

Declaração N°2

30 de abril de 2001
Caracas, Venezuela

**A NOVA PROPOSTA DE EXIGÊNCIAS DE CAPITAL DE BASILÉIA E A
ESTABILIDADE FINANCEIRA NA AMÉRICA LATINA**

Introdução

CLAAF considera a nova proposta do Comitê de Basileia sobre a Exigência de Capital proposta em janeiro de 2001 um passo importante para a melhoria do sistema de regulação bancária, porque representa um aperfeiçoamento na estrutura de incentivos de regulação, promove uma melhor avaliação dos riscos, fomenta a disciplina de mercado, disponibiliza os mecanismos para melhor supervisão *in situ* e enfatiza a importância de um adequado processo de governança corporativa. Estas características são particularmente relevantes na América Latina, uma vez que a recente experiência demonstrou que as exigências de capital, tal como aplicadas atualmente, não tem produzido os resultados efetivos por si só como instrumentos para conter o risco excessivo dos bancos. Contudo, CLAAF identifica ainda algumas debilidades importantes na proposta de Basileia, analisadas mais adiante. Além disto, CLAAF está preocupado com os impactos que a adoção da nova proposta pode ter na América Latina, se posta em prática na sua versão atual.

1. O novo Acordo pode incrementar o risco sistêmico em escala global

Na nova proposta do Comitê de Basileia, os bancos internacionalmente ativos e/ou de grande porte podem escolher entre usar a qualificação de risco estipulada por agências qualificadoras de risco (o chamado “enfoque padronizado”) ou os seus próprios sistemas internos de qualificação de risco (o chamado “enfoque IRB”), como base para classificar o risco de um crédito particular e para calcular as respectivas exigências de capital.

A adoção de qualquer destes dois enfoques pelos países industrializados pode exacerbar a já alta volatilidade dos fluxos de capital na América Latina e dos mercados emergentes em geral. Existem duas razões para isto: Primeiro, os bancos internacionais que adotarem o enfoque baseado nas suas próprias qualificações (o enfoque IRB) terão maior discricão na avaliação dos riscos envolvidos nos empréstimos a clientes latino-americanos. Isto contrasta com as práticas atuais nas quais se confere uma ponderação de 100% a todos os empréstimos a corporações e governos de países não pertencentes a OECD. Portanto, caso que se materialize um risco subestimado (sobreestimado) em um crédito à região, o sistema bancário

internacional diminuirá (aumentará) rapidamente os fluxos à América Latina para ajustar-se às novas exigências de capital. Isto resultará em maiores amplitudes nos ciclos econômicos.

No caso de que os empréstimos à região sejam ofertados por bancos estrangeiros que tenham adotado o enfoque padronizado, o efeito adverso sobre a estabilidade dos fluxos de capital na região será ainda maior. Neste caso, a ponderação de riscos será imposta de acordo com a avaliação proporcionada pelas agências qualificadoras de risco, as quais são conhecidas por diminuir a qualificação dos países emergentes *após* o aparecimento de problemas nestes países. Portanto, os empréstimos da banca internacional à América Latina serão mais pró-cíclicos do que nas circunstâncias atuais. Além disto, geralmente a qualificação da dívida pública (qualificação soberana) *de facto* constitui um limite para as qualificações do setor privado. Uma deterioração na qualidade percebida dos ativos emitidos por um governo latino-americano, que resulte numa qualificação soberana desfavorável, induzirá à banca internacional a reduzir sua exposição tanto ao setor público como ao privado desse país, por razões reguladoras.

Um segundo fator que afeta adversamente a estabilidade dos fluxos de capital na América Latina está relacionado com o trato mais favorável das exigências de capital para os empréstimos interbancários no curto prazo. O Acordo atual de Basiléia já confere baixa ponderação para os empréstimos interbancários de curto prazo. A nova proposta diminui ainda mais o prazo dos créditos interbancários sujeitos a este tratamento preferencial. Para fins práticos, isto implica que a banca internacional terá um incentivo de diminuir o prazo dos créditos concedidos aos bancos na América Latina, tornando mais difícil os esforços dos governos da região em ampliar o vencimento dos passivos externos.

