

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

Declaração N°9

15 de setembro de 2003
Cambridge, EUA

¿POR QUÊ OS BANCOS NÃO ESTÃO PRESTANDO NA AMÉRICA LATINA?

Existe na América Latina grande preocupação pelo pouco crescimento do crédito bancário. O Comitê Latino-Americano de Assuntos Financeiros (CLAAF) analisou os diferentes aspectos e causas desse fenômeno, identificando aspectos de origem macroeconômica, de origem reguladora e institucional, e derivados da constante evolução e inovação da natureza dos mercados financeiros. Com base nesta análise, o Comitê apresenta as seguintes recomendações. Para recriar as condições que permitam a recuperação do crédito, é necessário:

- Remover os obstáculos e criar um ambiente favorável para o desenvolvimento de novos instrumentos e veículos financeiros que promovam uma administração mais eficiente dos riscos e permitam o financiamento de setores hoje excluídos, em um marco que os exclua de eventuais resgates por parte do fisco;
- Asegurar a estrita aplicação do estado de direito. Atualizar as normas sobre quebras e falências, dirigindo-as para as melhores práticas internacionais, e fortalecer os direitos dos credores, normatizando a execução das garantias, de maneira que ela se torne a regra em caso de descumprimento do devedor;
- Reconhecer que os títulos de dívida pública são ativos com risco de mercado e devem ponderar-se para o cálculo dos requisitos de capital dos bancos;
- Desenhar regulações prudenciais apropriadas para minimizar o impacto das mudanças bruscas em preços relativos sobre o crédito bancário, derivados, dentre outros fatores, da volatilidade dos fluxos de capital. O Comitê não recomenda a aplicação de controles de capital.

1. Introdução

Os depósitos bancários são, na maioria dos países, o ativo financeiro por excelência, e os bancos estão captando fundos do público que investem em grande medida em papéis da dívida pública de curto prazo e outros ativos líquidos. Amplos segmentos do setor privado não têm acesso ao crédito bancário. Por exemplo, no México, desde 1994 até o presente, o

crédito dos bancos comerciais caiu de quase 80 por cento do financiamento de terceiros com que operam as empresas a aproximadamente 40 por cento; no Brasil, o crédito dos bancos comerciais representa entre 12 e 28 por cento das fontes de fundos das empresas, dependendo do seu tamanho. O resto é fornecido por fontes internas (reinvestimento de utilidades, contribuições próprias, outros ingressos), o crédito dos fornecedores e outras fontes de menor importância.

Isto é motivo de preocupação porque, depois das crises bancárias que se produziram em muitos países da região, os esforços dos reguladores dirigiram-se para sanear e fortalecer os seus sistemas bancários e fazê-los menos vulneráveis aos riscos sistêmicos.

Ao mesmo tempo, muitos países adotaram políticas encaminhadas a obter uma maior profundidade nos mercados financeiros. A privatização de empresas, serviços públicos e bancos do Estado elevou o número de empresas de capital aberto e, por conseguinte, a oferta potencial de ações e bônus. A reforma dos sistemas da previdência social criou fundos privados de pensões que aumentaram a demanda potencial de ações e bônus privados. Também melhorou o conjunto de normas do mercado de capitais, impondo padrões mais exigentes de informação e transparência do mercado. Porém, os mercados de capitais não se desenvolveram com o dinamismo aguardado, a exceção do Chile.

Dado que para a maioria das empresas privadas o mercado de capitais não é facilmente acessível, continua predominando o conceito de que os bancos deveriam fornecer a maior proporção da demanda do crédito dos nossos países. Isto gera desconformidade na sociedade, já que são muitos os que sentem a frustração de não contar com financiamento para os seus projetos. E também aumentam as pressões sobre os reguladores para que se flexibilizem as normas e se abra, para os bancos, a possibilidade de assumir maiores riscos.

