

BASILEIA III: CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL¹

Giuliano Contento de Oliveira²

Adriana Nunes Ferreira³

Basileia III surgiu diante da insuficiência do arcabouço regulatório então vigente para evitar o risco sistêmico, como demonstrado pela crise financeira global deflagrada em 2008. Nessa perspectiva, este artigo tem o objetivo de analisar as principais características de Basileia III, sua concepção e os aspectos centrais relacionados aos processos de sua implementação no Brasil, com especial destaque à adequação do sistema bancário brasileiro à nova estrutura de capital estabelecida pelo “novo acordo” e aos seus possíveis efeitos sobre as condições de crédito, diante da exigência de capital de melhor qualidade. Sustenta-se que o sistema bancário brasileiro está se adequando sem maiores dificuldades às novas regras e que a estrutura atual de capital dos bancos tende, de fato, a tornar a política de crédito dessas instituições mais seletiva, mas isso não tende a afetar de forma tão adversa as condições de crédito já desfavoráveis prevaletentes no Brasil, considerando contextos de “normalidade econômica”.

Palavras-chave: Basileia III; risco sistêmico; crédito; bancos.

BASEL III: CONCEPTION AND IMPLEMENTATION IN BRAZIL

Basel III emerged due to the insufficiency of the regulatory framework then in place to avoid systemic risk, as demonstrated by the global financial crisis that began in 2008. In this perspective, this paper aims to analyze the main Basel III characteristics, its conception and the central aspects related to the processes of its implementation in Brazil, with particular emphasis on the adequacy of the Brazilian banking system to the new capital structure established by the “new agreement” and its possible effects on credit conditions in Brazil, due to the capital requirements of better quality for banks. It is argued that the Brazilian banking system is adjusting without difficulty to the new rules and that the new capital structure for banks tends to make the credit policy of these institutions more selective, but this does not tend to affect very adversely the already adverse credit conditions prevailing in Brazil, considering contexts of “economic normality”.

Keywords: Basel III; systemic risk; credit; banks.

BASILEIA III: CONCEPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN EN BRASIL

Basileia III surgió en el contexto de la insuficiencia del marco regulatorio entonces vigente en evitar el riesgo sistêmico, como por lo demás demostrado por la crisis financiera global desencadenada en 2008. En esa perspectiva, este artículo tiene el objetivo de analizar las principales características de Basileia III, su concepción y los aspectos centrales relacionados con los procesos de su implementación en Brasil, con especial atención a la adecuación del sistema bancario brasileño a la nueva estructura de capital establecida por el “nuevo acuerdo” ya sus posibles efectos sobre

1. Os autores agradecem o apoio do Ipea para a realização deste trabalho, responsabilizando-se, naturalmente, por eventuais erros e omissões.

2. Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
E-mail: <giuliano@eco.unicamp.br>.

3. Professora do Instituto de Economia da Unicamp. *E-mail:* <adrinf@gmail.com>.

las condiciones de crédito, teniendo en vista lo requerimiento de capital de mejor calidad. Se sostiene que el sistema bancario brasileño se está adecuando sin mayores dificultades a las nuevas reglas y que la nueva estructura de capital de los bancos tiende, de hecho, a hacer la política de crédito de esas instituciones más selectiva, pero eso no tiende a afectar de forma tan adversa las condiciones de crédito ya adversas prevalecientes en Brasil, considerando contextos de “normalidad económica”.

Palabras clave: Basilea III; riesgo sistémico; crédito; bancos.

JEL: E44; E51; E52.

1 INTRODUÇÃO

Antes mesmo de completar o processo de implementação de Basileia II no Brasil,⁴ surgiu Basileia III,⁵ diante da insuficiência do arcabouço regulatório então vigente em evitar o risco sistêmico, como demonstrado pela crise financeira global deflagrada em 2008. De um lado, a existência de um sistema bancário paralelo (*shadow banking system*) – formado por instituições não bancárias, mas que executavam, de fato, atividades de bancos (*nonbank banks*) – e, de outro, a insuficiência da estrutura de capital dos bancos e de suas entidades controladas até então vigente para acomodar a absorção de perdas – e, assim, o risco sistêmico – decerto foram os principais condicionantes estruturais para a reforma de Basileia II e o surgimento de Basileia III.

