista como inaceitável para a mitigação do risco de crédito, pois dificulta o rastreamento de operações financeiras complexas e permite a exposição de bancos e outras instituições a companhias desreguladas.

Um exemplo disso pôde ser visto na crise de 2008, quando a seguradora AIG ficou insolvente e teve de ser socorrida pelo governo norte-americano, ameaçando a saúde financeira de inúmeras instituições bancárias. No entanto, segundo apontamentos da ANBIMA (2010), não há ainda parâmetros correspondentes à exposição a esse risco de contágio, evidenciando a necessidade de novos requisitos de capital regulatório para esse cenário.

Portanto, uma das preocupações essenciais da supervisão deve estar relacionada à abrangência da regulação. Com a crescente facilidade de movimentação de ativos e a ampliação cada vez maior de instituições especializadas em concessão de crédito, a seletividade da regulação pode ter um efeito inesperado, ao incluir determinadas instituições sob suas regras e deixar outras de fora.

4.3.3.1 Capital requerido

Um dos pontos de inconsistência dos Acordos de Basileia I e II diz respeito ao conceito de capital. Em ambos, verifica-se uma definição ampla e flexível desse aspecto, permitindo que inúmeras instituições falissem quando submetidas a períodos de estresse como a crise financeira de 2008:

O intuito do Comitê parece ter sido principalmente o de induzir comportamentos mais prudentes por parte dos bancos, seja tornando necessária a captação de recursos relativamente caros em caso de insuficiência de capital frente às demandas regulatórias, seja na constituição de grupos de financiadores interessados na saúde financeira do banco, ou como acionistas, ou como detentores, por exemplo, de dívida subordinada da instituição. (ANBIMA, 2010, p. 27).

Em Basileia III, é proposta a elevação da qualidade do capital regulatório e a concentração dessa exigência no capital bancário de nível 1, isto é, no patrimônio líquido tangível, composto essencialmente por ações, lucros retidos e provisões similares. Essa medida provém de uma das lições retiradas da crise de 2008, conforme aponta Santin (2010):

A crise demonstrou que as perdas incorridas são normalmente pagas com a conta dos lucros acumulados nos balanços, que faz parte do capital de nível 1. A partir dessa verificação, será reforçada a base de capital de nível 1 e, dentro dela a porcentagem de lucros acumulados e ações ordinárias exigida, por ser um tipo de capital que fica completamente disponível para absorver perdas, contribuindo para diminuir o risco sistêmico do setor. (SANTIN, 2010, p. 57).

Dessa forma, o Comitê definiu que os requerimentos de capital serão compostos pelo conjunto de capitais principais, que já existiam e tiveram seus índices elevados, e complementares, uma novidade para ser utilizada em momentos de crise. O esquema abaixo mostra, em verde, o foco de regulação do terceiro acordo, comparando-o ao anterior:



Fonte: ANBIMA (2013).

No que diz respeito ao primeiro grupo, o capital mínimo de alta qualidade (capital principal ou *Core Tier 1*), composto por ações ordinárias e lucros retidos, passa de 2% para 4,5% dos ativos ponderados pelo risco. O capital de nível 1 (*Tier*

1), que inclui ações preferenciais, instrumentos híbridos de capital e dívidas sem vencimento, além das ações ordinárias e lucros retidos, passa de 4% para 6%.

Para atender a essa necessidade, os bancos devem tomar medidas de adequação, como a venda de negócios (asseguradoras, administradoras de cartões, entre outros ativos), a redução da distribuição de dividendos, e a captação de novas dívidas subordinadas. Essas ações devem ser suficientes para qualificar e ampliar o capital confiável dos bancos. Contudo, elas exigirão um melhor desempenho das instituições financeiras no que tange a rentabilidade, a fim de equacionar o aumento dos custos com o rendimento satisfatório do capital.

No segundo grupo, fica estabelecida a formação dos chamados “colchões” de capital, instrumentos amortecedores concebidos para garantir a resiliência dos bancos. O primeiro deles é o “colchão” de conservação de capital, formado por ativos de alta qualidade e correspondente a 2,5% dos ativos ponderados pelo risco. A implementação desse instrumento será gradual, com acréscimos anuais de 0,625%, devendo atingir a totalidade do índice em 2019. No entanto, o BCBS (2011) ressalva que países com aumento expressivo de crédito podem acelerar esse processo, de acordo com a avaliação dos supervisores nacionais. Além disso, Leite e Reis (2011) acrescentam:

A diferença em relação aos requerimentos mínimos gerais é que esse “colchão” poderá ser utilizado pelos bancos em determinadas circunstâncias. Todavia, os mesmos terão que reduzir a distribuição de lucros e dividendos, caso se esteja próximo do percentual mínimo exigido. O objetivo do comitê é de evitar o que ocorreu na crise do subprime, onde mesmo passando por dificuldades, as instituições mantinham suas políticas de distribuição de lucros e bônus normalmente. (LEITE; REIS, 2011, p.11).

O segundo “colchão” idealizado pelo Comitê é o capital contracíclico. Ele deve ser formado quando for verificada expansão excessiva de crédito associado a potencial acumulação de risco sistêmico. Assim, o momento de alta lucratividade das instituições bancárias financiará a formação de uma poupança preventiva pra uma eventual retração do cenário de crédito. O índice desse colchão ficará entre 0% e 2,5% e dependerá do nível de capitalização do mercado.

Vale destacar que poderão ser exigidos parâmetros maiores, caso a instituição seja reconhecida como sistemicamente relevante, tanto em nível local quanto global. Está previsto um longo intervalo de adaptação às instituições

financeiras, permitindo que realizem transição gradual para os novos parâmetros, sem que haja impactos negativos sobre a oferta de crédito e a liquidez dos mercados.

