

Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros
Comité Latino-americano de Assuntos Financeiros
Latin-American Shadow Financial Regulatory Committee

Declaração N°3

18 de junho de 2001
Amsterdan, Holanda

Declaração Conjunta emitida por um subgrupo do
Comitê de Assuntos Financeiros da Europa, Japão,
América Latina e Estados Unidos

REFORMANDO A REGULACÃO DO CAPITAL DO SISTEMA BANCÁRIO

Esta declaração apresenta os princípios sob os quais deveria fundamentar um sistema de regulação do capital do sistema bancário, mostra como a proposta do “Novo Acordo de Basileia” não promove os melhores critérios e propõe recomendações que melhoram significativamente a regulação do capital. Estas recomendações estão fundamentadas na nossa convicção de que os reguladores em geral não têm maior capacidade de avaliar os riscos do que os participantes nos mercados financeiros.

I. Princípios

Todas as propostas para reformar ou melhorar a regulação do capital deveriam, no nosso ponto de vista, aderirem a princípios mencionados mais adiante. Mesmo reconhecendo que operacionalizar estes princípios exige considerar as condições específicas de cada país, insistimos que estes princípios deveriam servir de guia para desenvolver e executar a regulação dos capitais.

1. Os bancos devem manter um nível de capital que seja suficiente para:

- (a) reduzir a probabilidade de insolvência bancária a um nível consistente com um sistema bancário estável;
- (b) imunizar os que pagam impostos das perdas relacionadas com as garantias concedidas pelo governo, no caso de insolvência bancária; e
- (c) cuidar para que os incentivos com respeito ao risco bancário sejam similares entre os proprietários, os gerentes bancários e os credores bancários que mantenham passivos bancários não segurados.

2. Os mecanismos de medição do capital devem ter como objetivo maximizar o uso da informação de mercado.
3. Os níveis de capital bancário e as exposições ao risco deveriam ser revelados publicamente e sistematicamente.
4. A supervisão bancária deveria ser administrada por reguladores competentes, independentes de pressões de entidades políticas e da indústria bancária, e que gozem de boa reputação de responsabilidade.
5. As normas e a supervisão deveriam ser desenhadas com o objetivo de fomentar a disciplina de mercado.
6. As normas devem ajudar a identificar e divulgar os empréstimos relacionados e promover uma proteção adequada.
7. As normas deveriam incluir um mecanismo efetivo para a aplicação das regulações de capital.

II. Os Problemas da proposta de Basileia no tocante aos princípios de regulação de capital

1. A proposta de Basileia não ajudará que os bancos mantenham um nível suficiente de capital considerando o risco que assumem.

O uso das qualificações internas de risco promove muitas oportunidades para burlar as regulações. O acordo proposto permite aos bancos utilizarem suas próprias qualificações internas sob certas condições, sujeitas a avaliação e aceitação por parte das autoridades supervisoras bancárias. Esta avaliação resulta ser complicada porque as práticas bancárias na matéria de avaliação de risco de crédito variam substancialmente entre bancos, desde a imposição da ponderação diferenciada do risco dos créditos - a qual é feita de forma intuitiva em muitos bancos – até o uso de modelos de avaliação bastante sofisticados. Neste contexto, é muito possível que a habilidade dos supervisores para evitar a burla das regulações seja limitada, apesar da recomendação da proposta de Basileia de realizar uma supervisão mais intensa. O ponto central que queremos enfatizar é que, para um nível dado de risco econômico, os bancos têm o incentivo de minimizar os requerimentos de capital impostos pela regulação.

As agências qualificadoras de risco não asseguram uma determinação adequada dos riscos associados com créditos bancários. Com respeito às qualificações externas, existem algumas dificuldades. As agências qualificadoras possuem pouca experiência em avaliar os devedores bancários; qualificar a todos e cada um dos devedores bancários seria muito oneroso e a reputação destas agências sugere que é mais eficiente confirmar riscos do que diagnosticá-los. Além disto, se as qualificações foram usadas com o objetivo de determinar o capital requerido, é provável que as agências qualificadoras distorcem suas avaliações.

Uma preocupação adicional é que as empresas e bancos nas economias emergentes sejam afetadas negativamente por uma queda repentina da qualificação de risco soberano.

2. A proposta não requer que o capital seja determinado com base no valor de mercado.

3. Ainda que as recomendações e exigências para difusão adicional de informação sejam convenientes e adequadas, a proposta de Basileia não incentiva de forma suficiente o papel da disciplina de mercado na determinação das exigências de capital. O Comitê de Basileia supõe que um nível apropriado de informação será suficiente para desenvolver a disciplina de mercado. No entanto, a eficiência da disciplina de mercado requer não só que a informação esteja disponível no mercado, mas também que os participantes do mercado estejam incentivados a usar a informação. Se os depositantes e outros credores de bancos estão implícita ou explicitamente protegidos contra perdas, eles estarão menos inclinados a exigir a disseminação da informação relevante no tocante ao risco ou às perdas bancárias, e de agir com base na informação divulgada.