Nesse sentido, este artigo tem o objetivo de analisar as principais características do chamado “novo acordo” de Basileia III e discutir os aspectos centrais relacionados ao seu processo de implementação no Brasil, destacando a adequação do sistema bancário brasileiro à nova estrutura de capital estabelecida e os seus possíveis efeitos sobre as condições de crédito no país, diante da exigência de capital de melhor qualidade.

A revisão da literatura recente sobre o tema e os dados e indicadores analisados permitem sustentar que o sistema bancário brasileiro está se adequando sem maiores dificuldades às novas regras e que a estrutura atual de capital dos bancos tende, de fato, a tornar a política de crédito dessas instituições mais seletiva. Isto, contudo, não tende a afetar de forma tão adversa as já desfavoráveis condições de crédito prevalecentes no Brasil, considerando contextos de “normalidade econômica”. Do ponto de vista da solidez do sistema, além da capacidade de se adequar às regras de Basileia III no que tange à estrutura de capital proposta, o sistema bancário brasileiro dispõe de uma carteira de títulos públicos bastante relevante, que combina alta liquidez e rentabilidade, além de um saldo significativo de recursos compulsoriamente recolhidos pelo Banco Central do Brasil (BCB).

4. De acordo com o Comunicado do BCB nº 16.137/2007, as regras de Basileia II seriam totalmente implementadas no sistema bancário brasileiro até o final de 2012.

5. Ver Caruana (2010).

Essas condições, combinadas com a capacidade de adequação dos bancos às novas regras, tornam o Sistema Financeiro Nacional (SFN) altamente capaz de absorver choques adversos, evitando situações de crise. A existência de um elevado saldo de recolhimento compulsório também permite seu manejo para fins de atenuar uma possível pressão de alta no custo do crédito induzida pela exigência de uma estrutura de capital mínimo ponderado pelo risco mais rigorosa, uma vez que o compulsório representa um fator de custo do *spread* bancário. Isso, evidentemente, considerando situações em que os grandes bancos continuem sendo capazes de cumprir as exigências regulatórias de Basileia III, como atualmente.

2 REGULUÇÃO PRUDENCIAL E RISCO SISTÊMICO

Os bancos são instituições únicas no capitalismo, na medida em que são capazes de criar meios de pagamentos a partir da emissão de obrigações contra si mesmos, sob a forma de depósitos à vista. Eles assumem a condição de “coluna vertebral” do sistema de pagamentos moderno, em vista da centralidade da moeda bancária nas economias contemporâneas.

Contudo, os bancos são orientados, como outras empresas privadas, para a geração de valor para os acionistas, buscando permanentemente a valorização e a acumulação da riqueza sob a forma monetária (Freitas, 1997). Devido a isso, essas instituições possuem uma predileção intrínseca ao risco e à inovação, uma vez que a realização de empréstimos destinados a bons pagadores rentabiliza suas operações, concorrendo, assim, para tornar seus lucros mais elevados.

A imprescindibilidade dos bancos em uma economia capitalista também decorre do fato de que o endividamento faz parte da lógica desse sistema, isto é, uma economia capitalista é irremediavelmente uma economia de crédito. Isso porque, partindo-se de uma abordagem kaleckiana-keynesiana, a expansão do lucro macroeconômico requer a ampliação permanente do investimento relativamente ao realizado no período anterior, sendo isso somente possível mediante a existência de um sistema de crédito (Belluzzo e Almeida, 1999). Logo, uma economia capitalista possui uma estrutura financeira subjacente, que sofre mudanças ao longo do ciclo de negócios (Minsky, 1986).

