

AS RESTRIÇÕES DAS NOVAS REGRAS DO COMITÊ DA BASILÉIA SOBRE AS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DOS PAÍSES PERIFÉRICOS

*Maria Cristina Penido de Freitas**

*Daniela Magalhães Prates***

1. Introdução

As funções atualmente associadas ao *métier* de banco central nasceram e evoluíram de forma interrelacionadas com o desenvolvimento econômico capitalista e a diversificação dos sistemas financeiros nacionais, seguindo a evolução institucional da moeda e do crédito. Dentre essas funções, uma das mais essenciais é a de prestamista em última instância. Porém, essa responsabilidade não representa um dever de fornecer um socorro ilimitado aos bancos em qualquer circunstância, pois a certeza de contar com um suporte certo e ilimitado do Banco Central estimularia os bancos a assumir riscos cada vez maiores (problema do *moral hazard*), o que ampliaria de forma considerável a instabilidade intrínseca da atividade bancária, agravando o potencial de crise e suas conseqüências nefastas para o conjunto da economia (FREITAS, 2000).

Ademais, a atuação como prestador em última instância pode entrar em contradição com outra função essencial desta instituição, a responsabilidade pela estabilidade dos sistemas monetário e de pagamentos. Ao fornecer liquidez em momentos de tensão financeira para

* Doutora em Economia pela Universidade de Paris 13 e Pesquisadora Sênior da Diretoria de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (DIESP/Fundap) (cpenido@fundap.sp.gov.br).

** Doutoranda do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e Pesquisadora da Diretoria de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (DIESP/Fundap) (dprates@fundap.sp.gov.br).

impedir a eclosão de crises, que abalem a confiança do público no sistema bancário, o Banco Central acaba deixando de lado o controle da moeda e o crédito e, assim, suas preocupações com a estabilidade monetária.

Desse modo, para evitar a ocorrência de situações que o obriguem a agir como prestamista em última instância, o banco central deve procurar assegurar ativamente a regulamentação e a fiscalização das atividades dos bancos, seja só seja em conjunto com outros organismos governamentais criados com esse propósito. A regulamentação prudencial é um excelente meio de prevenir a ocorrência de problemas que exigem a intervenção do banco central como prestamista em última instância.

Contudo, na atividade bancária há um risco “que ultrapassa os limites das ações particulares dos bancos e da autoridade supervisora. Trata-se do ‘risco de negócio’, proveniente de decisões empresariais que os bancos e as demais instituições financeiras podem influenciar, mas não são capazes de controlar inteiramente” (ALMEIDA e FREITAS, 1998). Ademais, esse risco pode não ter nenhuma relação com a maior ou menor prudência com que os bancos formam seus portfólios e as autoridades efetuam seus trabalhos de controle e supervisão do sistema bancário. Sem desqualificar os esforços de monitoramento e avaliação, é preciso reconhecer a capacidade limitada seja dos próprios bancos, seja da regulação e supervisão financeira, em controlar a qualidade dos créditos detidos pelo sistema bancário em face desse tipo de risco e do caráter inerentemente instável da atividade financeira. Além disso, as pressões competitivas e a preocupação com a rentabilidade conduzem os bancos a ampliarem suas atividades na fase de expansão da economia, desconsiderando a assunção excessiva de risco e procurando sempre escapar dos limites fixados pelas autoridades de regulamentação, quando estas os impedem de ampliar suas oportunidades de lucro.

Os desafios enfrentados pelas autoridades de regulamentação tornaram-se ainda maiores com o surgimento e desenvolvimento de um mercado internacional de crédito em divisas, o Euromercado, que marcou

o início de um processo sem precedente de interpenetração dos mercados financeiros nacionais. Nesse processo, as instituições bancárias passaram a defrontar-se com novos riscos de negócios no âmbito internacional. Contudo, o rápido desenvolvimento da atividade bancária internacional não foi acompanhado pela evolução correspondente na regulamentação e supervisão internacional. Em geral, os supervisores viam, inicialmente, como mínimo o impacto potencial dessas atividades sobre a segurança do sistema bancário doméstico e o controle monetário. Episódios como as falências, em meados dos anos 70, do banco alemão *Herstatt* e do americano *Franklin National* explicitaram, todavia, para as autoridades nacionais de regulamentação, a importância de monitorar de forma coordenada esses novos riscos, para assegurar a fiscalização e o controle das atividades internacionais dos bancos domésticos.

Para enfrentar os desafios da regulamentação prudencial ante as transformações financeiras intensas que tiveram lugar desde a década de 70 – em particular, a liberalização dos controles sobre as atividades dos bancos e das instituições financeiras não-bancárias, a securitização, a proliferação dos instrumentos derivativos de crédito e a globalização financeira –, os bancos centrais dos países do chamado Grupo dos 10 (G-10) têm procurado estabelecer e aperfeiçoar, através do Comitê para Práticas de Supervisão e Regulamentação Bancária do Banco de Compensações Internacionais (BIS), mais conhecido como *Basle Committee*, normas e princípios comuns de referência para bancos com intensas atividades internacionais ou mesmo para o conjunto do sistema bancário dos países membros.

As crises financeiras dos países periféricos de 1997/98 revelaram, mais uma vez, as dificuldades enfrentadas na regulamentação das atividades dos bancos internacionais. Essas crises tiveram impactos menos adversos sobre essas instituições do que a crise da dívida externa latino-americana de 1982, devido, em grande medida, à adoção pelos países do G-10 das regras de adequação de capital do Acordo de Basiléia de 1988, que resultaram numa maior capitalização do sistema e, assim,

numa maior capacidade de resistência às crises. Contudo, os eventos de 1997 e 1998 explicitaram as deficiências nos sistemas internos de monitoramento do risco de crédito e a inadequação dessas regras no sentido de conter a assunção excessiva de risco pelos bancos (CURRIE, 1998 e BONTE et al., 1999). Assim, em junho de 1999, o Comitê da Basileia apresentou uma proposta de reformulação das regras de ponderação de risco do Acordo de 1988, que pretende conter o comportamento irresponsável dos bancos na concessão de empréstimos.

A proposta de revisão do Acordo da Basileia de 1988, relativo à adequação do capital dos bancos com intensas atividades internacionais, divulgada pelo Comitê de Supervisão Bancária do BIS em junho de 1999, insere-se no conjunto de iniciativas com vistas à reestruturação da “arquitetura financeira internacional”, da qual participam os organismos multilaterais como o Fundo Monetário Nacional e o Banco Mundial. Embora a questão do reordenamento financeiro mundial esteja colocada desde a ruptura do Acordo de *Bretton Woods*, a eclosão das crises financeiras nos países periféricos no anos finais do século XX trouxe esta discussão para a ordem do dia. Este reordenamento tem sido proposto com o objetivo de resolver três principais deficiências: o funcionamento inadequado e ineficiente do mercado financeiro internacional associado à insuficiência e/ou falta de transparência das informações sobre os países periféricos, o comportamento negligente dos bancos e investidores estrangeiros em decorrência da expectativa de que o FMI e os governos dos países centrais socorreriam os países em caso de crises de liquidez ou solvência (problema de *moral hazard*) e as deficiências na infraestrutura institucional dos sistemas financeiros nacionais dos países periféricos.¹

O propósito deste artigo é examinar como as novas regras de supervisão bancária propostas pelo Comitê da Basileia podem afetar o

¹ Sobre este processo de reordenamento, cujos desdobramentos são ainda incertos, ver: FREITAS e PRATES (2001c).

financiamento dos países periféricos. Nesse sentido, na seção 2 efetua-se um breve retrospecto dos esforços efetuados no âmbito do BIS, em particular do Comitê da Basiléia, com o propósito de harmonizar e padronizar as regras de supervisão bancária que sejam aplicadas mundialmente por países membros ou não. Na seção 3, examina-se os três pilares para a supervisão bancária do novo acordo proposto pelo Comitê de Supervisão Bancária em junho de 1999, e modificado em janeiro de 2001. Na seção 4 discute-se os possíveis efeitos das novas regras de adequação de capital sobre o financiamento dos países periféricos, tanto no âmbito internacional quanto nacional. Na seção 5 apresenta-se as conclusões do artigo.