Tabela 4 - Cronograma e parâmetros de capital de Basileia III

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capital Principal	3,5%	4,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Capital Nível I	4,5%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Capital Total	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Capital de Conservação	-	-	-	0,625%	1,25%	1,875%	2,5%
Capital Total + Capital de Conservação	8,0%	8,0%	8,0%	8,625%	9,25%	9,875%	10,5%
Capital Contracíclico*	-	0,625%	1,25%	1,875%	2,5%	2,5%	2,5%
Capital Total + Capital de Conservação + Capital Contracíclico**	8,0%	8,625%	9,25%	10,5%	11,75%	12,375%	13,0%
Instrumentos de capital não mais classificados como tal	Não serão mais utilizados em um prazo de dez anos, que começa a ser contado a partir de 2013						

Fonte: ANBIMA (2013).

Notas: *Banda superior do intervalo de 0 a x%.

**Valor potencial máximo, considerando o intervalo do Capital Contracíclico. Datas se referem ao primeiro dia de janeiro de cada ano. Parâmetros se referem ao mínimo que deve ser observado.

Uma alternativa para atingir a relação entre risco e capital estipulada por Basileia III é a possibilidade dos bancos comercializarem suas carteiras de ativos, liberando espaço em seus balanços para novos empréstimos. Entretanto, essas operações resultariam na necessidade de transferência de parte da rentabilidade para terceiros, o que pode ser viável em um cenário de alta de juros, mas impraticável em um ambiente com taxas reduzidas.

Vale ressaltar, porém, que esse mecanismo é concebível apenas em um espaço de livre mercado, onde os interesses e objetivos dos participantes são análogos. Em um contexto intervencionista, essa estratégia pode gerar consequências desastrosas, como visto na crise financeira de 2008, na qual um dos estopins foi justamente a comercialização dos ativos por parte dos bancos de forma contínua. Devido a estímulos do governo dos Estados Unidos, essas operações eram praticadas pelos bancos não só para aliviar seus balanços, mas também para crescer sua rentabilidade.

No Brasil, esse tipo de operação entre bancos é bastante incipiente, dado que, até a entrada em vigor de Basileia III, essas instituições apresentavam muita folga em seus balanços. Até o momento, as maiores operações com essa finalidade foram movimentadas por bancos de pequeno porte, que trabalham principalmente

com empréstimos consignados, e por bancos fomentadores de indústrias de veículos e equipamentos, que constantemente necessitam liberar espaço em seus balanços para amparar as novas vendas da indústria.

4.3.3.2 Índice de alavancagem

Outro instrumento introduzido pelo Comitê da Basileia com o terceiro acordo é o Índice de Alavancagem. Essa medida marca um afastamento da estratégia anterior, que se baseava em coeficientes de capital ponderados pelo risco. Segundo o Comitê, “[...] o objetivo é desenvolver uma medida simples, transparente, que não seja baseada em risco, e que seja calibrada para agir como uma medida suplementar, com credibilidade, aos requisitos baseados em risco” (BCBS, 2010²⁶ apud ANBIMA, 2010, p. 28).

Com isso, o Comitê capacita o sistema financeiro com uma medida prudencial não fundamentada em coeficientes de capital ponderados pelo risco, reduzindo a possibilidade de problemas com eventuais erros de medida de risco. Além disso, essa taxa deve funcionar com um piso que sustentará o crescimento da alavancagem e mitigará a instabilidade resultante dos processos de desalavancagem.

O cálculo da taxa de alavancagem deve ser feito pela divisão do valor do Nível I do Patrimônio de Referência pelo valor da exposição total, incluindo derivativos e ativos fora do balanço - aos quais serão aplicados fatores de conversão de crédito. O Comitê estabeleceu em 3% Índice de Alavancagem, o qual deve ser incorporado ao Pilar 1 em 2018.

A imposição de um teto para esse mecanismo potencialmente perigoso representa um avanço importante na composição do arcabouço prudencial. No entanto, uma avaliação empírica mostra que esse ponto é no mínimo contestável, e precisa ser revisto. Esse julgamento fundamenta-se na crise financeira de 2008, na qual um dos eventos mais impactantes e geradores de pânico foi a falência do tradicional banco *Lehman Brothers*, que, na época, apresentava alavancagem na razão de 31 para 1. Ora, a taxa proposta pelo novo acordo é de 3%, ou seja, de 33

²⁶ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION - BCBS. *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*. Basel, 2010. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs188.htm>>. Acesso em 25/11/2013.

para 1, razão superior àquela que o banco norte-americano operava quando quebrou.

4.3.3.3 Medidas de liquidez

Para prevenir os efeitos negativos da falta de liquidez no mercado, como ocorreu na crise de 2008, o Comitê da Basileia introduziu duas medidas de risco: a Taxa de Cobertura de Liquidez (*Liquidity Coverage Ratio* - LCR) e a Taxa de Financiamento Líquido Estável (*Net Stable Funding Ratio* - NSFR).

O objetivo de LCR é “[...] promover a liquidez de curto prazo garantindo que haja ativos líquidos o suficiente no portfólio da instituição para um cenário de estresse agudo de um mês completo.” (LEITE; REIS, 2011, p.12). Para isso, a LCR seleciona o total de ativos líquidos e desonerados de alta qualidade de um banco e divide pela sua saída de caixa por um período de 30 dias. Para ser considerada satisfatória, a razão desse cálculo deve ser maior ou igual a 100%, indicando que a instituição testada suporta uma corrida bancária não superior a trinta dias. A fórmula pode ser expressa da seguinte maneira:

$$\text{LCR} = \frac{\text{Estoque de ativos de alta liquidez}}{\text{Saídas líquidas no prazo de até 30 dias}}$$

Já com a NSFR o Comitê espera “[...] promover a resiliência bancária através da criação de incentivos para que os bancos convivam com fontes mais estáveis de financiamento” (LEITE; REIS, 2011). Por ser uma medida orientada para o longo prazo, seu horizonte de tempo é de um ano.