Como mostrou Minsky (1982; 1986), a partir de sua teoria da instabilidade financeira, as posturas financeiras dos atores econômicos, incluindo os bancos, sofrem alterações ao longo dos períodos de expansão e retração dos negócios, sendo a instabilidade processada durante as trajetórias de dinamização do ritmo de acumulação. Isso porque, nesses períodos, os atores econômicos tendem a reduzir as suas margens de segurança, definidas pela diferença entre os fluxos de lucros esperados e os compromissos financeiros contratados de uma unidade econômica em cada período de renda. Na medida em que as margens de

segurança das unidades econômicas vão sendo erodidas, vai sendo processado um aumento da participação dos atores econômicos financeiramente mais frágeis na estrutura financeira da economia. Ou seja, ocorre um aumento da participação das unidades econômicas que passam a assumir posturas financeiras especulativa e Ponzi *vis-à-vis* a postura *hedge* na estrutura financeira do sistema.⁶

Os bancos, enquanto atores cujas operações são orientadas para o lucro, são fundamentalmente procíclicos: enquanto nos períodos de expansão dos negócios essas instituições potenciam o crescimento da renda e do emprego, nas fases de contração elas aprofundam a instabilidade e a crise. Isso ocorre porque o aumento do grau de preferência pela liquidez assumido por essas instituições nos contextos adversos – de reversão (para pior) do estado geral de expectativas – problematiza as condições de financiamento e refinanciamento do sistema, aprofundando o processo de fragilização da estrutura financeira da economia e lançando as bases para situações de risco sistêmico, vale dizer, de desarticulação do sistema de pagamentos e de financiamento.

Nos contextos de expansão dos negócios, os bancos, assim como os demais atores econômicos, tendem a reduzir as margens de segurança de suas operações. Esse processo pode ocorrer, inclusive, de forma imperceptível, na medida em que o próprio contexto de otimismo e de aceleração dos negócios provoca uma melhora relevante dos indicadores de resultado e de solvência dos atores econômicos, além de suscitar a superestimação de suas receitas esperadas a partir das operações realizadas. O contexto otimista de estado geral de expectativas, dessa forma, induz os bancos a se submeterem, ainda que imperceptivelmente, a riscos mais elevados, além de concorrer para incentivar a introdução de inovações financeiras orientadas tanto para driblar as restrições impostas pela autoridade monetária como para viabilizar a geração de lucros extraordinários, ainda que temporários (Kregel, 1997; Freitas, 1997).

Nessa perspectiva, os bancos centrais modernos cumprem papel muito relevante para assegurar a estabilidade do sistema financeiro, não apenas porque atuam como criadores de mercado (*market makers*) e emprestadores de última instância (*ender of last resort*) quando das crises financeiras, mas também como reguladores e supervisores do sistema bancário. É exatamente nesse contexto que se inserem as medidas de regulação prudencial, enquanto ações adotadas pela

6. Sucintamente, em uma postura *hedge*, os lucros esperados são suficientes para honrar os compromissos financeiros assumidos em todos os períodos futuros; em uma postura especulativa, opera-se com margens de segurança mais reduzidas, sendo que durante alguns períodos de renda os compromissos de pagamento em dinheiro superam os lucros esperados. Trata-se, assim, de uma unidade dependente de refinanciamento e vulnerável a aumentos da taxa de juros. Por fim, uma postura Ponzi corresponde a um caso extremo de financiamento especulativo, no sentido de que os lucros esperados não são suficientes para cobrir as despesas com juros da dívida assumida em diversos períodos de renda, condição que torna a dívida crescente e, por extensão, progressiva à necessidade de refinanciamento. Assim, a postura Ponzi diz respeito a uma unidade de elevada vulnerabilidade a aumentos da taxa de juros.

autoridade monetária para evitar o risco sistêmico. De acordo com Guttman (2006, p. 208):

o risco sistêmico, que ameaça o sistema de crédito e a economia que este sustenta *in toto*, surge quando uma crise financeira realiza seu potencial de contágio e começa a se espalhar de forma bem rápida. A crise se aprofunda em meio a uma cadeia autoalimentada de perdas, vendas devido ao pânico, perdas adicionais, mais pânico e assim por diante.

Em uma economia de crédito, pois, a regulação prudencial é imprescindível, embora insuficiente, para desincentivar a assunção de riscos exagerados pelo sistema bancário e, assim, evitar o quanto possível a deflagração de crises financeiras. Diante da centralidade dos bancos no moderno sistema de pagamentos, a insolvência de uma instituição financeira pode ocasionar crises bancárias de grandes proporções, provocando perdas severas para os detentores de riqueza e ensejando políticas de socialização de prejuízos privados. Isso porque esse fato, ao desencadear situações de pânico e de desconfiança com relação à solvência das demais instituições, inviabiliza o sistema de crédito e pode lançar as bases, inclusive, para a insolvência de instituições que seriam sólidas em contexto de normalidade de funcionamento do mercado interbancário – em contextos adversos, os bancos “empoçam liquidez”, diante do maior grau de preferência pela liquidez assumido por essas instituições.