2. O Histórico da Atuação do *Basle Committee*

Como já mencionado, a necessidade de uma maior coordenação e cooperação internacional entre as autoridades nacionais de regulamentação e supervisão bancária, em função da integração dos mercados financeiros domésticos, não era vista como premente antes de 1974. As falências bancárias de 1974-75 despertaram as autoridades dos países desenvolvidos para a crescente interdependência dos sistemas bancários, levando-as a mudar de atitude tanto em relação à supervisão da atividade bancária internacional, como à cooperação e coordenação das práticas de supervisão

Um passo importante no sentido da cooperação internacional na esfera da supervisão bancária foi a criação em 1975 do *Basle Committee*. Uma das primeiras iniciativas deste Comitê foi definir algumas diretrizes para a divisão de responsabilidade entre as autoridades supervisoras nacionais. Essas diretrizes, aprovadas pelos bancos centrais dos países que compõem o G-10 em dezembro de 1975, ficaram conhecidas como Concordata da Basiléia. Seus princípios básicos eram:

- responsabilidade conjunta das autoridades supervisoras do país de origem e do país anfitrião na supervisão de estabelecimentos bancários estrangeiros;
- nenhuma dependência bancária estrangeira pode escapar da supervisão;
- supervisão da liquidez é de responsabilidade das autoridades do país anfitrião;
- responsabilidade pela supervisão da solvência recai sobre a autoridade do país de origem no caso das agências e sobre o país anfitrião no caso de subsidiária;
- cooperação na troca de informações entre as autoridades nacionais.

O Acordo de 1975 significou um considerável avanço na cooperação internacional, mas essa iniciativa também apresentava inúmeros defeitos. De um lado, a divisão de responsabilidade entre as autoridades nacionais no que se refere às dependências estrangeiras não era suficientemente clara e suscitou muita confusão. De outro lado, como os critérios adotados na supervisão variavam consideravelmente entre os países, alguns relutavam em transferir responsabilidade a autoridades estrangeiras; este era o caso, por exemplo, dos Estados Unidos. Um outro problema grave residia no fato de que a Concordata induziu os banqueiros à suposição incorreta de que a responsabilidade pela supervisão significava também responsabilidade pela intervenção do prestador em última instância.²

As controvérsias geradas por ocasião da falência do Banco Ambrosiano no final de 1981 levaram à revisão da Concordata original, cuja versão remodelada foi aprovada pelos bancos centrais associados

² Alguns desses problemas surgiram em razão do segredo excessivo que envolveu as iniciativas do Comitê, o qual só tornou público os termos originais da Concordata em 1981. Sobre a Concordata da Basileia e suas deficiências ver: GOODHART & SCHOENMAKER (1995:481-490).

ao BIS em 1983.³ O novo Acordo fechou as brechas da supervisão e apresentou duas importantes novidades: o princípio da supervisão consolidada⁴ e a discussão da questão da adequação de capital. A crescente habilidade das instituições bancárias em assumir riscos, em um contexto de liberalização global dos mercados e de proliferação de novos instrumentos financeiros, levaram as autoridades supervisoras dos países industrializados a conferir especial ênfase ao fortalecimento da base de capital dos bancos.

As iniciativas no âmbito do Comitê da Basileia no sentido da definição de um requerimento de capital mínimo para os bancos que operam na área do BIS anunciadas na Concordata de 1983 culminaram em um acordo assinado pelos bancos centrais em 1988. Esse acordo, denominado *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, previa a harmonização internacional das regulamentações relativas à adequação de capital dos bancos internacionais. Seu principal objetivo era fortalecer a saúde e a estabilidade do sistema financeiro internacional e reduzir uma fonte de desigualdade competitiva entre os bancos internacionais.

O Acordo recomendava que os bancos observassem diretrizes uniformes de adequação de capital, que viessem ao encontro dos critérios prudenciais considerados apropriados ao ambiente mais liberalizado e que levassem em conta os riscos associados ao crescente envolvimento

³ Aconteceu um sério conflito entre as autoridades italianas e luxemburguesas acerca de quem era responsável pela supervisão e pelo fornecimento de empréstimo de última instância à subsidiária do banco italiano Ambrosiano que operava *offshore* em Luxemburgo.

⁴ A incorporação do princípio de supervisão consolidada pela nova Concordata de 1983 representou um marco importante no sentido da regulamentação efetiva da atividade bancária internacional. Esse princípio estabelece que a autoridade do país de origem pode supervisionar os riscos com base na operação global dos bancos, o que significa incluir as operações efetuadas no exterior por suas agências, subsidiárias e afiliadas. Tal supervisão, no entanto, não deve ser efetuada em prejuízo da supervisão das autoridades do país anfitrião. O princípio da supervisão consolidada já era adotado em vários países, entre os quais Estados Unidos e Reino Unido, antes mesmo da sua inclusão na novo Acordo. Na Comunidade Européia, esse princípio entrou em vigor em julho de 1985.

nas atividades *off-balance-sheet*. Para esse propósito foi fixada uma meta global mínima de 8% para a relação entre o capital e a soma dos ativos e das transações não-registradas no balanço, ponderados pelos respectivos riscos.

O capital deveria ser composto por *core capital (tiers 1)* e *supplementary capital (tiers 2)*. O *tiers 1* deveria incluir somente ações permanentes e reservas abertas enquanto o *tiers 2* poderia incluir reservas fechadas, reservas resultantes da reavaliação de ativos acima do seu custo histórico, provisões gerais, provisão contra perdas nos empréstimos, instrumentos híbridos de débito que combinam características de ação e débito, e débito subordinado. Pelo menos 50% do capital deveria ser composto por *core capital*.

Cada ativo deveria ser incluído em uma das cinco categorias de risco criadas⁵, e deveria ser ponderado de acordo com o risco relativo a essa categoria. Por exemplo, direitos sobre os bancos centrais e os governos dos países da OECD receberam peso zero, enquanto vários tipos de empréstimos a corporações privadas e indivíduos receberam peso 1 (risco de 100%). O crédito equivalente a itens fora do balanço (exceto aqueles relacionados às taxas de juros e de câmbio⁶) seria estimado através da multiplicação por um fator de conversão do crédito. O item seria então incluído em uma das cinco categorias de risco e ponderado de acordo com o risco relativo a essa categoria da mesma forma que os itens registrados no balanço.

O Acordo fixava um prazo até 1992 para que os bancos se adaptassem a exigência de manter um capital mínimo de 8% dos ativos

⁵ As categorias são, em termos percentuais, 0, 20, 50, 100, e 150.

⁶ Para os itens relacionados a taxas de juros e de câmbio (*swaps*, opções e futuros) a determinação do crédito equivalente deve ser realizada mediante dois métodos específicos para estimar o custo potencial de substituição do *cash flow* associado em caso de falência da contraparte.

(registrados e não-registrados) ponderados de acordo com o risco.⁷ O Comitê da Basileia propunha que o capital mínimo exigido dos bancos refletisse os riscos que esses efetivamente assumem para que possam absorver perdas potenciais. Todavia, a implementação dos controles de adequação de capital não estava isenta de problemas, entre os quais se destacavam: a própria definição do capital, cuja definição varia de país para país, e a apropriada avaliação dos riscos assumidos pelos bancos e suas potenciais conseqüências.⁸

A despeito dos problemas envolvidos, a iniciativa de adotar um requerimento mínimo de capital uniforme para os bancos comerciais representou um avanço e serviu de inspiração para as autoridades supervisoras de instituições financeiras não-bancárias. Em setembro de 1989, a *International Organization of Securities Commission* (Iosco) concluiu pela necessidade de uma estrutura conceitual comum com vistas aos requerimentos de capital das instituições que transacionam com *securities*. Tal estrutura previa a adoção de uma medida de adequação de capital baseada em risco, que poderia cobrir todos os riscos, incluindo aqueles associados às atividades não-registradas no balanço.

No contexto da eclosão da crise no sudeste asiático em junho de 1997, começou a se formar um consenso entre a maior parte dos supervisores do G-10 que as regras de 1988 tinham perdido a sua utilidade e que precisavam ser revistas. As discussões no âmbito do *Basle Committee* apontavam para necessidade de adoção de um novo referencial que refletisse de forma mais precisa o modo como os bancos avaliam seus riscos e como alocam internamente o capital.

⁷ Vários países do G-10 implementaram essas diretrizes antes do prazo final de 1992.