A razão de referência dessa taxa é obtida pela divisão das captações estáveis da instituição pela soma dos ativos que não possuem liquidez imediata e pelas exposições fora de balanço, multiplicados por um fator que representa a sua potencial necessidade de captação (*Required Stable Funding* - RSF).

Nesse cálculo, o numerador deve ser composto especialmente pelos valores integrantes dos níveis I e II do Patrimônio de Referência e pelas obrigações com vencimento igual ou superior a um ano, tendo em vista o horizonte de tempo dessa taxa. A fórmula da NSFR resume-se assim:

$$\text{NSFR} = \frac{\text{Total de captações estáveis disponíveis}}{\text{Total de captações estáveis necessárias}}$$

O período de observação para implementação dessas taxas iniciou no ano de 2011 e se encerra em 2014. A previsão de aplicação da LCR é para o ano de 2015, enquanto que a NSFR deve entrar em vigor apenas em 2018.

4.3.3.4 Risco de crédito

O diagnóstico do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia a respeito da crise financeira de 2008 também identificou fraquezas no tratamento do risco de crédito. Assim, o Comitê investiu especialmente no fortalecimento da exposição ao risco de crédito das contrapartes, pois esses instrumentos de defesa contra instabilidades não deram a resposta esperada diante de momento de estresse passados: “[...] muitos vendedores de proteção, como, por exemplo, as seguradoras de linha única (monolines) simplesmente não conseguiram cumprir seu lado dos contratos, desmontando a estratégia de hedge adotada por muitos bancos.” (ANBIMA, 2010, p. 26).

Essa situação é especialmente ruim porque a probabilidade de *default* das contrapartes surge justamente em ocasiões de crise, isto é, no período de maior necessidade, quando a proteção contratada deveria ser garantida. Assim, essa circunstância - chamada *wrong way risk* (risco do caminho errado) - passa a ser monitorada com atenção pelo Comitê.

Dessa forma, Basileia III prevê modificações nos índices de capital regulatório das contrapartes, tanto para a abordagem avançada quanto para os métodos de classificação interna de risco (IRB). No entanto, esses parâmetros ainda não foram definidos pelo Comitê de Supervisão.

Entretanto, é importante ressaltar que a metodologia de apuração de risco de crédito deve mudar muito pouco em comparação ao antigo acordo, uma vez que continuará alicerçada no pensamento *market-friendly* e na performance passada dos ativos, que nem sempre reflete seu comportamento futuro, principalmente em momentos de estresse - vide a crise de 2008, quando ativos considerados de baixo risco perderam valor rapidamente.

4.3.4 Sistema financeiro brasileiro

Em 17 de fevereiro de 2011, o Banco Central do Brasil divulgou, em conformidade com as orientações do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, o Comunicado nº 20.615, detalhando o planejamento de aplicação dos parâmetros de Basileia III no país:

- I - até dezembro de 2011: nova definição do PR, e reformulação dos normativos para remessa de informações sobre liquidez;
- II - até julho de 2012: revisão dos procedimentos de cálculo do requerimento de capital para o risco de crédito de contraparte;
- III - até dezembro de 2012: estabelecimento do Capital de Conservação e do Capital Contracíclico e divulgação da metodologia preliminar da composição e cálculo do LCR e do Índice de Alavancagem;
- IV - até dezembro de 2013: definição final da composição e cálculo do LCR;
- V - até dezembro de 2014: divulgação da metodologia preliminar da composição e cálculo do NSFR;
- VI - até dezembro de 2016: definição final da composição e cálculo do NSFR;
- VII - até julho de 2017: definição final da composição e cálculo do Índice de Alavancagem. (BRASIL, 2011).

Dando continuidade ao processo de implementação de Basileia III no país, em 1º de março de 2013, o Banco Central (BRASIL, 2013) divulgou, por meio do Conselho Monetário Nacional, quatro resoluções relacionadas à definição e ao requerimento de capital:

- a) a Resolução nº 4.192, que dispõe sobre a metodologia de apuração do capital de instituições financeiras, no Brasil chamado Patrimônio de Referência (PR);
- b) a Resolução nº 4.193, que trata da apuração dos requerimentos mínimos de capital a serem mantidos sob a forma de Patrimônio de Referência (PR), de Nível I e de Capital Principal. Também institui o Adicional de Capital Principal e estabelece as medidas a serem adotadas no caso de este não ser cumprido;
- c) a Resolução nº 4.194, que estabelece a faculdade de cooperativas de crédito apurarem os requerimentos de capital de forma simplificada; e
- d) a Resolução nº 4.195, que trata da nova base de apuração consolidada do PR e dos requerimentos mínimos de capital para instituições integrantes de grupos financeiros (posteriormente revogada pela Resolução 4.280/13, detalhada abaixo).

Além disso, um conjunto de quinze circulares, de nº 3.634 a 3.648, divulgadas pelo BCB em 4/3/2014, acompanha as resoluções acima citadas (BRASIL, 2013). Elas determinam os procedimentos de apuração do montante de ativos ponderados pelo risco (RWA), conforme segue:

- a) duas circulares relativas à apuração do requerimento de capital para risco de crédito nas abordagens interna e padronizada;
- b) duas circulares relativas à apuração do requerimento de capital para risco de crédito nas cooperativas de crédito optantes pelo RPS (Regime Prudencial Simplificado);
- c) duas circulares relativas à apuração do requerimento de capital para risco operacional nas abordagens interna e padronizada; e
- d) nove circulares relativas à apuração do requerimento de capital para risco de mercado nas abordagens interna e padronizada.