Diante do papel central que os bancos assumem nas economias contemporâneas e da necessidade de harmonização das regras estabelecidas para os grandes bancos internacionais, de modo a propiciar um ambiente capaz de nivelar o “campo de jogo” da concorrência entre essas instituições em âmbito global, em 1988, os acordos de Basileia, batizados de Basileia I, surgiram e foram implementados. Como será discutido na próxima seção, mediante a imposição de exigência de capital mínimo às instituições financeiras, buscou-se criar um sistema de administração dos riscos assumidos por elas, supondo-se que isto mitigaria o risco sistêmico. Não obstante, a realidade do sistema financeiro contemporâneo se mostrou bem mais complexa, exigindo a necessidade de reformar os acordos originais, a partir de Basileia II, em 2004, e, mais recentemente, de Basileia III, em 2013.

3 ACORDOS DE BASILEIA I E II: EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS

Os acordos de Basileia I, implementados pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, em 1988, buscaram instituir uma tessitura institucional de regulação harmonizada mundialmente, tendo como alvo fundamental os bancos internacionais. Estes, diante da baixa capitalização e da elevada oferta de crédito no mercado de euromoedas nos anos 1980, foram convencidos de que seria preciso uma regulação para atividade bancária internacional (Guttman, 2006).

Buscou-se, dessa forma, reduzir a desigualdade competitiva prevalecente entre os bancos com atuação internacional de Basileia I (Kregel, 2006). Segundo Carvalho (2005), os bancos americanos, já limitados na diversificação de suas atividades pela Lei Glass-Steagal, ainda se defrontavam com a desvantagem concorrencial de operarem com proporção de capital próprio superior a seus principais concorrentes globais.

Assim, o objetivo de Basileia I era “nivelar o campo de jogo” entre os competidores internacionais por meio de definições comuns e da uniformização das exigências de requerimentos mínimos de capital ponderados pelo risco dos ativos aplicados aos bancos de diferentes origens com atuação global (Mendonça, 2004; Freitas, 2012).⁷

O referido acordo buscou, dessa forma, tornar mais uniforme a estratégia de gestão de balanço dos bancos, particularmente dos ativos, a partir da imposição de requerimento mínimo de capital ponderado pelo risco da ordem de 8%. Tratou-se, como salienta Mendonça (2004), de um sistema de regulação que dispensou a análise detalhada dos balanços das instituições financeiras, por se basear em uma métrica fundamentalmente quantitativa. Do ponto de vista da solvência, a intenção foi criar, a partir da exigência de capital mínimo, um colchão amortecedor de liquidez para os bancos em contextos de instabilidade, de tal modo a evitar insolvências e, assim, o risco sistêmico.

Pode-se afirmar, contudo, que Basileia I já nasceu anacrônico, considerando a complexidade dos sistemas financeiros nacionais e internacional prevalecente à época. Diante das transformações estruturais do Sistema Financeiro Internacional (SFI), principalmente a partir dos anos 1970, a atividade bancária também foi substancialmente modificada. Os bancos passaram a atuar cada vez mais como verdadeiros custodiantes de valores, viabilizando a geração de resultados a partir de operações que não exigem capital regulatório. Na esteira do processo de aprofundamento de uma das mais importantes transformações estruturais do SFI – a securitização – e diante do estímulo adicional paradoxalmente incitado pelas próprias exigências de Basileia I, essas instituições se transformaram em verdadeiras distribuidoras das operações de crédito. Originar e distribuir (ou seja, tirar do balanço) essas operações tornou-se prática comum dos bancos. Com isso, a exigência mínima de capital ponderada pelo risco, que originalmente buscou estimular uma gestão de ativos menos arriscada por parte dos bancos, acabou