⁸ Outras críticas à relação de capital do Acordo da Basileia referem-se à não inclusão do risco de taxa de juros e de variações das taxas de câmbio, ao passo que o risco de crédito pode não estar inteiramente resguardado pela aplicação da relação sugerida pelo Comitê, em função dos valores utilizados para a ponderação de risco. Ver a respeito, BENSTON (1995).

3. As Novas Diretrizes para a Supervisão e o Monitoramento das Atividades Bancárias

No esforço de harmonizar os princípios de supervisão adotados pelos países membros, o Comitê da Basileia dedica-se continuamente ao estudo e acompanhamento das transformações financeiras em âmbito internacional e doméstico, sugerindo várias inovações nas normas e procedimentos adotados de modo a aperfeiçoar e garantir um monitoramento das atividades bancárias. Em 1997, por exemplo, foi divulgado um estudo preliminar sobre “os princípios fundamentais para uma supervisão bancária efetiva” (BASLE COMMITTEE, 1997), do qual participaram representantes do G-10, e também funcionários *seniors* das autoridades supervisoras e dos bancos centrais do Chile, China, República Checa, Hong Kong, México, Rússia e Tailândia. Esse estudo sugere a adoção de 25 princípios como referência básica para as autoridades de supervisão em todos os países, membros ou não-membros. Propõe ainda que se efetue, conjuntamente com autoridades multilaterais como o FMI, o monitoramento da implementação desses princípios nos diversos países em âmbito internacional.

A iniciativa de alguns dos grandes bancos internacionais em desenvolver sofisticados sistemas de avaliação dos riscos de crédito e de transação também foi aprovada pelo BIS em 1997.⁹ Em seus esforços para aprimorar o controle prudencial do sistema bancário em âmbito mundial, esse organismo passou a defender que autoridades domésticas de supervisão apoiem a adoção de procedimentos semelhantes nos sistemas bancários nacionais.¹⁰ Todavia, reconhece que esses sistemas são

⁹ Um desses sistemas, aprovado em 1997, é o *CreditMetrics*, desenvolvido pelo J. P Morgan, em copatrocínio com o Bank of America, Deutsche Morgan Grenfell, Swiss Bank Corporation, Union Bank of Switzerland, entre outros (BLANDEN, 1997). Sobre as diversas técnicas de administração de risco e suas limitações, ver GOODHART et al. (1998, cap.5).

¹⁰ Esse é oitavo dos 25 princípios divulgados pelo Comitê de Supervisão Bancária do BIS em abril de 1997. Ver: BASLE COMMITTEE (1997).

limitados e defende uma maior transparência e rapidez na divulgação das informações essenciais (*core disclosure*) pelos bancos com o propósito de tornar a supervisão bancária mais efetiva (BASLE COMMITTEE, 1998 a e b).

As discussões no âmbito do *Basle Committee* apontavam para a necessidade de adoção de um novo referencial que refletisse de forma mais precisa o modo como os bancos avaliam seus riscos e alocam internamente o capital. Assim, em junho de 1999, o Comitê da Basileia apresentou uma proposta de reformulação das regras de ponderação de risco do Acordo de 1988, *A new capital adequacy framework*, que pretende conter o comportamento irresponsável dos bancos na concessão de empréstimos (BASLE COMMITTEE, 1999). Esta proposta foi colocada em discussão junto aos supervisores dos países membros e também junto às instituições representativas dos bancos, como por exemplo, o IIF - *Institute of International Finance*, o qual congrega mais de 300 instituições financeiras.¹¹

A nova proposta baseia-se em três pilares disciplinares: requerimento de capital mínimo, a supervisão da adequação de capital e o fortalecimento da disciplina de mercado. Essa nova proposta, objeto de duas rodadas de consulta, a primeira até 31 de março de 2000¹² e a segunda até 31 de maio de 2001, deverá resultar em novas diretrizes para a supervisão bancária no que se refere o requerimento de capital mínimo e o monitoramento dos riscos e da adequação de capital.

¹¹ O IIF foi criado em 1983 após a declaração da moratória mexicana por 38 bancos internacionais. Após analisar e discutir a proposta do Basle Committee, o IIF divulgou um relatório no qual apresenta a concordância com a maior parte das novas proposições do BIS, porém sugere a adoção de diretrizes semelhantes para as instituições financeiras não-bancárias de modo a garantir igualdade de competição (IIF, 2000).

¹² Em janeiro de 2001, o Basle Committee divulgou novos documentos sobre o Novo Acordo de Capital, incorporando sugestões dos supervisores e dos bancos e abrindo a segunda, e então tida como última, rodada de consulta. Ver: BASLE COMMITTEE (2001a e 2001b).

O primeiro pilar trata do requerimento de capital mínimo e oferece uma matriz de classificação de crédito externo contra os quais certos níveis de capital precisam ser mantidos (ver Tabela 1). Não foram alterados a definição de capital e o requerimento mínimo de 8% do Acordo de 1988, mas foram propostos novos critérios para a classificação dos riscos. Enquanto neste acordo, ainda em vigor, cada ativo deve ser incluído em uma das cinco categorias de risco definidas pelo Comitê da Basileia, que depende do tipo do tomador (corporações privadas, bancos e soberanos) e do fato do país ser membro ou não da OCDE, o novo acordo propõe dois critérios alternativos para a fixação do montante de capital que os bancos precisam deter contra seus ativos: (1) a utilização dos *ratings* de crédito externo (*credit external ratings*) elaborados pelas agências privadas de classificação de risco; (2) a adoção de *ratings* internos (*internal ratings based approach*), elaborados pelos próprios bancos e sujeitos à aprovação das autoridades domésticas de supervisão (BASLE COMMITTEE, 2001 a e b)¹³. Os bancos são estimulados à utilizar os *rating* externos, pelo menos até que eles passem a utilizar seus *ratings* internos, sujeitos à aprovação das autoridades domésticas de supervisão.¹⁴

No que se refere ao risco soberano, a avaliação das agências de *rating* é considerado melhor que o critério anterior, do país ser membro ou não da OCDE. O primeiro pilar também considera outros riscos enfrentados pelos bancos. Para manter um nível de capital adequado, os supervisores querem identificar e “onerar” mais os outros tipos de risco, como risco operacional e risco de taxa de juros excessivos, o que ocorre quando os bancos utilizam como *funding* de operações de médio prazo recursos de curto prazo sem efetuar *hedge* adequado.

¹³ Para uma análise detalhada da nova proposta de adequação de capital do Comitê da Basileia, ver FREITAS & PRATES (2001a) e GRIFFITH-JONES & SPRATT (2001). Em FREITAS & PRATES (2001b) analisamos os efeitos prováveis das novas regras propostas pelo Comitê da Basileia sobre os fluxos de crédito bancário para os países periféricos.

¹⁴ Como será discutido na seção 4, a utilização de *rating* externos e internos na avaliação do risco país pode ter forte impacto sobre a capacidade de financiamento dos países periféricos.

Tabela 1 - Ponderação de Risco na Nova Proposta para o Acordo de Basiléia em %

Classificação de risco	AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a BBB-	BB+ a B-	abaixo de B-	sem rating
Risco Soberano	0	20	50	100	150	100
Bancos (opção 1) ⁽¹⁾	20	50	100	100	150	100
Bancos (opção 2) ⁽²⁾	20	50 ⁽³⁾	50 ⁽³⁾	100 ⁽³⁾	150	50 ⁽³⁾
Corporações	20	100	100	100	150	100

Fonte: BASLE COMMITTEE on Banking Supervision (1999: 31)

Notas:

(1) Ponderação de risco baseada na ponderação de risco país no qual o banco está sediado.

(2) Ponderação de risco baseada na avaliação de um banco individualmente.

(3) Ativos de curto prazo de maturação, por exemplo, menos de 6 meses, poderão receber uma ponderação de risco de uma categoria mais favorável que a ponderação usual desses ativos.

As novas regras também procuram reduzir, apesar de não eliminarem, o viés a favor dos empréstimos interbancários de curto prazo do Acordo de Basiléia de 1988. Nesse acordo, os empréstimos de curto prazo intrafronteiras são considerados de baixo risco, estimulando os bancos a concederem empréstimos interbancários¹⁵. Na nova proposta sobre a estrutura de adequação de capital dos bancos, tantos os empréstimos para bancos de *ratings* reduzidos (segundo as principais agências) quanto para bancos sediados em países que tenham *ratings* baixas, terão uma ponderação de risco menos favorável relativamente aos bancos com qualidade de crédito mais elevadas. Contudo, o Comitê da Basiléia continua propondo que os empréstimos para bancos com maturidade de 6 meses ou menos recebam uma ponderação de risco mais favorável do que os empréstimos de longo prazo (GOLDSTEIN,1999).