Apesar do argumento convencional de que o tratamento preferencial concedido aos empréstimos interbancários de curto prazo objetiva o fortalecimento da banca nos países industrializados, uma vez que um menor prazo de vencimento implica riscos menores, este argumento minimiza as conseqüências adversas sistêmicas da medida. Nos países industrializados, os mentores da política econômica estão conscientes das fragilidades dos mercados emergentes, provocadas pelo endividamento de curto prazo. A exposição a curto prazo tem sido identificada como a origem das crises recentes nos mercados emergentes. Portanto, a redução do prazo de vencimento para os créditos sujeitos ao tratamento preferencial, conflita com os esforços dos mentores da política dos países industrializados para prevenir a erupção das crises sistêmicas.

2. Problemas adicionais relacionados com a nova proposta de Basiléia

Uma preocupação estrutural com respeito ao uso das qualificadoras de risco no processo de determinação do volume de capital requerido, é que tal esquema provavelmente imagina uma imensa demanda de novas qualificações para as empresas, tanto na América Latina como fora da região. Neste momento, somente algumas poucas empresas com acesso direto aos mercados de capital estão qualificadas. Conseqüentemente, a nova proposta vai gerar uma nova demanda para qualificação, uma vez que as empresas que desejam obter créditos bancários terão maior incentivo para obter uma qualificação favorável, para diminuir as exigências de capital para a banca e portanto pagar o crédito com uma taxa de juros mais baixa.

Esta nova e imensa demanda por qualificação não pode ser atendida pelas agências qualificadoras de risco existentes, o que implica que os supervisores deverão autorizar o

funcionamento de grande grupo de novas agências num lapso de tempo relativamente curto. Neste processo, será difícil para os supervisores diferenciar apropriadamente as “boas” e as “más” agências qualificadoras: as boas entrarão no mercado de qualificação com a intenção de ofertar uma avaliação justa e construir uma reputação, enquanto as más agências terão o objetivo de maximizar os seus lucros no curto prazo através de qualificações favoráveis. As empresas que buscam créditos bancários vão comparar as agências qualificadoras para obter a qualificação mais favorável. Uma provável consequência deste processo é a chamada “mergulho até o fundo” (*race to the bottom*), o que implica qualificações muito altas, que não representam o verdadeiro perfil de risco de crédito do tomador.

As agências qualificadoras de risco cumprem seu propósito quando qualificam investidores independentes, como por exemplo, as qualificações requeridas pelos investidores nos mercados de capital. As qualificações que serão solicitadas como consequência da proposta do Comitê de Basileia não estarão sendo estimuladas pelos investidores, mas sim pelos mutuários em busca de créditos bancários, e, portanto não vão funcionar como um pilar para a disciplina do mercado. Sob tais condições, o uso de um enfoque de qualificação interno (IRB), complementado com um marco regulador apropriado, uma execução efetiva da supervisão e o uso adequado de mecanismos de disciplina de mercado no sistema bancário, pode ser uma alternativa melhor do que o uso de instituições qualificadoras de risco.

Mesmo assim, o Comitê Latino-americano de Assuntos Financeiros identifica uma distorção no sistema de ponderação de risco proposto pelo enfoque padronizado de Basileia. Enquanto a ponderação de risco das empresas não qualificadas será 100%, a ponderação de risco daquelas empresas que obtiverem uma nota menor que “B” será de 150%. Neste sistema, os bancos terão um incentivo para conceder créditos às empresas não qualificadas, ao invés de conceder àquelas com qualificação B. Tudo isto gera um incentivo para que as empresas frágeis não consigam qualificação e ainda assim tenham acesso ao crédito bancário. O CLAAF recomenda a eliminação da ponderação de 150%.