7. Por ter sido este o móvel da instauração do primeiro acordo, teria sido um tanto surpreendente, ainda segundo Carvalho (2005), o uso ubíquo de seu aparato regulatório derivado a partir da década seguinte – uma vez que viria a ser aplicado tanto para países desenvolvidos como “em desenvolvimento”, tanto para bancos internacionalmente ativos como para aqueles limitados à atuação nacional. Nas palavras de Carvalho (2005, p. 134), “no final da década dos 1990, o FMI e o Banco Mundial tornaram a adesão ao acordo o elemento principal da avaliação da solidez financeira dos países membros, no programa conhecido como Padrões e Códigos”.

incitando exatamente o contrário: diante da possibilidade de retirar as operações de crédito de seus balanços depois de sua originação, mediante o processo de securitização de suas carteiras de crédito, essas instituições tenderam a assumir riscos ainda maiores em sua atividade de lucrar mediante emissão de passivos contra si mesmas.

Frente às regras estabelecidas em Basileia I, os bancos também avançaram substancialmente no desenvolvimento de modelos de alocação de capital, de sorte a maximizar a geração de resultados a partir de um dado nível de capital ponderado pelo risco (Kregel, 2006). De um lado, uma exigência de capital regulatório baseada em um sistema de ponderações fixas. De outro, um processo vigoroso e crescente de modelos internos de gerenciamento de riscos orientados, como dito, para a maximização de lucros a partir dos requerimentos exigidos (Guttman, 2006; Mendonça, 2004).

Isso significou, basicamente, que a regulação a partir da exigência mínima de capital foi insuficiente para lidar, tanto do ponto de vista das desigualdades competitivas como da solvência do sistema financeiro, com a crescente diversificação das atividades bancárias. Ao estimular práticas e inovações voltadas para retirar as operações de crédito dos bancos, Basileia I concorreu para tornar o sistema financeiro mais suscetível a crises, em vez de mais sólido, assim como para tornar o crédito mais caro relativamente a formas alternativas de intermediação financeira que não exigiam requerimentos mínimos de capital ponderados pelo risco.

Desse modo, as regras instituídas em 1988 foram se tornando progressivamente obsoletas, impondo a necessidade de a regulação prudencial contemplar um espectro mais amplo de riscos, além do de crédito, como os de mercado e liquidez. Para Kregel (2006, p. 25), Basileia I não foi suficiente sequer para atingir seu objetivo principal, que era “nivelar as condições de concorrência por meio da introdução de padrões uniformes de adequação de capital para os bancos que operam em mercados internacionais”, na medida em que incentivou a chamada arbitragem regulatória – *grosso modo*, gestão de ativos e passivos voltada para driblar as regras impostas por Basileia I. Do ponto de vista da solvência do sistema financeiro, por sua vez, Basileia I falhou ao supor que as perdas dos bancos são suportadas por capital, enquanto são, de fato, acomodadas por fluxos de renda, em geral (Kregel, 2006).

Foi exatamente com o objetivo de tornar o sistema de regulação prudencial mais adequadamente capaz de lidar com as imperfeições e insuficiências de Basileia I que, em 2004, implementou-se uma reforma desse arranjo, designada Basileia II. Enquanto o primeiro se destinava a “nivelar o campo de jogo” da competição dos bancos internacionais, o segundo teve como foco

um novo tratamento dos riscos bancários, e nela deu-se a opção de bancos internacionalmente ativos mensurarem seus riscos e calibrarem seus sistemas internos de controle, com o acordo assumindo um caráter marcadamente “pró-mercado”, ampliando o poder do sistema bancário de gerenciar seus próprios riscos (Mendonça, 2004). Basileia II, desse modo, foi organizado em três pilares: *i*) os requerimentos mínimos de capital próprio; *ii*) o processo de supervisão; e *iii*) a disciplina de mercado.