4. A quantidade e complexidade das regras propostas dificultarão que existam reguladores e supervisores responsáveis por seus julgamentos sobre o risco bancário, e pode gerar como resultado grande demora na aplicação das regras.

5. Os reguladores necessitam abordar urgentemente os problemas de “conflitos de interesses” que com frequência geram quebras bancárias em muitos países, particularmente o problema dos “empréstimos relacionados” – créditos a pessoas com informação privilegiada (“*insiders*”), acionistas majoritários, e seus sócios.

6. Embora o Comitê da Basileia aparentemente considere que a aplicação de regras esteja fora de seu mandato, deveria ficar claro que nenhum regime de regulação do capital bancário pode ser efetivo sem um mecanismo sólido que assegure a apropriada implementação de regras. .

III. Recomendações

As seguintes recomendações, que podem ser adaptadas às circunstâncias particulares de cada país, refletem nossa preocupação por dois problemas chaves. O primeiro se refere à necessidade de um regime de aplicação efetiva das regulações. O segundo corresponde ao fato de que os mecanismos internos de avaliação de risco dos bancos carecem de transparência; por isto deve-se enfatizar a necessidade de medidas complementares destinadas a melhorar a disciplina do mercado.

As exigências de capital necessitam de aplicação efetiva. Nos Estados Unidos, por exemplo, um sistema conhecido como de “rápida ação corretiva” busca imitar as sanções que o mercado imporá na ausência de um sistema de seguro patrocinado pelo governo. Um mecanismo efetivo de aplicação das regulações baseado neste modelo deveria incluir as seguintes características:

- i) múltiplas “zonas” de capital com sanções reguladoras progressivamente mais rígidas,
- ii) uma regra de fechar a entidade bancaria, quando o capital básico ainda é maior que zero,
- iii) resolução de insolvências bancárias ao menor custo possível para os que pagam impostos.

O montante apropriado de capital deveria ser similar ao que os bancos manteriam na ausência de um sistema de seguro patrocinado pelo governo. Portanto, além das exigências de capital

ponderadas por risco recomenda pela Basileia, o padrão de capital relevante deve incluir um coeficiente de “alavancagem” baseado nos ativos totais (tanto dentro como fora do balanço).

Com o objetivo de fortalecer a disciplina de mercado, recomendamos que os bancos nos países industrializados emitam uma quantidade mínima de dívida subordinada não segurada. Os detentores desta dívida estão sensíveis e devidamente capacitados a monitorar o risco bancário. Assim sendo, as recomendações de capital de Basileia deveriam complementar-se com sinais provenientes destes credores não segurados. Para alcançar este objetivo, recomendamos que se elimine a distinção entre o capital classificado como “Tier I” (capital básico) e o classificado como “Tier II” (que inclui a dívida subordinada).

Embora os bancos enfrentem um grau de disciplina de mercado proveniente do mercado de ações na maioria dos países industrializados, a informação que se obtém dos preços das ações fica mais confiável quando os bancos mais se aproximam da insolvência.

A proposta de utilizar a dívida subordinada como parte das exigências de capital pode ser implementada experimentalmente, em fases, com o objetivo de minimizar os custos e permitir a revisão de sua eficiência. Inicialmente, as exigências poderiam limitar-se às grandes instituições cujas dívidas são negociadas ativamente no mercado. Além disso, em princípio, os sinais de mercado provenientes da dívida subordinada não teriam que requerer nenhuma ação supervisora. Entretanto, os preços com que transaciona a dívida subordinada fornecem informação valiosa tanto ao mercado como aos supervisores.

No caso dos mercados emergentes, a utilidade de contabilizar a dívida subordinada como parte do capital e como sinal de solidez bancária pode ser muito limitada devido à ausência de mercados de capital desenvolvidos e com liquidez. Sem dúvida, isto não deveria evitar que os países com mercados emergentes identifiquem e desenvolvam indicadores de solidez bancária. Isto poderia obter-se, por exemplo, incentivando os bancos a oferecer certificados de depósitos não segurados.

Os Comitês de Assuntos Financeiros de Europa, Estados Unidos, Japão e América Latina agradecem o apoio financeiro por parte de PricewaterhouseCoopers. Não obstante, todos os Comitês são completamente independentes e autônomos para emitir suas declarações.