2. Os fatores limitantes do crédito

O Comitê pensa que é importante distinguir entre, por um lado, o baixo nível médio do crédito ao setor privado na América Latina, e por outro, a sua recente queda. O primeiro fenômeno está baseado em aspectos estruturais, enquanto o segundo, em fatores principalmente de caráter conjuntural. As principais limitações estruturais identificadas pelo Comitê são alguns aspectos da regulação bancária, o entorno jurídico e a vigência dos direitos dos credores, e o deslocamento do crédito do setor privado para o setor público (*crowding-out*). O Comitê identificou a retração nos fluxos netos de capital para a região e o baixo crescimento como os aspectos conjunturais mais relevantes na contração recente no crédito, observada em vários países.

2.1. Regulação bancária

Muitos países da América Latina realizaram importantes avanços durante a última década em matéria de fortalecimento dos seus marcos reguladores e de supervisão bancária. Em grande medida, estes progressos refletiram a crescente harmonização internacional ocorrida nesta matéria, que levou à adoção generalizada dos padrões internacionais em matéria de regulações prudenciais e de avaliação de riscos na atividade bancária. Reconhecendo a maior volatilidade das economias da região, diversos países têm inclusive adotado critérios mais estritos que os aplicados nas maiores economias industrializadas.

O objetivo primário desse processo foi reduzir a probabilidade de crises financeiras e, por conseguinte, obter instituições financeiras mais sólidas e seguras, com políticas de avaliação de risco mais prudentes. Como contrapartida desse processo, as mesmas entidades financeiras, ao adotarem critérios mais estritos quanto ao manejo dos riscos, transformaram-se em entidades mais contrárias ao risco e muito mais cuidadosas na outorga do crédito, concentrando-se em clientes de maior tamanho e/ou menor risco, bem como em prazos mais curtos. O resultado foi que um segmento dos prestatários deixou de ser atendido pelos bancos.

O Comitê considera que a adoção de um regime prudencial mais estrito é um desenvolvimento positivo para a saúde dos sistemas financeiros. O problema deriva de sua combinação com um inadequado desenvolvimento das condições institucionais e legais de devem sustentar as relações creditícias entre unidades econômicas do setor privado além do âmbito bancário.

Em particular, a convergência da região para estándares prudenciais e reguladores internacionais significou, na opinião do Comitê, uma redução do papel do Estado como fornecedor implícito de um seguro para os riscos próprios do negócio bancário. Isto, combinado com a adoção de requerimentos de capital ponderados pelo risco, fez mais óbvia a importância de instituições legais que assegurem o cumprimento das relações de crédito.

2.2 O entorno jurídico e a vigência dos direitos dos credores

O crédito bancário vê-se afetado por um marco legal fraco ou obsoleto, no que diz respeito à proteção dos direitos dos credores e também na aplicação das normas, na suposição de que estas forem formalmente apropriadas.

Efetivamente, a falta de aplicação generalizada do estado de direito, tanto nos contratos de crédito quanto nos acordos contratuais entre parceiros, fornecedores, compradores, etc., constitui uma formidável barreira à ampliação e multiplicação dos negócios e ao efetivo funcionamento dos já existentes.

Tudo isso se traduz em exigências muito elevadas do colateral, que congelam ativos que poderiam estar disponíveis para outras funções, em excessivos requisitos de desempenho e supervisão, que afetam a função quotidiana da empresa ou, no caso extremo, no rechaço aos pedidos de crédito por parte dos bancos, cuja aversão ao risco tem, em si mesmo, aumentado nos últimos anos devido ao efeito das crises bancárias e do novo marco regulador.

2.3 O deslocamento do crédito por parte do setor público (*crowding out*)

A despesa pública, financiada em parte através da colocação de dívida, compete com o setor privado por recursos escassos (muito especialmente à luz do acesso esporádico e volátil dos países emergentes aos mercados internacionais de capital), deslocando despesa privada, especialmente a despesa de investimento, através de elevadas taxas reais de interesse domésticas. Em opinião do Comitê, este *crowding out* do setor privado por parte do setor público é um dos fatores que explicam os muito baixos níveis de crédito bancário para o setor privado que se observam em muitos países da América Latina.