Esse conjunto de normas começou a produzir efeito em 1 de outubro de 2013, sendo essa a data em que Basileia III entrou efetivamente em vigor no Brasil. Ele foi seguido pela publicação da Circular nº 3.662, de 11 de julho de 2013, que ajustou detalhadamente a apuração do risco de mercado de exposições a câmbio, e pelo Edital de Audiência Pública nº 42, que abordou a divulgação de informações necessárias à disciplina de mercado fixada pelo Pilar III de Basileia.

Em 31 de outubro de 2013, novas medidas foram editadas, alterando alguns prazos de adaptação das instituições financeiras, particularmente aos novos critérios contábeis; estabelecendo as exigências para a extinção do saldo devedor e conversão em ações de instrumentos de capital; e realizando ajuste fino em alguns dispositivos do conjunto inicial de regras (ANBIMA, 2013). Além disso, foram definidas, por meio de consulta pública, novas regras tanto para o Pilar I quanto para o Pilar III de Basileia, a partir do tratamento da divulgação de informações relativas ao gerenciamento de riscos, com o objetivo de aprimorar a disciplina de mercado.

4.3.4.1 Requerimento de capital e patrimônio de referência

Conforme visto anteriormente, uma das alterações de Basileia III diz respeito à definição da base de apuração do patrimônio de referência. Em Basileia II, a

abrangência das instituições financeiras que deveriam calcular os valores de seu patrimônio de referência e patrimônio de referência exigido era delimitada pelos conceitos de conglomerado financeiro ou econômico-financeiro - Res. nº 3.444/07 e Res. nº 3.490/07, respectivamente:

O primeiro conceito, mais restrito, define **conglomerado financeiro** como o conjunto de entidades financeiras vinculadas diretamente ou não, por participação acionária ou por controle operacional efetivo, caracterizado pela administração ou gerência comum, ou pela atuação no mercado sob a mesma marca ou nome comercial; o conceito de conglomerado econômico-financeiro, por sua vez, abarcava um universo mais amplo de entidades. (ANBIMA, 2013).

Em Basileia III, esses conceitos são substituídos pelo de conglomerado prudencial, implicando “[...] entidades, localizadas no País ou no exterior, sobre as quais a instituição detenha controle direto ou indireto” (ANBIMA, 2013).

No Brasil, essa adequação foi normatizada inicialmente pela Resolução nº 4.195/13. Esta, por sua vez, foi aprimorada pela Resolução nº 4.280/13, que revogou a anterior e corrigiu pontos de incerteza presentes no texto original, como a exclusão das cooperativas de crédito da apresentação de demonstrações contábeis de forma consolidada. As instituições têm até o final do ano de 2014 para se adaptarem, pois a partir de 1 de janeiro de 2015, o conceito de conglomerado prudencial será o único presente nas normas editadas pelos órgãos supervisores. O grupo prudencial é composto pelos integrantes abaixo relacionados:

- a) instituições financeiras;
- b) demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;
- c) administradoras de consórcio;
- d) instituições de pagamento;
- e) sociedades que realizem aquisição de operações de crédito, inclusive imobiliário, ou de direitos creditórios, a exemplo de sociedades de fomento mercantil, sociedades securitizadoras e sociedades de objeto exclusivo;
- f) sociedades seguradoras, resseguradoras, de capitalização e entidades abertas de previdência complementar;
- g) outras pessoas jurídicas sediadas no país que tenham por objeto social exclusivo a participação societária nas entidades mencionadas acima.

Historicamente, o Brasil sempre se caracterizou por ser mais rigoroso com o sistema financeiro nacional em relação aos padrões internacionais. Essa austeridade mostrou-se fundamental para a resiliência das instituições financeiras locais, especialmente em momentos de crise. Desde Basileia I, “[...] o fator de ponderação aplicado ao ativo ponderado pelo risco definido pelo BCB era de 11,0%, enquanto os padrões internacionais sugeriam um valor de 8,0% para este parâmetro.” (ANBIMA, 2013), o que não foi diferente no segundo acordo, com a manutenção do mesmo índice de 11,0%.

Entretanto, com a adoção de Basileia III, os índices de requerimento de capital exigidos no país convergirão gradualmente com os padrões internacionais, mostrando uma postura mais arrojada por parte do Banco Central. Segundo conclusão da ANBIMA (2013) “[...] essa decisão pode ser interpretada como fruto do histórico recente de estabilidade do sistema financeiro brasileiro e do próprio aprofundamento por ele vivenciado ao longo da década de 2000.”. No entanto, em alguns pontos as exigências nacionais continuarão superiores aos padrões internacionais fixados pelo Comitê da Basileia, evidenciando a tradição conservadora do Banco Central. Os índices foram estabelecidos pelo documento anexo ao comunicado nº 20.615, de 2011, conforme descrito abaixo:

Tabela 5 - Parâmetros mínimos para o capital regulamentar no Brasil

Parâmetro dividido por RWA	Em 1º jan. 2013 (F=0,11)	Em 1º jan. 2014 (F=0,11)	Em 1º jan. 2015 (F=0,11)	Em 1º jan. 2016 (F=0,09875)	Em 1º jan. 2017 (F=0,0925)	Em 1º jan. 2018 (F=0,08625)	A partir de 1º jan. 2019 (F=0,08)
Capital Principal	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Nível I	5,5%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PR	11,0%	11,0%	11,0%	9,875%	9,25%	8,625%	8,00%
Capital de Conservação	-	-	-	0,625%	1,25%	1,875%	2,5%
PR + Capital de Conservação	11,0%	11,0%	11,0%	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%
Capital Contracíclico	-	até 0,625%	até 1,25%	até 1,875%	até 2,5%	até 2,5%	até 2,5%

Fonte: Banco Central do Brasil (2011).