Para calcular os requerimentos mínimos de capital próprio, foram considerados três tipos de riscos: *i*) de mercado, introduzido no adendo de 1996 ao Basileia I; *ii*) de crédito; e *iii*) operacional, introduzido em Basileia II. Em relação ao risco de mercado, foram estabelecidos dois mecanismos de cálculo dos requerimentos de capital: a forma padronizada e os modelos avançados. Na forma padronizada, é utilizada uma metodologia na qual são calculados separadamente os riscos específicos de cada ativo e os gerais. No método avançado, por seu turno, os requerimentos de capital são obtidos por meio de modelos Value at Risk (VaR),⁸ com maior liberdade para estabelecer correlações entre os fatores de risco (juros, câmbio, ações e *commodities*). Adicionalmente, nesse método, deve haver o registro histórico dos dados relevantes para o cálculo das exposições de pelo menos um ano e um intervalo de confiança bastante conservador, da ordem de 99% (Freitas, 2008).

Há três opções para o cálculo das exposições ao risco de crédito. Na primeira abordagem, padronizada, a ponderação de risco dos ativos é determinada pelo perfil das operações e por classificações fornecidas por agências de *rating* ou agências de crédito à exportação. As demais abordagens permitem o uso de modelos internos, em que as próprias instituições devem calcular a probabilidade de inadimplência a partir de estruturas próprias chanceladas pelos reguladores: a Foundation Internal Ratings Based (F-IRB) e a Advanced Internal Ratings Based (A-IRB).⁹

A inclusão do chamado risco operacional procurou proteger o sistema contra fraudes internas e externas, manipulações de mercado, danos a ativos físicos, problemas de contabilidade e de uso inadequado de *software* e *hardware*, entre outros. A exposição ao risco operacional também possui três opções de cálculo. A primeira, abordagem básica (Basic Indicator Approach – BIA), fundamenta-se nas receitas brutas médias dos últimos três anos dos bancos. A

8. Método utilizado para mensurar risco em operações financeiras, constituindo uma medida de perda de portfólio, considerando que este esteja submetido a oscilações “normais” dos mercados, ou seja, desde que o passado continue se reproduzindo no futuro. Sobre VaR, ver Linsmeier e Pearson (2000). Sobre seus limites à luz da dinâmica das finanças norte-americanas, ver Cintra e Cagnin (2007).

9. Na versão F-IRB, os bancos podem utilizar suas próprias estimativas de Probabilidade de Default (PD), sendo os demais componentes fornecidos pelos supervisores. No A-IRB, todos os componentes são calculados pelos bancos.

segunda, abordagem padronizada (Standardized Approach – SA), toma como referência as receitas brutas dos últimos três anos, segregadas por linhas de negócio. A terceira, abordagem avançada (Advanced Measurement Approach – AMA), utiliza modelos internos, a partir de metodologias de VaR.¹⁰

O segundo pilar, por sua vez, refere-se ao processo de supervisão. Houve, na passagem de Basileia I para Basileia II, uma ampliação do papel do regulador, permitindo-lhe avaliar a forma de cálculo do capital exigido praticada por cada banco e intervir sempre que julgasse necessário. A possibilidade de os bancos elaborarem sua própria estratégia para lidar com o risco impôs aos supervisores a necessidade de aprovar a validade e verificar a capacidade de implementação da estratégia por parte da instituição financeira, e isso envolve examinar os métodos bancários de levantamento, monitoramento e processamento de informações relevantes (Carvalho, 2005).

Finalmente, o terceiro e último pilar aborda a disciplina de mercado. Ele traça políticas e requerimentos com a intenção de que os bancos sejam transparentes na divulgação de informações relevantes sobre seus níveis de capital, suas operações, os principais riscos a que estão expostos e os tipos de controles adotados por essas instituições.

Grande parte das críticas a Basileia II diz respeito à metodologia de mensuração de riscos proposta pelo acordo, pois, ao supor a condição de ergodicidade,¹¹ os modelos de gerenciamento de riscos adotados pelas instituições financeiras apresentam falhas em contextos de turbulência (Cintra e Cagnin, 2007). Além disso, à luz do que ocorreu quando da deflagração da crise financeira de 2008, o papel das agências de *rating* no cálculo dos riscos vem sendo questionado. Como a ponderação de riscos é feita, no modelo padrão, com o uso da classificação de risco que tais agências atribuem aos ativos, os resultados são muito sensíveis ao julgamento delas. Outra crítica importante diz respeito ao não enfrentamento da questão do risco sistêmico pelo modelo de gerenciamento de riscos utilizado, uma vez que sua lógica é, fundamentalmente, microeconômica (Freitas, 2012). Há também outro aspecto relevante, relacionado ao caráter procíclico da regulação nos moldes de Basileia II, uma vez que induz os bancos a elevarem seus requerimentos de capital exatamente nas fases de contração econômica, diante do aumento dos riscos dos mutuários (Mendonça, 2012).