Este problema do *crowding out* vê-se agravado por regulações existentes na região. Em quase todos os países da América Latina observam-se as recomendações de Basiléia a respeito dos

requerimentos de capital bancário. Porém, quando se aplicam essas recomendações nos países latino-americanos, a regulação na grande maioria dos países estipula que os bônus emitidos pelos seus próprios governos devem ter uma ponderação de risco zero. Ou seja que os bancos na América Latina tratam os passivos emitidos pelos seus governos como “ativos sem risco”, uma suposição que não é válida em todos os países, especialmente se a gente leva em consideração a grande quantidade de episódios de crise da dívida pública, incluindo os casos do Equador e da Argentina. O problema com esta prática reguladora é que, para evitar requerimentos de capital, os bancos têm um grande incentivo para concentrar uma parte importante dos seus ativos em instrumentos governamentais.

2.4. A retração nos fluxos de capital e a atividade econômica

É claro que a contração do crédito recente em muitos países da América Latina data do ano de 1999. A frequência das contrações creditícias na América Latina triplicou-se entre 1998 e 1999, atingindo a cifra mais elevada desde 1982. A deterioração dos termos de intercâmbio que seguiu à crise asiática e a contração dos fluxos financeiros originados em volta da crise russa, produziram uma grande queda inicialmente na liquidez bancária e uma grande subida das taxas de juros. Posteriormente, e como é comum, as taxas de juros diminuíram, mas assim também continuou caindo o crédito. Isto indica que se bem em um primeiro momento a contração dos fluxos de capitais gera uma escassez de fundos para empréstimo, a recessão que isso gera produz uma queda na rentabilidade esperada dos projetos e uma contração no valor real dos colaterais das empresas e, por isso, se traduzem em uma queda na demanda efetiva do crédito.

3. Recomendações

Com base nos fatores considerados, o Comitê identificou as seguintes recomendações:

3.1 Remover os obstáculos e criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de novos instrumentos e veículos financeiros que promovam uma administração mais eficiente dos riscos e permitam o financiamento de setores hoje excluídos, em um marco que os exclua de eventuais resgates por parte do fisco.

O Comitê recomenda remover os obstáculos e criar um ambiente favorável para o desenvolvimento de novos instrumentos e veículos financeiros, com a capacidade de satisfazer as necessidades de financiamento dos projetos de investimento que, por suas características de rentabilidade, risco e escala, não são atendidos nem pelo sistema bancário nem pelo mercado de capitais. Estes devem se desenvolver em um marco que os exclua de eventuais resgates por parte do fisco.

Existem diferentes formas jurídicas que podem tomar estes novos veículos. As sociedades de garantia recíproca podem ser particularmente úteis para facilitar o acesso ao financiamento bancário das micro, pequenas e médias empresas e a projetos de investimento que carecem de colateral, transferindo o risco creditício para essas entidades. O desenvolvimento de veículos que fornecem financiamento sob a forma de empréstimos, mas que se financiam por meio de participações ou outras fontes de financiamento diferentes aos depósitos, permitem capturar os benefícios de estender crédito semelhante ao fornecido pelos bancos, em carteiras bem diversificadas, sem estar sujeitos ao risco de liquidez associado com a transformação de prazos nem aos custos da regulação bancária.

3.2 Assegurar a estrita aplicação do estado de direito. Atualizar as normas sobre quebras e falências, orientando-as para as melhores práticas internacionais, e fortalecer os direitos dos credores normatizando a execução das garantias de maneira que ela se torne a regra em caso de descumprimento do devedor.

O Comitê reconhece que um elemento fundamental para poder reverter as limitações observadas no crédito na região é estabelecer uma cultura e disciplina de invariável observação do estado de direito, e reserva dos direitos de todos os atores do processo econômico, tanto de jure como de fato. Isto requer que as normas sobre quebras e falências sejam atualizadas e orientadas para as melhores práticas internacionais.