Além disso, no que diz respeito ao Patrimônio de Referência, o Banco Central destaca a modificação das deduções regulamentares, as quais, em vez de incidirem sobre o patrimônio de referência total, agora passarão a ser aplicadas ao

capital principal. Conforme o Banco Central, os principais ajustes prudenciais previstos pela Resolução nº 4.192/13 são as seguintes (ANBIMA, 2013):

- a) créditos tributários dependentes de geração de lucros/receitas futuras para sua realização e decorrentes de prejuízo fiscal;
- b) participações em instituições financeiras ou assemelhadas;
- c) ativos intangíveis;
- d) investimentos em seguradoras (capital exigido para riscos atuariais).

A mesma resolução prevê um período de transição para que as instituições financeiras se adaptem a essas alterações:

Tabela 6 - Cronograma de ajustes prudenciais

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fatores Aplicados	0%	20%	40%	60%	80%	100%

Fonte: ANBIMA (2013).

Finalmente, vale destacar que o saldo dos créditos que antes eram autorizados a compor o Patrimônio de Referência das instituições financeiras será admitido até o ano de 2022. Após, todas elas deverão estar plenamente enquadradas ao novo sistema:

Tabela 7 - Prazo para ajuste do Patrimônio de Referência

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fatores Aplicados	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%	0%

Fonte: ANBIMA (2013).

O desafio dos bancos brasileiros não é muito diferente das instituições de outros países, mas há algumas vantagens a serem destacadas. Primeiramente, existe um prazo bem dilatado para adaptação do país aos requisitos de Basileia III, que se estende até o ano de 2019. Outro aspecto local favorável é a indústria bancária nacional apresentar uma excelente rentabilidade, que permite crescer o lucro ao capital naturalmente, diminuindo a necessidade de buscar outras fontes de capital de nível 1 mais onerosas.

Com isso, espera-se que o arcabouço prudencial brasileiro esteja alinhado às mais atualizadas normas de regulação bancária internacionais, garantindo que o sistema financeiro nacional não sofra demasiadamente com instabilidades econômicas internacionais nem esteja na origem delas.

5 CONCLUSÃO

O conjunto de normas que compõem a regulação evolui constantemente, impulsionado pelo dinamismo da atividade financeira. Entretanto, a crescente complexidade das operações e a diversidade de demandas por parte dos agentes econômicas está sempre um passo a frente dos aparatos regulatórios. Dessa forma, a função desempenhada pela regulação e pela supervisão é fundamental para sanar lacunas deixadas pelo arcabouço prudencial.

Muitos autores salientam que a intensificação da regulação bancária acaba gerando a sua própria ineficiência, pois a dinamicidade da atividade dos bancos sempre cria inovações financeiras não previstas pelo arcabouço prudencial. Corazza (2005, p. 87) corrobora essa previsão, evidenciando a natureza anacrônica das normas de supervisão financeira: “As regras de supervisão, historicamente, sempre evoluíram como consequência e como resposta às crises, voltadas sempre para trás, para ontem, raramente para hoje e nunca para o futuro”.

Ainda é cedo para afirmar categoricamente que o Acordo de Basileia III sofrerá desse mesmo mal, pois se trata de um conjunto de medidas muito recente, que levará alguns anos para que esteja funcionando plenamente. No entanto, diversas críticas e incertezas têm surgido desde a sua publicação. Para avaliar esses pontos, é importante recuperar os acordos anteriores, que criaram o contexto para publicação de Basileia III.

Um dos principais fatores que motivou a concepção do primeiro Acordo da Basileia foi a tentativa de mitigação dos problemas de seleção adversa e risco moral, provenientes da assimetria da informação. A estrutura de proteção anterior à edição de Basileia I fundamentou-se no sistema de seguro-depósito e redesconto, que limitou tanto as possibilidades de retorno dos depositantes quanto o risco envolvido nas operações bancárias. Assim, se de um lado os poupadores não monitoravam a destinação dos seus recursos, deixando os bancos livres para atuarem como bem entendessem, de outro lado as próprias instituições financeiras, por gerenciarem exclusivamente fundos de terceiros, sentiam-se incentivadas a optarem por projetos arriscados, na expectativa de maximizar seus ganhos.

Com isso, a introdução do Coeficiente de Capital, princípio central do primeiro Acordo, atacou frontalmente esses problemas, uma vez que os bancos foram

obrigados a comprometer parte do seu capital nas operações. Dessa forma, caso houvesse perdas, elas afetariam também a instituição.

No entanto, o sistema de tabelamento de risco de ativos, proposto por Basileia I, acabou criando uma distorção ainda maior àquela existia anteriormente. Isso ocorreu porque as taxas de juro praticadas seguiam a avaliação dos mercados de crédito, enquanto que os custos regulatórios eram fixados pelo comitê, que separava países em grupos de risco. Com isso, o incentivo ao direcionamento de recursos a projetos arriscados foi incrementado, pois, diante de custos semelhantes, os bancos selecionavam preferencialmente mercados com a taxa de juro mais rentável dentro de cada grupo. Esse comportamento do mercado confirma que o aumento da regulação pode mesmo gerar ineficiência.

Diante desse paradoxo, o Acordo de Basileia II representa um avanço significativo na forma de regulação bancária, demonstrando que os erros verificados no primeiro pacto foram compreendidos. Assim, o segundo acordo é norteado por incentivos - em detrimento ao caráter proibitivo do seu antecessor -, desestimulando as instituições a assumirem negócios arriscados. Inclusive, o desenvolvimento eficiente de mecanismos de mensuração e controle de risco por parte das instituições é premiado com a redução dos coeficientes de capital, num aceno do Comitê à autorregulação dos mercados.

Porém, a crise financeira de 2008, que sucedeu o lançamento de Basileia II, evidenciou a fragilidade da estrutura financeira existente, desencadeando intensas críticas sobre o modelo de desregulamentação. As inovações financeiras foram apontadas por analistas, de forma praticamente consensual, como uma das principais causas dessa crise, pois mecanismos como a securitização de ativos permitiram que bancos retirassem ativos de seus balanços e concedessem crédito continuamente, sem que a gravidade dessa ferramenta fosse percebida pelos órgãos supervisores.