O segundo pilar refere-se aos métodos de supervisão e favorece o estilo de supervisão britânico de revisão contínua. Isso incluiu a flexibilidade de exigir uma reserva de capital além do nível mínimo de

¹⁵ Essa regra foi uma das responsáveis pelo excesso de empréstimos de curto prazo concedido aos países do sudeste asiático nos anos 90.

8%, de acordo com o grau de sofisticação das relações e da capacidade do banco de estabelecer um padrão de controle interno. Testes de estresse também são encorajados.¹⁶

O terceiro pilar é uma tentativa de incluir nessa complexa equação a disciplina de mercado, concedendo aos participantes do mercado, tais como os acionistas e clientes, informações suficientes para viabilizar uma avaliação da gestão dos riscos efetuados pelos bancos e seus níveis de adequação de capital. Esse aspecto foi objeto de um documento complementar divulgado em janeiro de 2000, *A new capital adequacy framework: Pillar 3 Market Discipline* (BASLE COMMITTEE, 2000), o qual procura aprofundar a discussão de algumas propostas de fortalecimento do papel do mercado no monitoramento da adequação de capital, mediante maior transparência e comparabilidade das informações.

O Comitê da Basileia considera que a segurança e a higidez do sistema financeiro em um mundo dinâmico e complexo só podem ser obtidas com a combinação de supervisão, disciplina de mercado e efetiva administração interna dos bancos. De acordo com esta visão, a racionalidade do novo acordo apoia-se na necessidade de construir um arcabouço com maior flexibilidade e sensibilidade aos riscos, mais adequado às constantes transformações dos mercados financeiros e das práticas de supervisão e gestão.

A nova proposta já passou por uma rodada de negociações, que resultou num novo documento divulgado em janeiro de 2001, mas seu formato definitivo deve ser apresentado no final de 2002, para entrada

¹⁶ Um estudo sobre testes de estresses adotados por vinte grandes instituições financeiras internacionais foi realizado pelo Comitê de Finanças Globais do BIS para avaliar a eficácia em termos da prevenção de fatores de risco associados a eventos possíveis, mas excepcionais (COMITTEE ON GLOBAL..., 2000). Todavia, as conclusões dessa investigação são vagas e ambíguas na medida em que consideram que “sob condições ideais” tais testes podem ser úteis e que portanto devem continuar sendo utilizados como instrumento de administração de risco. Porém, o próprio Comitê reconhece que não há nada que assegure a ocorrência das tais condições ideais.

em vigor inicialmente definida para 2004 e postergada para 2005, logo após ao encerramento da segunda rodada de consulta em maio de 2001.¹⁷ A nova proposta divulgada em janeiro mantém os três pilares disciplinares que se auto-reforçam. Todavia, foram introduzidas modificações significativas no primeiro pilar.

No que se refere a este pilar — que pode ser considerado o mais importante em termos dos impactos sobre os países periféricos — o critério de classificação de risco interno foi reforçado. O Comitê prevê que, inicialmente, a maioria dos bancos devem adotar os *ratings* externos, pois somente os grandes bancos internacionais terão condições de desenvolver e adotar sofisticados sistemas de avaliação dos riscos. Contudo, a intenção do Comitê é que estes sistemas sejam adotados progressivamente pela maioria dos bancos, e para isso incentivos explícitos e implícitos à sua adoção estão incluídos no novo acordo (GRIFFITH-JONES & SPRATT, 2001).

O critério da classificação interna dos riscos representa, como destaca REISEN (2001:3) “*a fundamental shift in the treatment of regulatory bank capital.*” Este critério foi concebido em dois estágios, em virtude da dificuldade constatada para sua implementação associada à complexidade das estimativas requeridas. Nos dois estágios, os bancos serão os responsáveis pelas estimativas dos riscos de falência (*probability of default*) de cada devedor, que determinarão as medidas de risco neste novo procedimento, e o requerimento de capital cresce de forma exponencial quanto maior for esta probabilidade. Contudo, no primeiro estágio, “básico”, as prováveis perdas em virtude das falências (*loss given the default*), ou seja, o percentual de perda esperada relativa ao

¹⁷ De acordo com o comunicado à imprensa divulgado pelo Comitê da Basileia em 25 de junho último, foram recebidos mais de 250 comentários e sugestões às propostas de revisão do Acordo de 1988 divulgadas em janeiro de 2001. O desejo de examinar detidamente estes comentários, em consonância com a determinação de trabalhar de forma cooperativa com os representantes do sistema bancário, levou o Comitê a decidir pela realização de uma nova rodada de consulta no início de 2002 e pela divulgação do documento final do Novo Acordo no final de 2002 (BASLE COMMITTEE, 2001c).

grau de exposição do banco será determinado pelas autoridades supervisoras. Já no segundo estágio, este percentual será calculado pelos próprios bancos e, adicionalmente, a maturidade das exposições do banco em relação aos devedores também será considerada na construção dos riscos ponderados (*risk weight buckets*). Nestes cálculos estarão incluídos os chamados fatores de mitigação dos riscos de crédito, tais como as contas garantidas, os colaterais, os derivativos de crédito etc..

Igualmente, há previsão de critérios distintos para o cálculo da classificação interna de risco relacionados a exposição dos bancos na concessão de crédito varejista (*retail exposures*), na participação em *project finance*, e em relação aos valores mobiliários (*equity exposure*). No que se refere ao crédito de varejo, o Comitê reconhece que é preciso considerar o risco específico associado ao portfólio composto por inúmeras pequenas operações com pessoas físicas e empresas. Neste caso, a exposição ao risco associado a um único devedor é pequena. Portanto, o Comitê aceita a diferenciação entre varejo e atacado já praticada pelos bancos. Quanto ao requerimento de capital relativo às exposições nos *projects finance* e com ações, o Comitê pretende apresentar propostas no futuro, dada a especificidade e complexidade envolvidas.

Adicionalmente, com o objetivo de atenuar o problema da pequena difusão dos *ratings* externos fora dos Estados Unidos, no caso dos tomadores soberanos o novo documento propõe a utilização, ao lado dos *ratings* das agências privadas de classificação de risco, dos *ratings* elaborados pelas agências nacionais de crédito a exportação (*Export Credit Agencies*).

No quadro 1 estão sintetizadas as principais vantagens, destacados pelo Comitê da Basiléia, das propostas do Novo Acordo em relação ao de 1988.

Quadro 1 – As vantagens do Novo Acordo de Capital da Basileia

O Acordo de 1988	O Novo Acordo Proposto
Foco em uma única medida de risco	Maior ênfase nas metodologias internas dos próprios bancos, na fiscalização dos organismos de supervisão e na disciplina de mercado
Um único e mesmo <i>approach</i> aplicado a todos os bancos	Flexibilidade, amplo menu de <i>approachs</i> mais adequado para bancos com graus distintos de sofisticação e perfil de risco, incentivos para a melhor gestão dos riscos
Estrutura ampliada de prescrições	Estrutura mais simples, porém mais complexa, com maior sensibilidade ao risco

Fonte: BASLE COMMITTEE on Banking Supervision (2001a: 1e 2)

Pode ser que as novas diretrizes do *Basle Committee* sejam melhores que as atuais. Porém, é possível que conduza a uma reorganização dos mercados financeiros, internacional e domésticos, de modo a beneficiar um número reduzido de bancos líderes. E sobretudo, não é improvável que sirvam para estimular a convergência dos sistemas financeiros domésticos em direção ao modelo anglo-saxão, desconsiderando especificidades institucionais dos diferentes países.

O documento final, que o Comitê espera divulgar no final de 2002, após três rodadas de consultas e que deverá ser implementado em 2005, deverá ser diferente do divulgado em junho de 1999 e modificado em janeiro de 2001. Todavia, a leitura dos documentos preliminares suscita algumas dúvidas, sobretudo em relação aos prováveis efeitos deletérios para os países periféricos, como será discutido a seguir.