Também a capacidade de executar as garantias deve ser normatizada e deve constituir a regra em caso de descumprimento do devedor. Isto inclui a proteção do direito de propriedade e a titularização. O direito a demandar e a possibilidade de ser demandado por inadimplir contratos, e a expectativa de que aquele que tiver a razão for compensado por qualquer dano recebido, e de que as sentenças serão executadas.

Finalmente, o Comitê reconhece que o anterior inclui não somente a aplicação da letra da lei mas também a interpretação cotidiana e a operação da mesma, incluindo o desempenho do sistema judicial nesta tarefa.

3.3. Reconhecer que os títulos de dívida pública são ativos com risco de mercado e que devem ser ponderados para o cálculo dos requerimentos de capital dos bancos

A disciplina fiscal continua sendo uma das pre-condições importantes para o crescimento sustentado dos saldos de crédito bancário. A disciplina fiscal é especialmente relevante, não somente porque mitiga o fenômeno do *crowding out*, mas pelo seu impacto positivo nas expectativas inflacionárias e de taxas de juros, e pelo fato de que os títulos públicos são os ativos nos quais os bancos tendem a concentrar as suas posses líquidas.

Existe uma série de alternativas para estabelecer as ponderações adequadas de risco, que vão desde a adoção de categorias de risco dentro das atuais recomendações de Basiléia que reconheçam as volatilidades observadas para os títulos públicos na região, até a implementação de alguma das alternativas propostas em Basiléia II, onde as ponderações de risco constituem uma continuidade em vez de categorias discretas. O Comitê não recomenda uma ponderação de risco específica para títulos governamentais, enquanto reconhece que existem fatores próprios de cada país que vão afetar esta recomendação de política.

3.4. Desenhar regulações prudenciais apropriadas para reduzir o impacto das mudanças bruscas em preços relativos sobre o crédito bancário, derivadas, dentre outros fatores, da volatilidade dos fluxos de capitais. O Comitê não recomenda a aplicação de controles de capital.

Em períodos de grandes influxos de capital, é típico observar um incremento significativo no endividamento externo dos bancos locais. No contexto das atuais regulações, estas entradas de capitais geram um incentivo para que os bancos, ao mesmo tempo, aumentem os seus empréstimos em dólares. Dessa forma, gera-se o problema do descasamento de moedas entre os empréstimos bancários e os ingressos dos prestatários. Quando se revertem abruptamente os fluxos de capital, o tipo de câmbio tende a se depreciar, afetando adversamente a

capacidade de pagamento daqueles setores endividados em dólares, cujos ingressos são em moeda local. Isto, ao mesmo tempo, compromete a qualidade da carteira creditícia dos bancos. Cabe salientar que não é suficiente ter um adequado casamento de moedas entre os ativos e passivos dos bancos para garantir a solvência bancária, devido a que os empréstimos em dólares a setores econômicos cujos ingressos são em moeda local geram um descasamento não controlado pelas autoridades de supervisão bancária.

O problema associado com este descasamento de moedas pode ser mitigado por meio de reformas às regulações prudenciais. Existe uma série de alternativas para fazer frente a este problema. Uma das propostas consiste em frear o influxo de capitais por meio de controles de capital. O Comitê não apoia esta recomendação. Uma possível solução está em desenhar um regime de provisões adequado, que leve em consideração o risco cambial (que se transforma em risco creditício em épocas de reversão de fluxos de capital) de empréstimos bancários a diferentes setores da economia. Na atualidade, nos países da América Latina, as provisões são calculadas ex-post, isto é, estão baseadas em períodos de tempo arbitrariamente desenhados nos quais um empréstimo é moroso. O Comitê recomenda que este mecanismo regulador seja mudado por um mecanismo em que as provisões estejam baseadas no risco.