Verdadeiramente, a engenhosidade das operações financeiras elevou a sua complexidade a tal ponto que o mapeamento desses processos tornou-se tarefa praticamente impossível para a supervisão. Entretanto, o papel desempenhado pelo governo norte-americano, com a adoção de políticas públicas de incentivo à aquisição de novos imóveis, não pode de forma alguma ser desconsiderado.

Diversas medidas adotadas pela administração federal concorreram para construir o cenário perfeito para uma crise de grandes proporções. Uma delas foi a redução das exigências sobre os compradores de imóveis para concessão de crédito, permitindo que cidadãos sem histórico confiável ingressassem no mercado imobiliário. Do ponto de vista político, o aumento da quantidade de pessoas possuidoras de casa própria é um elemento muito positivo na avaliação de qualquer governo.

A oscilação da taxa de juros promovida pela *Federal Reserve* foi outro fator decisivo para a composição da crise financeira. Inicialmente, ao reduzir os juros a índices mínimos, buscando recuperar a economia dos Estados Unidos da recessão causada pela crise da informática, o *Fed* atraiu especuladores para o mercado imobiliário. O posterior restabelecimento das taxas a valores normais consequentemente espantou esses mesmos especuladores, que não hesitaram em abandonar as suas hipotecas, uma vez as garantias também haviam sido muito reduzidas pelo governo.

Além disso, a atuação das instituições paraestatais *Fannie Mae* e *Freddie Mac* demonstra que a regulação pode prever questões de ordem financeira do mercado, mas dificilmente será capaz de controlar as forças políticas que o influenciam. Assim, seguindo a sua função de garantir liquidez ao mercado de hipotecas, *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, ao adquirirem financiamentos realizados entre bancos e compradores, aliviavam os níveis de Basileia dessas instituições, que voltavam a conceder crédito, numa espécie de moto-contínuo.

Em uma situação normal de mercado, a percepção de risco entre as instituições provavelmente impediria que esse sistema se perpetuasse ao nível que chegou. Entretanto, a atuação do governo federal norte-americano, através de *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, permitiu que os requerimentos de capital impostos por Basileia II fossem contornados e a avaliação de risco dos bancos fosse suprimida pela chancela governamental sobre essas operações.

Portanto, a possibilidade de intervenção governamental sobre a economia deve ser considerada na concepção do arcabouço prudencial, embora seu caráter subjetivo dificulte sensivelmente a previsibilidade das políticas econômicas dos países regulados por Basileia.

Por fim, cabe destacar que as agências de classificação de risco *Moody's*, *Fitch* e *Standard & Poor's* contribuíram decisivamente com os resultados da crise, ao indicarem com o grau máximo de aprovação na escala de risco (AAA) os títulos lastreados em hipotecas de alto risco, incentivando a exposição de investidores e agências de seguro a esses ativos. Essas agências sempre atuaram em um mercado altamente restrito, que praticamente inviabilizava o surgimento de concorrentes independentes, devido às exigências rigorosas da *Securities and Exchange Commission* (SEC), órgão federal que regula o mercado financeiro dos Estados Unidos. Com isso, se de um lado o governo federal colhia lucros políticos com a classificação positiva dos títulos negociados por *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, de outro lado as três agências se beneficiavam economicamente pela inibição da concorrência devido à burocracia imposta pela SEC. Assim, existe a real possibilidade de que avaliação de risco realizada pelas agências citadas tenha sido contaminada por esse contexto, o que coloca em xeque o modelo de regulação pautado por um sistema de classificação de risco externo ao mercado. Entretanto, apesar da colaboração de *Moody's*, *Fitch* e *Standard & Poor's* com a formação das condições que levaram à crise, o mercado de agências de classificação de risco continua inalterado e dominado pelas mesmas três instituições.

Nesse sentido, o ano de 2008 mostrou-se especialmente delicado para os reguladores do sistema financeiro, pois evidenciou que o seu objetivo principal de evitar que os bancos corressem riscos excessivos estava longe de ser alcançado. As medidas corretivas adotadas pelos governos, socorrendo bancos e empresas com dinheiro público, geraram uma cobrança forte por parte dos contribuintes sobre as entidades de supervisão. Os pagadores de impostos perceberam que os ganhos dos mercados costumam ser individuais, enquanto que os prejuízos, coletivos. De fato, nessas situações, as perdas impostas à sociedade ocorrem de diversas formas, tais como emprego indevido de impostos; aumento na carga tributária; e redução dos postos de trabalho - esta uma das piores consequências das crises econômicas para a sociedade.

Com essa percepção, os reguladores buscaram, de forma célere, reforçar a normatização existente, na tentativa de dar uma resposta aos contribuintes. Ao instituir Basileia III, o Comitê de Basileia pretende fornecer um arcabouço prudencial que melhore a relação entre o capital próprio dos bancos e seus ativos ponderados

pelo risco, requerendo capital em maior quantidade e qualidade, com o objetivo de aumentar o comprometimento dos bancos com as operações realizadas. Com isso, além de tentar reduzir o risco de crédito, o colegiado pretende forçar o equilíbrio entre os prazos de ativos e passivos, garantindo com isso a liquidez dos mercados financeiros.

Entretanto, é fundamental destacar que o arcabouço prudencial precisa ser adaptado e executado em sintonia com as políticas macroeconômicas de cada país. Entre as diversas lições da crise financeira de 2008, a principal delas ensina que não há aparato regulatório que contenha a intervenção do regulador maior de cada nação, ou seja, seu governo central.