3. Problemas de execução na América Latina

A nova proposta do Comitê de Basileia constitui um marco regulador complexo e desafiador que requer uma capacidade de execução mais restrita por parte dos supervisores e um sistema de governança corporativa mais poderoso e profissional no sistema bancário, para assegurar um tratamento mais prudente e disciplinado do risco. Muitos países da região carecem de normas adequadas de contabilidade, capazes de avaliar as exigências de capital ponderadas pelo risco. Além disto, em contraste com os países industrializados, o desenvolvimento limitado dos mercados de capital domésticos restringem a capacidade dos mercados de avaliar a qualidade do capital dos bancos. Nas ocasiões em que a propriedade de ativos, tanto financeiros como do setor real, é muito concentrada, os supervisores enfrentam dificuldades para determinar se de fato os acionistas põem seu patrimônio em risco quando capitalizam os bancos. Este se deve ao fato de que os acionistas podem financiar seu aporte de capital mediante um empréstimo proveniente da “parte relacionada”, a qual pode incluir a empresas não financeiras. Portanto, o capital contábil não reflete necessariamente o “verdadeiro” risco dos proprietários dos bancos.

A pesar dos avanços na matéria de regulação e supervisão na América Latina, o CLAAF acredita firmemente que ainda existem fragilidades básicas que necessitam ser atendidas. Os países latino-americanos necessitam melhorar o marco regulador, por em prática os “Princípios Básicos” do Comitê de Basileia (*Core Principles*) e fomentar a disciplina de

mercado para permitir o pleno funcionamento de qualquer mecanismo de regulação do capital bancário. Além disto, existe a necessidade de complementar as exigências de capital mediante o uso de indicadores de risco bancário, baseados nos sinais emitidos pelos mercados.

O CLAAF enfatiza a importância dos seguintes temas:

- a) Supervisores bancários qualificados e independentes. Os processos de supervisão Segundo Pilar da nova proposta do Comitê de Basileia, somente podem ser eficientes se realizados por uma agência supervisora independente, que detenha a técnica, os recursos e a proteção legal para desempenhar sua tarefa. Isto é de crucial importância em muitos países latino-americanos e merece uma atenção especial.

Além disto, com o objetivo de fomentar a eficiência dos processos de supervisão, muitos países latino-americanos devem promulgar e impor com a máxima urgência as ações corretivas como um mecanismo para conter o risco excessivo dos bancos. Caso contrário, a fragilidade bancária pode sair fora do controle dos supervisores, o que aprofundaria ainda mais os problemas e seus custos.

- b) Eliminação do tratamento favorável aos bancos públicos. Muitos países latino-americanos têm aplicado normas frouxas para os bancos de propriedade do governo como forma de promover o desenvolvimento econômico. Isto distorceu a concorrência no setor financeiro doméstico e entorpeceu a eficiência dos bancos como intermediários no processo de poupança e investimento. Os bancos públicos devem estar sujeitos às mesmas normas das instituições privadas. Não devem ter vantagens competitivas injustas e devem estar sujeitos às mesmas normas de difusão de informação, tal como se aplicam no caso dos bancos privados. Isto fortaleceria o papel do Pilar 3 na proposta do Comitê de Basileia.
- c) Normas de Governança Corporativa mais restritas. A fragilidade dos sistemas de governança inibiu o desenvolvimento de sistemas bancários sólidos em muitos países latino-americanos. O Comitê Latino-americano de Assuntos Financeiros considera a implementação da nova proposta de Basileia como uma oportunidade para os supervisores latino-americanos melhorarem a governança nos sistemas bancários, e desta forma conseguir que os acionistas e diretores se convertam em sócios naturais na obtenção de bancos mais sólidos. As regulações que gerem incentivos apropriados para os acionistas e gerência, exponham as responsabilidades dos diretores, e resolvam os conflitos de interesse, contribuirão para o fortalecimento dos sistemas bancários por mecanismos internos e permitirão uma execução mais efetiva do marco regulador.
- d) Solucionando o problema dos empréstimos relacionados. Tal como reconheceu a declaração de dezembro de 2000 do Comitê Latino-americano de Assuntos Financeiros, as práticas de empréstimos relacionados continuam sendo uma das causas mais importantes da fragilidade do sistema bancário em muitos países latino-americanos e, como tal, deveriam ser evitadas. Maiores exigências de capital ou de colaterais para empréstimos relacionados, assim como a divulgação dos benefícios concedidos ao controle acionário e aos proprietários e riscos associados às partes interessadas, permitiriam aos supervisores latino-americanos o uso dos três Pilares da nova proposta do Comitê de Basileia com o objetivo de controlar um dos problemas mais importantes que enfrentam os bancos latino-americanos. Em muitos países, existem normas, mas elas são aplicadas de forma indevida.