4. As Novas Regras e seus Possíveis Efeitos sobre o Financiamento dos Países Periféricos

A previsão do Comitê que, inicialmente, a maioria dos bancos deve adotar os *ratings* externos, pois somente os grandes bancos internacionais terão condições de desenvolver e adotar sofisticados sistemas de avaliação dos riscos, parece procedente. Assim, é preciso

avaliar os impactos prováveis dos dois critérios alternativos sobre os países periféricos. Apesar de ser incerto o período de tempo necessário para a generalização do uso dos *ratings* internos pelos bancos, é possível afirmar que no curto e médio prazos, os *ratings* externos elaborados pelas agências de classificação de risco de crédito devem predominar como parâmetro para a fixação do requerimento de capital mínimo pelos bancos internacionais.

Em relação ao primeiro critério – que, na realidade, constitui uma versão modificada do critério atual e, por isso, foi denominado de *standardised approach* pelo Comitê – a função primordial das agências de *rating* é avaliar a capacidade de pagamento dos devedores e tornar pública essa informação, pois, em princípio, elas dispõem de informações mais amplas e de uma maior *expertise* na apreciação dos riscos de crédito, comparativamente às instituições financeiras. Contudo, como foi visto nos episódios recentes de crise financeira, as avaliações dessas agências não foram mais precisas e rigorosas do que as realizadas pelas instituições financeiras. Pelo contrário, além de não terem respondido prontamente aos sinais de deterioração da situação financeira dos devedores do Sudeste Asiático, a evolução dos *ratings* externos foi extremamente volátil e suscetível às mudanças na percepção do mercado em relação à probabilidade de uma empresa ou país deixar de honrar suas obrigações.

Na crise dos países do Sudeste Asiático, o comportamento míope e negligente não foi exclusivo aos bancos internacionais. Essa miopia foi compartilhada, em grande medida, pelos demais participantes do mercado financeiro, dentre os quais os investidores institucionais e as agências de classificação de risco de crédito.

A miopia dos investidores institucionais transparece na evolução dos *spreads* sobre os títulos do tesouro americano, que exprimem os prêmios de risco avaliados pelo mercado de *securities*. No caso da Indonésia e Tailândia, esse *spread* situava-se em torno de 100 pontos

básicos (1%) no início de 1997, ou seja, o risco de crédito dos devedores asiáticos era considerado semelhante ao do governo americano. Apesar de alguns investidores institucionais terem começado a rever suas posições no último trimestre de 1996 (ORLÉAN,1999), os sinais de tensão no mercado de bônus começaram a surgir somente após a eclosão da crise tailandesa. Apenas no quarto trimestre de 1997, os *spreads* aumentaram expressivamente e as emissões internacionais de títulos foram virtualmente interrompidas (BIS,1998 e ADAMS *et alii*, 1998).

A evolução dos prêmios de risco do mercado de bônus já constitui um indicação da miopia das agências de *rating*, uma vez que estes prêmios acompanham em geral os *ratings* de crédito divulgados pelas agências. Vale mencionar que se a reavaliação das notas pelas agências precedessem as mudanças nas condições de mercado, seria razoável supor que estas instituições têm uma efetiva capacidade *ex-ante* de avaliar os riscos de crédito. Contudo, os estudos estatísticos realizados¹⁸, bem como a análise do comportamento dos *ratings* das duas principais agências (Moody's e Standard & Poor's) ao longo de 1997 não corroboram essa hipótese. Pelo contrário, ambas agências efetuaram tardiamente o *downgrade* dos países afetados pela crise¹⁹.

Ademais, as agências desempenharam um papel fundamental na propagação da crise de desconfiança, reforçando o comportamento de manada característico do funcionamento dos mercados financeiros. A

¹⁸ Para um resumo destes estudos, ver CORNFORD (2000, apud UNCTAD, 2001)

¹⁹ No caso da Tailândia, o primeiro alerta negativo em relação à dívida de longo prazo em divisas foi dado pela Moody's dia 13 de fevereiro. O ataque especulativo ao *bath* em maio e a desvalorização em julho não foram acompanhados por mudanças nos *ratings* da dívida soberana ou nos *spreads*. Somente após a eclosão da crise, em julho, esse movimento ampliou-se. No início de agosto, a S & P colocou o *ratings* da dívida soberana em observação e em setembro e outubro, as duas agências efetuaram o *downgrading* dessa dívida. A nota Ba1, categoria especulativa, foi obtida apenas no final de dezembro, após sucessivos rebaixamentos. No caso da Coreia, apesar dos sinais de tensão no sistema financeiro e de falências de empresas desde o início de 1997, a Moody's colocou o *rating* da dívida soberana em observação somente em junho. O primeiro rebaixamento ocorreu em outubro (dia 24 pela S&P e 27 pela Moody's), sendo que a nota Ba1 foi alcançada em dezembro (ORLÉAN,1999).

redução de uma nota pelas agências funciona como um sinal de alerta para o conjunto de comunidade financeira, provocando uma mudança de comportamento de todos os participantes do mercado. Para um país periférico, o anúncio de um rebaixamento na classificação das agências de *rating* pode ter implicação sistêmica, pois pode originar uma fuga de capitais tornando a profecia auto-realizável. Um círculo vicioso instala-se: o rebaixamento reforça o pânico, o que conduz a um novo rebaixamento, dificultando ainda mais o acesso aos mercados internacionais.

Como destaca ORLÉAN (1999), as agências de *rating*, além de se comportarem de forma semelhante aos demais participantes dos mercados financeiros, reforçam, ao invés de amenizar, a dinâmica coletiva intrínseca a esses mercados, desempenhando um papel central no contágio mimético da desconfiança. Se tal movimento já ocorre atualmente, é possível ter uma idéia dos impactos da nova regra sobre os países em desenvolvimento. Estes ficarão ainda mais vulneráveis à avaliação de risco efetuada e divulgada por essas agências. Diante do rebaixamento de uma nota, o cenário mais provável é uma fuga de capitais ainda maior, já que os bancos terão que elevar suas provisões não somente sobre os ativos soberanos do país rebaixado, mas também sobre todas operações não-registradas efetuadas com contrapartes no país. Ao lado desses efeitos perversos - aumento da volatilidade dos fluxos nos momentos de tensão e reforço do comportamento de manada nos momentos “baixistas” - as novas regras também devem deteriorar as condições de acesso dos países em desenvolvimento ao mercado de crédito bancário nas situações de normalidade.

No que diz respeito ao crédito soberano, no caso dos países periféricos membros da OCDE classificados medianamente pelas agências de *rating* (como México, Coréia, Grécia, Turquia e Hungria), que pagam atualmente *spreads* inferiores ao demais “mercados emergentes” exatamente por serem membros desta organização, as novas regras devem ter um efeito altista imediato sobre os *spreads* pagos pelos governos. Já no caso de alguns países, cujo *rating* externo é atualmente elevado (acima de BB+), mas, por não serem membros da OCDE, tinham um grau de

ponderação de risco de 100%, serão beneficiados pelas novas regras, caso, por exemplo, de Singapura, Taiwan e Chile (LAURENT & SELTZ, 2000). Contudo, a participação destes países no mercado internacional de crédito é pequena e, assim, o efeito líquido será provavelmente negativo. Vale mencionar que os tomadores privados (bancos e corporações) com *ratings* elevados residentes nestes países serão beneficiados pelas novas regras em função da extinção do “*sovereign floor*”. Contudo, a seletividade do mercado internacional de crédito bancário deve ser reforçada, pois o número de tomadores privados com *ratings* elevados residentes nos países periféricos é reduzido.

A importância atribuída às agências de *rating* pelas novas regras da Basiléia é igualmente problemática dado que os critérios utilizados na análise e classificação do risco soberano não são claros. Em geral, essas agências apoiam-se em análise de variáveis de difícil mensuração²⁰. Dependendo do peso atribuído a uma determinada variável, como por exemplo, a flexibilidade do balanço de pagamento, um país, cujos demais indicadores econômicos sejam superiores, pode ser classificado com um *rating* mais baixo, que um outro. É o que explica, pelo menos parcialmente, a diferença existente em termos de *rating* entre o México e o Brasil. Outro elemento considerado na classificação do risco dos países por essas agências é o peso relativo do endividamento externo do país. Como ressalta LOYOLA (2001), a respeito do Brasil, como o país “*possui um dos maiores passivos externos do mundo — somando investimentos e financiamentos — e, por isso, provavelmente é tratado de maneira mais rigorosa do que o Casaquistão ou a Turcomenistão. É intuitivo observar que a reputação de uma agência será ainda mais atingida no caso de um erro em relação ao Brasil do que em relação aos países citados*”.