Em momentos de crise, a expansão da base monetária, por parte dos Bancos Centrais de cada país, tem sido a ferramenta mais utilizada pelos governos para socorrerem instituições consideradas *“too big to fail”*. Com isso, os contribuintes, além de verem o dinheiro dos seus impostos ser destinado a destinos diferentes da sua demanda, também são expostos ao risco de inflação, que para muitos é o pior tributo que pode ser cobrado de uma sociedade.

Assim, a elevação das principais normas proposta por Basileia ao caráter de tratado, criando direitos e obrigações aos Estados e organizações internacionais, deve ser uma alternativa a ser considerada pelos supervisores, com o objetivo de conduzir o sistema financeiro internacional em direção ao equilíbrio, à eficiência e à equidade, principais metas de uma supervisão competente.

Portanto, o recente acordo é um mecanismo muito importante para controlar a exposição ao risco de instituições financeiras, especialmente as tradicionais. No entanto, a soberania de cada país pode representar um obstáculo ao alcance dos objetivos do arcabouço prudencial internacional, pois nenhum acordo tem o poder de interferir na autodeterminação de nações independentes, as quais frequentemente são lideradas por governantes intervencionistas, que costumam estar na origem das piores crises.

Por fim, conclui-se que Basileia III acerta preponderantemente ao aumentar e qualificar o capital dos bancos, reconhecendo que nem todo capital dos bancos tem a mesma qualidade; e ao ampliar os cuidados com risco de contraparte, percebendo que as operações de tesouraria e fora de balanço merecem tanta ou mais atenção quanto as operações de crédito tradicionais. Além disso, ao exigir que os bancos

convirjam os prazos de seus passivos com seus ativos, o recente acordo acresce a proteção ao sistema financeiro, compreendendo que, em momentos de crise, até um mercado aparentemente sadio pode ficar insolvente por problemas de liquidez.

Contudo, o cenário atual mostra que, no curto e médio prazo, os reguladores e supervisores terão de se preocupar com uma maneira de equalizar os problemas de um sistema financeiro impactado por um volume elevado de dívida a ser rolada e pela necessidade de melhorar e aumentar os níveis de capitais das instituições, sem que isso desencadeie uma retração do crédito e iniba a retomada do crescimento econômico.

REFERÊNCIAS

ALBERINI, D. V.; BOGUSZEWSKI, L. D. Por dentro do subprime: a crise imobiliária e seus impactos na economia brasileira. **Vitrine da Conjuntura**, Curitiba, v. 1, n. 2, abr. 2008.

ALENCAR, L. S. **Um exame sobre como os bancos ajustam seu índice de Basileia no Brasil**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/td251.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS – ANBIMA. **Basileia III: novos desafios para adequação da regulação bancária**. Rio de Janeiro: Sol, 2010.

_____. **Basileia III no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.anbima.com.br/informe_legislacao/2013_015.asp>. Acesso em: 28 abr. 2014.

ARIENTI, P. F. F.; INACIO, J. M. Instabilidade, desregulamentação financeira e a crise de sistema financeiro atual. **Cadernos Cedec**, n. 90, p.1-22, nov. 2010.

ASSAF NETO, A. **Mercado financeiro**. São Paulo: Atlas, 2010.

EICHENGREE, B. **Crises financeiras: análise, prevenção e gestão**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION – BCBS. **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards**. Basel, 1988.

_____. **Overview of the New Basel Capital Accord**. Basel, 2001.

_____. **Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems - revised version June 2011**. 2011. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

BELUZZO, L. G. M. O declínio de Bretton Woods e a emergências dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 4, p.11-20, jun. 1995.

BRASIL. Banco Central. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília, 2011.

_____. **Comunicado N. 020615**. Brasília, 17 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=111011733>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

BANCO DO BRASIL. **Relatório de Gerenciamento de Riscos – Pilar 3. 2º Trimestre/2013**. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/RelRis2T13.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. **Logística da distribuição bancária**: tendências, oportunidades e fatores para inclusão financeira. 2001. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/p5a_52gt34++5cv8_4466+ff145afbb52ffrtg33fe36455li5411pp+e/sitefebraban/BANCARIZA%C7%C3O%20-20III%20Congresso%20Latino%20Americano%20de%20bancariza%E7%E3o%20e20Microfinan%E7as%20-%20FELABAN%20-%20JUNHO%202011%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. **Os Acordos de Basiléia**: um roteiro para implementação nas instituições financeiras. 2009. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/p5a_52gt34++5cv8_4466+ff145afbb52ffrtg33fe36455li5411pp+e/sitefebraban/Artigo_Basileia_6.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

_____. **Spread Bancário no Brasil**. 2011. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/p5a_52gt34++5cv8_4466+ff145afbb52ffrtg33fe36455li5411pp+e/sitefebraban/20100122_SPREAD%20PADRAO_final_jul11.pdf>. Acesso em: 19 out. 2013.

CARVALHO, A. G. Desenvolvimento Financeiro e Crescimento Econômico. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 33, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp.br/gledson/artigo.asp>>. Acesso em: 12 set. 2013.

CARVALHO, F. J. C. et al. **Economia monetária e financeira**: teoria e política. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

_____. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos Acordos de Basiléia. In: SOBREIRA, R. **Regulação financeira e bancária**. São Paulo: Atlas, 2005. p.121-139.

CHIANAMEA, D. R. **Regulamentação prudencial e estabilidade do sistema financeiro**: implicações para a regulamentação sobre requerimento de capital de instituições financeiras. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

COLISTETE, R. P.; MINSKY, H. Uma Visão da Instabilidade a Partir de Keynes. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 108-118, abr./jun. 1989.

CORAZZA, G. Dinheiro, instabilidade e gestão monetária: de Minsky a Marx. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p.111-131,1994.

_____. Os dilemas da supervisão bancária. In: SOBREIRA, R. **Regulação financeira e bancária**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 83-96.