- e) Execução de contratos: a fragilidade do sistema judicial, a deficiência das leis de falência e a pouca confiança nos registros de propriedade, limitam o incentivo dos mutuários em pagar suas dívidas. Este é um problema que merece atenção especial por parte dos governos e reguladores na América Latina, para reforçar a efetividade da disciplina de mercado.

4. Planejando a transição

A transição apropriada do sistema atual ao novo Acordo de Basiléia representa um desafio primordial para os supervisores latino-americanos. A aprovação do novo Acordo de Basiléia nos países do grupo G-10 provavelmente vai desencadear pressões por parte dos bancos que atuam a nível internacional, e de muitos bancos latino-americanos que operam nos mercados da região, a optar pelo enfoque baseado na qualificação de risco interna (IRB), com o objetivo de concorrer em melhores condições. É possível que nem os bancos, nem os supervisores estejam preparados para esta mudança radical na região. Adicionalmente, os supervisores latino-americanos estão provavelmente a favor do enfoque padronizado como uma solução comprometida com a esperada modernização e flexibilidade. Esta preferência pode basear-se na complexidade do enfoque IRB.

O CLAAF acredita que os supervisores latino-americanos devem resistir às pressões provenientes do exterior para implementar rapidamente a nova proposta de Basiléia. Provavelmente o mais apropriado seja permanecer usando o atual marco regulatório e aplicar as regulações IRB quando os supervisores estejam convencidos de estar preparados para avaliar os sistemas de risco interno que os bancos utilizarão, e desta forma assegurar-se que tais sistemas sejam sólidos e confiáveis. Tal como exposto anteriormente, o CLAAF considera que os sistemas IRB são mais apropriados para a região do que os sistemas baseados nas qualificações externas (realizadas por agências qualificadoras de risco).

Neste mesmo contexto, os supervisores devem avaliar o impacto da nova proposta de Basiléia na estrutura do mercado e a concorrência em seus respectivos países, assegurando-se de que a concorrência e a eficiência não dificultem a estabilidade e a solidez dos sistemas bancários.

Durante a transição, os supervisores latino-americanos devem igualmente estar preparados para maximizar suas habilidades para obter resultados significativos, tal como previsto no Pilar 2, e fomentar a disciplina de mercado com o objetivo de fortalecer o Pilar 3.

A disciplina de mercado também deve ser um aspecto relevante durante a transição na América Latina. Na ausência de liquidez e de mercados de capital desenvolvidos, se pode obter sinais da solidez de bancos privados mediante a oferta de certificados de depósitos, que tem preço de mercado. Para assegurar-se que a precificação dos certificados de depósitos reflitam efetivamente a percepção do mercado com relação à solidez dos bancos, este instrumento não deve estar sujeito aos benefícios do seguro de depósitos. Ou seja, não deve estar coberto por nenhuma forma de garantia oficial explícita ou implícita. Incentivar o desenvolvimento e o funcionamento adequado de mercado interbancário representa uma ferramenta adicional para fomentar a disciplina de mercado.

O Comitê Latino-americano de Assuntos Financeiros (CLAAF) agradece o apoio financeiro por parte de CAF, ao financiar sua segunda reunião oficial em Caracas. O Comitê é completamente independente e autônomo para emitir suas declarações.