²⁰ A Standard & Poor's emprega, por exemplo, uma série de variáveis políticas — forma de governo e a adaptabilidade das instituições políticas, extensão da participação popular, transparência das regras de sucessão das lideranças, etc. — e econômicas — estrutura da economia e da renda, perspectivas de crescimento econômico, peso do déficit público; estabilidade de preços, endividamento externo, etc. — na avaliação dos países, em termos do risco soberano que representam para o conjunto dos investidores (ver ADAMS et al., 1999: Anexo V: 101).

A utilização dos *ratings* externos das tomadores privados também pode ser fonte de problemas. Em primeiro lugar, a diferença entre “AA-” e “A+” é quase nula em termos de risco de falência, mas implica num salto de 20 a 100% no provisionamento de capital no caso de uma corporação. Em segundo lugar, somente as corporações e bancos americanos são amplamente avaliados e mesmo assim, apenas se emitem títulos de dívida. Na Europa é diferente, embora a cultura do *rating* esteja começando a se desenvolver. Já nos países periféricos, a atuação destas agências é ainda mais limitada. O documento do Comitê da Basileia menciona apenas três agências de classificação de risco de crédito, todas anglo-saxãs (*Standard & Poor's - S&P, Moody's, Fitch IBCA*). Para que se torne um padrão global será necessário agências especializadas em *rating* em todos os países, que avaliem não apenas empresas que emitam títulos de dívida, mas também aquelas que se financiam com empréstimos bancários. Finalmente, empresas que recorrem a agências de *rating* e forem classificadas abaixo de “B-” serão penalizadas com 150% de provisionamento, enquanto que para as empresas sem avaliação será exigida uma provisão de 100%. Provavelmente esta medida procura amenizar o impacto das novas regras sobre os bancos e empresas sediados em países onde o *rating* é pouco desenvolvido, como as pequenas e médias empresas européias (LAURENT & SELTZ, 2000). Contudo, incentivará as empresas que não são excelente risco a não procurarem obter uma avaliação. A única agência que divulga *ratings* não solicitados é a Moody's.

Ademais, independentemente do *rating* atribuído pelas agências, os tomadores dos países periféricos devem ser penalizados de forma geral por uma elevação do custo dos empréstimos bancários. Isso porque, os *spreads* sobre a *Libor* vigentes no mercado de empréstimos sindicalizados, além de menos voláteis, foram inferiores, na média, aos *spreads* sobre os bônus (112 pontos, *versus* 256 pontos), os quais seguem praticamente *parri passu* as avaliações das agências de *rating*. Tanto essa diferença quanto a menor volatilidade dos *spreads* deriva, em grande parte, de algumas especificidades do mercado de crédito bancário internacional. Por um lado, a maior parte das operações foram realizadas

por sindicatos de bancos que, por serem um grupo coesivo, tem mais condições de fazer valer um contrato e maior facilidade de renegociar dívidas do que os detentores de bônus (grupo numeroso e heterogêneo). Por outro lado, os bancos estabelecem relações de longo prazo com os devedores e têm acesso a informações privilegiadas, o que amplia tanto a capacidade de monitoramento dos projetos quanto avaliação do risco de crédito dos devedores (EICHENGREEN & MODY, 1999).

Assim, a adoção dos *ratings* externos como critério de adequação do capital reforçará a tendência de diluição das fronteiras entre esses dois segmentos do mercado financeiro. Uma das dimensões da globalização financeira será reforçada e, assim, as particularidades do mercado de crédito bancário - que contribuem para reduzir a volatilidade e o patamar dos *spreads* pagos por governos, empresas e bancos dos países em desenvolvimento - devem desaparecer. Outro efeito provável dessa tendência será uma maior seletividade desse mercado. Várias empresas, com boa saúde financeira e potencial de crescimento, que tinham acesso ao crédito bancário graças às relações de longo prazo estabelecidas com os bancos, podem ser excluídas desse mercado por não serem avaliadas pelas agências e, assim, não terem *rating* externo.

Vários dos problemas apontados acima foram levantados pelos analistas na primeira rodada de negociação do documento de junho de 1999. Diante das críticas, o Comitê introduziu alterações no novo documento de janeiro de 2001, como mencionado na seção anterior. Com o objetivo de atenuar o problema da pequena difusão dos *ratings* externos fora dos Estados Unidos, no caso dos tomadores soberanos, o novo documento propôs a utilização, ao lado dos *ratings* das agências privadas de classificação de risco, dos *ratings* elaborados pelas agências nacionais de crédito a exportação (*Export Credit Agencies*). Cabe destacar, entretanto, que além da qualidade e independência dos *ratings* divulgados por estas agências serem duvidosas, elas foram igualmente acusadas de negligência na avaliação do risco de crédito antes da eclosão das crises nos países periféricos (GRIFFITH-JONES & SPRATT, 2001).

O aspecto mais preocupante do novo documento é, contudo, a maior ênfase dada aos sistemas de *ratings* internos dos bancos. Esta mudança procurou responder às críticas levantadas ao comportamento míope e negligente das agências de *rating* no ciclo de endividamento dos “mercados emergentes” nos anos 90. A adoção destes sistemas pode, todavia, deteriorar ainda mais as condições de financiamento dos países periféricos, tanto internacionalmente quanto nacionalmente.

Internacionalmente, os tomadores privados e soberanos poderão se deparar com condições mais adversas de acesso ao mercado internacional de crédito, em relação às vigentes atualmente e também a aquelas que vigorarão quando predominarem os *ratings* externos como critério de adequação do capital. Em função do método de cálculo dos requerimentos de capital no caso da adoção dos sistemas internos, detalhado na proposta de 2001, haverá uma divergência significativa nos pesos de risco (e, assim, no provisionamento de capital) entre tomadores “*investment-grade*” (acima de BBB), concentrados nos países centrais, e aqueles classificados como “*speculative-grade*”.

A discriminação dos tomadores classificados abaixo de BBB pela adoção dos sistemas internos de risco fica evidente no exame da Tabela 2, a qual compara os requerimentos de capital vigentes no acordo atual com aqueles que vigorarão no caso da adoção do primeiro e segundo critérios da nova proposta (*ratings* externos e internos, respectivamente).

Pela análise da Tabela 2 fica claro que a adoção dos sistemas internos implicará um aumento significativo do requerimento de capital para corporações classificadas abaixo de BBB, ou seja, não *investment-grade*. Este efeito é amplificado pelo fato do Comitê propor uma elevação exponencial, ao invés de linear, dos pesos de risco ao longo do *spectrum* de probabilidade de falência.

**Tabela 2- Comparação dos métodos alternativos de adequação do capital
(Corporações Privadas)**

Rating	<i>Regra atual</i>	<i>Rating externo</i>	<i>Sistemas internos</i>	
	<i>Requerimento de capital</i>	<i>Requerimento de capital</i>	<i>Probabil. de falência</i>	<i>Requerimento de capital</i>
AAA	8	1,6	0,03	1,13
AA	8	1,6	0,03	1,13
A	8	4,0	0,03	1,13
BBB	8	8,0	0,20	3,61
BB	8	8,0	1,40	12,35
B	8	12,0	6,60	30,96
CCC	8	12,0	15,00	47,04

Fonte: BANK OF ENGLAND,S SPRING QUARTELY BULLETIN (2001, *apud* GRIFFITH-JONES & SPRATT, 2001)

Dessa forma, para os tomadores com *ratings* abaixo de BBB, ou seja, classificadas como *speculative-grade*, localizados maioritariamente nos países periféricos, o custo dos empréstimos será proibitivamente elevado devido à elevação exponencial do requerimento de capital, podendo resultar efetivamente numa exclusão destes tomadores do mercado internacional de crédito bancário (como supõe REISEN, 2001) ou numa deterioração expressiva das condições de prazo, custo e volume dos empréstimos (como prevêm GRIFFITH-JONES & SPRATT, 2001).