10. A crise financeira global de 2008 foi um notável exemplo dos danos causados pelas chamadas falhas operacionais e uma demonstração de que os sistemas de mensuração desse risco malograram consideravelmente.

11. Noção de que o futuro constitui uma reprodução do passado, sendo, inclusive, passível de ser previsto estatisticamente a partir de informações progressas (Davidson, 2002).

4 BASILEIA III

Os acordos de Basileia III surgiram diante das fragilidades regulatórias explicitadas pela crise financeira global deflagrada em 2008, tendo sido oficializados em 2010, a partir do Basel Committee on Banking Supervision (2010).¹² Seu maior objetivo consistiu em assegurar a estabilidade do sistema financeiro e aperfeiçoar Basileia II, de 2004.

Essa nova versão buscou, sobretudo: *i*) atenuar o caráter procíclico do sistema bancário; *ii*) melhorar a qualidade do capital dos bancos, para efeito de atendimento dos recolhimentos mínimos estabelecidos pelas autoridades monetárias; e *iii*) aperfeiçoar o gerenciamento do risco de liquidez, partindo do entendimento de que, em contextos de turbulência, para além dos maiores requerimentos de capital exigidos, as instituições financeiras necessitam de níveis de liquidez mais elevados (Leite e Reis, 2013). Esta seção tem o objetivo de discutir Basileia III, com especial atenção ao processo de sua implementação no Brasil, tanto no que diz respeito às principais adaptações realizadas como no que tange à adequação do sistema bancário brasileiro à nova estrutura de capital e aos seus potenciais efeitos sobre as condições de crédito.

4.1 Concepção e críticas

Relativamente à versão anterior dos acordos, Basileia III inovou nas seguintes frentes: *i*) aumento das exigências de capital de melhor qualidade; *ii*) inclusão de exigências diante do risco de liquidez, com a Taxa de Cobertura de Liquidez (Liquidity Coverage Ratio – LCR), no curto prazo, e a Taxa de Financiamento Líquido Estável (Net Stable Funding Ratio – NSFR), para prazos mais dilatados; e *iii*) introdução de mecanismos redutores da prociclicidade do comportamento do sistema bancário (*countercyclical capital buffer*), bem como da arbitragem regulatória (Freitas, 2012).

Basileia III incorporou algumas modificações em relação a Basileia II. Os três pilares – requerimentos de capital para risco de crédito, mercado e operacional; revisão pela supervisão da avaliação de adequação de capital dos bancos; e disciplina de mercado – foram mantidos, mas a eles foram adicionados alguns outros elementos, entre os quais ganham destaque os mencionados ao longo desta subseção.¹³

12. Organização formada por autoridades de supervisão bancária de Bancos Centrais de 27 países, incluindo os do G7, a qual estabelece as diretrizes dos acordos de Basileia.

13. Para mais detalhes, ver Resolução nº 4.192/2013, que trata da introdução dos conceitos de capital principal, capital nível I e PR; Circular BCB 3.644/2013, sobre os ativos ponderados pelo risco (Risk Weighted Assets – RWA); e Resolução nº 4.193/2013, que versa sobre novos requerimentos mínimos de capital principal, nível I e PR e adicional de capital principal. Todas essas normas podem ser acessadas no *site* do BCB na internet.