CORNFORD, A. Basiléia II: O novo acordo de 2004. In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e a dinâmica financeira**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 25-39.

CORREA, E. P. **Desenvolvimento do sistema financeiro e crescimento econômico**: revisão da literatura e dos estudos empíricos aplicados ao Brasil. 2005. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/port/public/publ/ie_ufrj_cvm/Elessandra_Pombo_Correa.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013.

COSTA, S. M de A. **Intervenção do estado sobre o mercado bancário e os trade-offs entre eficiência, resiliência financeira e estabilidade macroeconômica.**

2011. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

COUTINHO, L. Gestão macroeconômica no contexto das regras de Basileia II: uma visão a partir dos países em desenvolvimento. In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira.** Campinas: Unicamp, 2006. p. 213-235.

DEHOVE, M. Propostas para uma melhor regulamentação financeira nacional e internacional. In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira.** Campinas: Unicamp, 2006. p. 235-298.

FELIPPI, M. **Sistema bancário e a crise de crédito 2007-2009:** investigação das causas do congelamento do mercado de crédito. 2011. 81 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

FERREIRA, R. A. et al. **O comportamento cíclico do capital dos bancos brasileiros.** 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/td222.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

FORTUNA, E. **Mercado financeiro:** produtos e serviços. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

GALVÃO, A. et al. **Mercado financeiro.** São Paulo: Campus, 2005.

GRIFFITH-JONES, S. Basileia II e mercados emergentes: impactos pró-cíclicos e economia política. In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira.** Campinas: Unicamp, 2006. p. 39-93.

GUTTMANN, R. Basileia II: uma nova estrutura para regulação da atividade bancária global. In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira.** Campinas: Unicamp, 2006. p. 177-212.

_____. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 82, p.11-33, nov. 2008.

HILLBRECHT, R. **Economia monetária.** São Paulo: Atlas, 1999.

HINKI, K. J. Basileia II no Brasil: Dinâmica e Impactos na Indústria Financeira. In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira.** Campinas: Unicamp, 2006. p. 339-360.

KAKINAMI, K. **Evolução do grau de alavancagem dos bancos comerciais brasileiros e a regulação:** uma visão comparativa do período de 1950 a 2005. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

KREGEL, J. Novo acordo de Basiléia pode ser bem sucedido naquilo em que o acordo original fracassou. In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 25-39.

KRUGMAN, P.; OBSTFIELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. São Paulo: Makron, 1999.

LASTRA, R. M. **Banco central e regulamentação bancária**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

LEITE, K. V. B. S; REIS, M. O acordo de capitais de Basiléia III: Mais do mesmo? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39., 2011, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011.

MAGALHÃES FILHO, F. B. B. **História econômica**. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1973.

MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira: evolução e perspectiva a partir dos acordos de Basiléia**. Campinas: Unicamp, 2006.

MISHKIN, F. S. **Moedas, bancos e mercados financeiros**. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

MOURA NETO, B. T.; NOGUEIRA, A. C. Evolução Financeira Internacional, Acordo de Basiléia II e Perspectivas do Sistema Financeiro Brasileiro. In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 313-334.

ONO, F. H. **O acordo de Basiléia, a adequação de capital e a implementação no sistema bancário brasileiro**. 2002. Monografia (Graduação em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

PELEIAS, I. R. Demonstrações Contábeis de Bancos Brasileiros: Análise de Evidenciação Oferecida à Luz do Gerenciamento de Risco. **Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, São Leopoldo, v. 4, n.1, p. 22-36, 2007.

PERERA, L. C. J. **Decisões de crédito para grandes corporações**. 1998. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

PINHEIRO, A. C. Basileia 3: tirando o bode da sala? **Valor Econômico**, São Paulo, 6 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/basileia-3-tirando-o-bode-da-sala/>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PRICEWATERHOUSECOOPERS - PWC. **Basileia III: Principais Características e potenciais impactos**. 2011. Disponível em: <http://www.abbc.org.br/images/content/PwC_Basileia%20III.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2014.

RANDALL, L. **Basiléia II e a instabilidade financeira: uma abordagem minskyana.** In: MENDONÇA, A. R. **Regulação bancária e dinâmica financeira.** Campinas: Unicamp, 2006. p.145-177.

RODRIGUES, R. N. **O acordo da Basiléia: um estudo da adequação de capital nas instituições financeiras.** São Paulo, 1998.

ROQUE, L. **Como ocorreu a crise financeira americana.** 2013. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1696>>. Acesso em: 18 maio 2013.

ROSSETTI, J. P. **Introdução à Economia.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SADDI, J. **Crise e regulação bancária.** São Paulo: Textonovo, 2001.

SANTIN, R. I. A. **Evolução da regulação bancária: do acordo de Basiléia I ao acordo de Basiléia III.** 2010. 74 f. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SAUNDERS, A. **Administração de instituições financeiras.** São Paulo: Atlas, 2007.

SCHLOTTFELDT, C. L. Exigência mínima de capital e rentabilidade: uma análise dos bancos brasileiros. **READ**, Porto Alegre, v. 12, n. 6, p. 543-568, nov. 2006.

SOBREIRA, R. **Regulação financeira.** São Paulo: Atlas, 2005.

STIGLITZ, J. **The role of the financial system in development.** 1998. Disponível em: <http://www.kleinteilige-loesungen.de/globalisierte_finanzmaerkte/texte_abc/s/stiglitz_financial_system_in_development.pdf>. Acesso em: 12 set. 2013.

THOMAS, M. **Moedas bancos e a economia.** Rio de Janeiro: Campus, 1993.

VERRONE, M. A. **Basileia II no Brasil: uma reflexão com foco na regulação bancária para o risco de crédito – Resolução CMN 2.682/99.** 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

WONNACOTT, P. et al. **Economia.** São Paulo: McGraw Hill, 1982.