Outra conseqüência possível da adoção dos sistemas internos é a coexistência de dois tipos de bancos: de um lado, os grandes bancos internacionais, que em função do seu grau de sofisticação serão capazes de implementar rapidamente seus próprios sistemas internos de classificação de risco; de outro lado, os bancos menores, que terão que adotar, ao menos no curto e médio prazo, como critério de adequação de capital, os *ratings* externos divulgados pelas agências de classificação de risco, que resultam numa menor discriminação dos tomadores não *investment-grade*. Segundo alguns analistas, estes bancos podem ocupar o espaço deixado pelos bancos mais sofisticados, que reduzirão sua exposição em relação aos países periféricos.

Contudo, a experiência histórica indica que são os grande bancos que se engajam nos empréstimos internacionais, articulando e lideram os sindicatos bancários, sendo que os bancos menores somente seguem os líderes. Assim, o cenário mais provável é que o “*gap*” deixado pelos grandes bancos não seria preenchido, o que resultaria em uma retração significativa dos fluxos de capitais privados para os países periféricos, com conseqüências perversas para o desenvolvimento destes países. Ademais, a possibilidade de adotar rapidamente os sistemas internos aumentaria a vantagem competitiva dos grandes bancos internacionais vis-à-vis os bancos de pequeno porte, uma vez que esta adoção resulta em menores requerimentos de capital no caso dos empréstimos a tomadores classificados acima de BBB, em comparação ao critério alternativo, os *ratings* externos (ver Tabela 2). Assim, o efeito provável no médio e longo prazo seria a intensificação do processo de concentração no sistema bancário internacional, que resultará no desaparecimento gradual das instituições de menor porte, mediante fechamento ou aquisição pelos grandes bancos internacionais.

Ainda em relação aos efeitos internacionais, vale ressaltar que o uso dos sistemas de risco interno pode acentuar o comportamento inerentemente pró-cíclico dos empréstimos bancários, ressaltado por MINSKY (1982), amplificando os ciclos econômicos, a volatilidade destes empréstimos e, assim, a frequência e escala das crises financeiras, que atingem sobretudo os países periféricos. Três fatores devem contribuir nesse sentido: a rigidez da razão de 8% para o capital mínimo ao longo do ciclo; a natureza cíclica da probabilidade de falência, que determina maiores requerimentos de capital no caso da adoção dos sistemas internos; e a manutenção dos incentivos aos empréstimos bancários de curto prazo (apesar deste serem menores do que na regra atual)²¹.

Além dos efeitos possivelmente perversos sobre os fluxos de

²¹ Para uma análise detalhada dos efeitos da adoção dos sistemas internos sobre o comportamento pró-cíclico dos empréstimos bancários, ver GRIFFITH-JONES & SPRATT (2001) e REISEN (2001).

capitais para os países periféricos (ressaltado acima e pelos artigos mencionados), a adoção das novas regras também terá impactos sobre os sistemas bancários domésticos, na medida em que o grau de internacionalização destes sistemas, especialmente dos países latino-americanos, aumentou expressivamente nos últimos anos.

Como mostra o último relatório do BIS (2001: 48), no caso da América Latina, por exemplo, embora a presença dos bancos estrangeiros tenha se ampliado (de 10% na metade dos anos 90 para 40% em 2000), o crédito bancário contraiu-se em termos reais na maioria dos países. De acordo com o BIS, a despeito do lado positivo desta tendência $\frac{3}{4}$ aporte de capital, tecnologias e competências, que reforçam a eficiência, a solidez dos sistemas bancários locais $\frac{3}{4}$, a reticência dos bancos estrangeiros em fornecer crédito, principalmente às pequenas e médias empresas, explicar-se-ia pelos riscos mais elevados e garantias insuficientes. Ademais, as privatizações de bancos públicos provocaram o fechamento de sucursais, cujos gerentes tinham bom conhecimento da clientela.

A adoção das novas regras deve intensificar ainda mais tendência, ou seja, resultar numa retração da oferta de crédito interno nos países periféricos. Por um lado, como os bancos internacionais estão sujeitos a uma supervisão consolidada, sendo o controle dos riscos centralizado pela matriz, as maiores exigências de capital, no caso da utilização dos *ratings* externos e, principalmente, dos sistemas de risco interno, também condicionará a concessão de crédito nos mercados financeiros dos países nos quais atuam, devendo resultar numa cautela ainda maior por parte das filiais dos bancos internacionais presentes nos sistemas bancários periféricos.

Por outro lado, a adoção dos sistemas de risco internos pelos grandes bancos internacionais deve resultar numa intensificação do processo de internacionalização dos sistemas bancários periféricos mediante fusões e, sobretudo, aquisições, de instituições locais. Isto porque, em função do seu menor grau de sofisticação, estas instituições

enfrentarão uma competição ainda mais acirrada destes grandes, pois serão obrigadas a utilizar, por um período de tempo significativo, os *ratings* externos como critério de adequação de capital (como os bancos internacionais de pequenos porte), que demanda um maior provisionamento de capital do que os sistemas de *rating* internos.

5. Considerações Finais

O comportamento míope e negligente dos bancos internacionais no ciclo de endividamento que precedeu a crise financeira do sudeste asiático foi um dos fatores que estimulou a formulação de uma nova regra de adequação de capital mínimo pelo Comitê de Supervisão Bancária do BIS, a qual propõe a utilização dos *rating* de crédito externo (*credit external ratings*) elaborados pelas agências privadas de classificação de risco, para a fixação do montante de capital que os bancos precisam deter contra seus ativos.

Não há dúvida de que as regras do acordo de 1988 revelaram-se inadequadas, tendo permitido, e mesmo estimulado, uma excessiva tomada de risco por parte dos bancos internacionais. Como ressaltado na Introdução desse artigo, esse tipo de comportamento é intrínseco à dinâmica da atividade bancária: os bancos, enquanto agentes capitalistas impulsionados pela busca de lucros, tendem a expandir os empréstimos sem uma avaliação adequada dos riscos num contexto de expectativas otimistas e/ou de crescimento econômico. A função da regulamentação bancária é exatamente cercear a atuação dos bancos e, assim, minimizar a probabilidade de emergência de situações de fragilidade financeira.

Apesar da novas diretrizes terem como objetivo evitar ou minimizar a concessão irresponsável de recursos por parte dos bancos e, assim, a emergência de ciclos de endividamento dos países em desenvolvimento — que culminam inevitavelmente em crises financeiras, cujas conseqüências são deletérias para as economias desses países —

procurou-se argumentar que as novas regras podem, na realidade, deteriorar as condições de financiamento desses países, tanto no âmbito internacional, como na esfera doméstica.

Por um lado, a implementação dos novos critérios de classificação dos riscos, possivelmente dificultará o acesso dos países periféricos ao mercado internacional de crédito, tanto no segmento de empréstimos bancários quanto no de crédito securitizado. Como os bancos internacionais são, ao lado dos investidores institucionais, os principais compradores de títulos de renda fixa (*bônus, euronotes, commercial papers, etc.*)²², a necessidade de um maior provisionamento de capital próprio deverá aumentar a sua reticência em adquirir títulos emitidos pelos países não classificados como *investment-grade*, caso, em sua maioria, dos países periféricos.

Por outro lado, as condições de financiamento bancário internas também devem ser negativamente afetadas. Isso porque, após as crises financeiras da segunda metade dos anos 90, têm ocorrido uma ampliação crescente do grau de internacionalização bancária tanto na América Latina quanto na Ásia (com uma intensidade e velocidade menor). Contudo, estudos recentes têm mostrado que, ao contrário dos argumentos propalados pelas instituições multilaterais, governos e analistas de mercado em defesa da abertura dos sistemas bancários periféricos ao ingresso de bancos estrangeiros, o aumento da participação desses bancos não alterou a dinâmica dos mercados de crédito domésticos, no sentido de ampliação dos prazos, redução dos custos e da seletividade. Pelo contrário, este aumento pode deteriorar ainda mais a principal fragilidade dos sistemas bancários periféricos: inexistência (no caso dos países latino-americanos) e desestruturação (no caso dos asiáticos) dos

²² No processo de securitização dos créditos iniciado nos anos 80, os bancos passaram a priorizar a aquisição de títulos negociáveis emitidos por empresas, demais instituições financeiras e países. Ao adquirir esses ativos negociáveis, os bancos criam liquidez como no crédito tradicional. Porém, estabelecem vínculos mais tênues com os devedores, na medida em que pode se desfazer com maior facilidade desses ativos (FREITAS & PRATES, 2001a).

mecanismos privados de financiamento de longo prazo. Assim, cabe indagar: os supostos benefícios em termos de eficiência e solidez associados à ampliação da presença de instituições estrangeiras compensam seus efeitos negativos?

Referências

ADAMS, Charles et al. 1999. *International capital markets: developments, prospects and key policies issues*. Washington, D.C: International Monetary Fund, vol. 1 & 2.

ALMEIDA, Júlio S. G.; FREITAS, M. Cristina P. 1998. A regulamentação do sistema financeiro. Campinas: IE - Unicamp, (*Texto de Discussão*, n.º 63), maio.

BASLE COMMITTEE ON Banking Supervision. 2001a. *The New Basel Capital Accord: an explanatory note*. Basle: Bank for International Settlements, January.

_____. 2001b. *Overview of the New Basel Capital Accord: Consultative document*. Basle: Bank for International Settlements, January.

_____. 2001c. *Update on the New Basle Accord*. Basle: BIS Press Release, 25 June. (<http://www.bis.org/press/p010625.htm>).

_____. 2000. *A new capital adequacy framework: Pillar 3 Market Discipline*. Basle: Bank for International Settlements, January.

_____. 1999. *A new capital adequacy framework* Basle: Bank for International Settlements, June.

_____. 1998a. *Framework for internal control systems in banking organization*. Basle: Bank for International Settlements, September.

_____. 1998b. *Enhancing bank transparency*. Basle: Bank for International Settlements, September.

_____. 1997. *Core principles for effective banking supervision*. Basle: Bank for International Settlements, April.

_____. 1988. *International convergence of capital measurement and capital standards*. Basle: Bank for International Settlements, July, updated to April 1997.

BENSTON, George J. 1995. Safety nets and moral hazard in banking. In: SAWAMOTO, Kuniho, NAKAJIMA, Zenta & TAGUCHI, Hiroo. eds. *Financial stability in a changing environment*. New York: St. Martin's Press, pp. 329-377.

BIS – Bank For International Settlements. 2001. *71th Annual Report*. Basle: Bank for International Settlements, June:

_____. 1998. *68th Annual Report*, Basle: Bank for International Settlement, Jun

BLANDEN; Michel. 1999. More transparency, please. *The Banker*, may, pp. 22-25.

_____. 1997. Can the risks be seen? *The Banker*, London: Financial Times Magazines, p. 32-37, May.

BONTE, Rudi et al. 1999. *Supervisory lessons to be drawn from the Asian Crisis*. Basle: Bank for International Settlements, (Basle Committee on Banking Supervision Working Papers, N.º 2). June.

COMMITTEE ON THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM. 2000. *Stress testing by large financial institutions: current practice and aggregation issues*. Basle: Bank for International Settlements, Committee on the Global Financial System, March.

CORNFORD, A. 2000. The Basel Committee's proposals for revised capital standards: rationale, design and possible incidence. *G-24 Discussion Paper Series*, 3. New York e Geneve: Unctad e Center for International Development, Harvard University.

CURRIE, Antony. 1998. Squeezing more into tier one. *Euromoney*. London: Euromoney Institutional Investor PLC, pp. 47, 48, 50, December.

EICHENGRENN, Barry; MODY, Ashoka. 1999. Lending booms, reserves and the sustainability of short-term debt: inferences from the pricing of syndicated bank loans. *NBER Working Paper Series*, Working Paper 7113, National Bureau of Economic Research, Cambridge, May.

FREITAS, M. Cristina P. 2000. A evolução dos bancos centrais e seus desafios no contexto da globalização financeira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 30, n. 3, p. 397-417, jul-set.

FREITAS, M. Cristina P. & PRATES, Daniela M. 2001a. As novas regras de supervisão bancária do BIS e seus efeitos sobre os países em desenvolvimento. *Análise Econômica*, Porto Alegre, (19) 35, pp.145-70. FCE/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, março.

_____. 2001b. As novas regras do Comitê da Basiléia e seus efeitos sobre o acesso dos países periféricos ao mercado internacional de crédito bancário. Trabalho apresentado no *VI Encontro Nacional de Economia Política*, realizado na FGV - São Paulo, SEP, 14 e 15 de junho.

_____. 2001c. As iniciativas recentes de reestruturação do sistema financeiro internacional e a soberania nacional dos países periféricos. Aceito para publicação na *Revista de Economia Política*. São Paulo: Editora 34.

GOLDSTEIN, Morris (project director). 1999. Safeguarding prosperity in a global financial system: the future international financial architecture. *Report of An Independent Task Force*, sponsored by the council on foreign relations, Institute of International Economics, Washington D. C.

GOODHART, Charles et al. 1998. *Financial regulation: why, how, and where now?* London: Routledge.

GOODHART, Charles; SCHOENMAKER, D. 1995. International cooperation among central banks. In: SAWAMOTO, Kunisho; NAKAJINA, Zenta & TAGUCHI, Hiroo. eds. *Financial stability in a changing environment*. New York: St. Martin Press, Appendix A, pp. 481-490.

GRIFFITH-JONES, Stephany & SPRATT, Sephen. 2001. Will the proposed new Basel Capital Accord have a net negative effect on developing countries? Brighton, Sussex: Institute of Development Studies, University of Sussex, mimeo, May.

HAWKINS, John. 1999. Bank restructuring in South-East Asia. in *BIS Policy Papers*, nº 6, august. Basel: Bank of International Settlements.

IFF - Institute of International Finance. 2000. Leading bankers make major proposal to strengthen the international banking system. Hague: Press Release, April 12, Disponível na Internet (<http://www.iif.com/PressRel/BCBS2000.html>).

LAURENT, Pierre & SELTZ, Véronique. 2000. Réforme du ratio cooke: quels impacts pour les pays émergents?, *Étude Marchés Émergents*, Recherche Risque Pays - Marchés Émergents, Service des Études Économiques et Financières, Caisse des Dépôts et Consignations, Paris, février.

LOYOLA, Gustavo. 2001. O acordo da Basiléia e os fluxos de capitais para o Brasil. *Valor Econômico*, p. A9, 2 de julho.

MINSKY, HYMAN. 1982. *Can "It" happen again?* Essays on instability and finance. New York: M.E. Sharpe,

MURPHY, Brendan. 2000. Credit rating and emerging economies. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, (*Studies on International Finance Architecture*), March.

ORLEAN, André. 1999. *Le pouvoir de la finance*. Paris: Editions Odile Jacob.

REISEN, HELMUT. 2001. *Will Basel II Contribute to Convergence in International Capital Flows?* Paris: OCDE Development Centre, OECD, mimeo, First Draft, May.

SHIREFF, David. 1999. Too far, too fast? *Euromoney*. London: Euromoney Institutional Investor PLC, pp. 22-25, August.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. 2001. *Trade and Development Report.: Global trends and prospects and financial architecture*. Geneve: UNCTAD, April.

Resumo

O propósito deste artigo é examinar como as novas regras de adequação de capital divulgadas pelo Comitê da Basiléia em junho de 1999 e modificadas em janeiro de 2001 devem afetar as condições de financiamento dos países periféricos, tanto em âmbito internacional como doméstico. Nesse sentido, efetua-se um histórico dos esforços efetuados no âmbito do Comitê da Basiléia com vistas a harmonizar e padronizar as regras de supervisão bancária que sejam aplicadas mundialmente. Analisa-se a seguir os três pilares do novo acordo proposto. E, finalmente, discute-se os possíveis efeitos das novas regras de adequação de capital sobre os as condições de financiamento externas e internas dos países periféricos.

Palavras-Chave: Comitê da Basiléia, Supervisão Bancária, Bancos Internacionais, Países Periféricos, Financiamento.

Abstract

The purpose of this article is to evaluate the new capital adequacy rules defined by the Basle Committee on Banking Supervision in July 1999 and modified in January 2001 and their likely consequences for the financing conditions of developing countries at the international level as well at the domestic. To attain this objective, the article begins by summarising the initiatives of the Basle Committee since its creation in 1975. It then goes on analysing the three pillars of the new Basle Capital Accord. Finally, a prospective discussion examines the possible effects of the new rules in developing countries financing conditions.

Key-Words: *Basle Committee, Banking Supervision, International Banking, Developing Countries, Financing*