O Patrimônio de Referência (PR) continua sendo composto pelos níveis I e II de capital. No entanto, ele transforma a estrutura de capital de nível I – constituído basicamente por ações e por lucros retidos –, que passa a ser composta por capital principal e adicional, de sorte a aumentar a absorção de perdas pelos bancos. Para formar o PR, adiciona-se ao capital de nível I o de nível II, formado por instrumentos de dívida de alta liquidez. Importante esclarecer que o capital de nível I constitui-se de instrumentos aptos a absorver perdas durante o funcionamento da instituição, ao passo que o de nível II é composto por instrumentos de dívida capazes de absorver perdas quando da liquidação da instituição. O PR requisitado para efeito de atendimento ao requerimento mínimo de capital mantém-se, portanto, tal como em Basileia II, em 8% dos ativos ponderados pelo risco, modificando-se a estrutura deste capital, já que a parcela de melhor qualidade, o de nível I, passa de 4,5% para 6%. A tabela 1 apresenta o cronograma internacional de implementação de Basileia III.

TABELA 1
Basileia III: cronograma internacional de implementação
(Em %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capital principal	3,5	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Capital nível I	4,5	5,5	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
PR (a)	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
ACP Conservação (parte fixa) (b)	-	-	-	0,625	1,25	1,875	2,5
ACP Contracíclico (parte variável) ¹ (c)	-	-	-	0,625	1,25	1,875	2,5
PR + ACP Conservação (d) = (a) + (b)	8,0	8,0	8,0	8,625	9,25	9,875	10,5
PR + ACP total máximo (e) = (c) + (d)	8,0	8,0	8,0	9,25	10,5	11,75	13,0

Fonte: PricewaterhouseCoopers (PwC) (2013) e RISKbank (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O ACP Contracíclico pode ser fixado entre 0% e a porcentagem indicada na tabela.

Obs.: ACP – adicional de capital principal.

Outra novidade introduzida por Basileia III diz respeito à introdução do ACP de Proteção ou ACP de Conservação, que deve chegar a 2,5% dos ativos ponderados pelo risco, em 2019, segundo cronograma estabelecido pelo Comitê.

Ao PR e ao capital adicional de conservação, soma-se, ainda, o ACP Contracíclico – que pode variar de 0% a 2,5%, a depender do momento do ciclo de crédito (*credit cycle*) prevalecente em dado momento e do entendimento da autoridade monetária do respectivo país signatário a respeito de fazer uso desse instrumento anticíclico. Assim, somando-se o ACP de Conservação e o Contracíclico, chega-se a um “colchão amortecedor” adicional ao PR (*buffer*) de 2,5% a 5%.

O texto do Comitê de Basileia menciona, ainda, que as autoridades supervisoras podem exigir um capital extra para instituições sistemicamente mais relevantes, de acordo com a capacidade de geração de risco sistêmico da instituição financeira. Foram introduzidas a LCR e a NSFR, índices de liquidez que foram desenvolvidos para racionalizar o acompanhamento do risco de liquidez dos bancos e, dessa forma, alcançar dois objetivos distintos e complementares. A LCR busca promover a liquidez de curto prazo, garantindo que haja ativos líquidos o suficiente no portfólio da instituição para um cenário de estresse agudo de um mês completo, correspondendo à razão entre o estoque de ativos líquidos desonerados e de alta qualidade que uma instituição detém e as saídas líquidas de caixa sob um cenário de estresse em um período de trinta dias. Para ser considerada satisfatória, essa razão tem de se manter acima de 100%. A NSFR, por sua vez, é orientada para o longo prazo. Diz respeito à razão entre o valor disponível e o valor requerido de financiamento estável, e seu objetivo é promover a resiliência bancária por meio da criação de incentivos para que os bancos busquem fontes mais seguras de captação de recursos. Especificamente, tem-se o numerador formado pelo valor dos ativos níveis I e II do PR e as obrigações com vencimento efetivo igual ou superior a um ano e o denominador composto pelo valor dos ativos que não possuem liquidez imediata das exposições fora de balanço, multiplicado por um fator que representa sua potencial necessidade de captação de recursos – o chamado financiamento estável requerido (Required Stable Funding – RSF).

Foi criado, também, o índice de alavancagem como medida complementar de capital. Segundo calendário proposto pelo Comitê de Basileia, a partir de 2019 a razão entre o capital de nível I e a exposição total do conglomerado considerado para fins do cálculo de requerimentos de capital índice deverá ser de 3%, constituindo uma exigência efetiva. Além dessas medidas mais gerais, vale registrar que o cálculo de risco de crédito foi incrementado com a incorporação do risco de crédito de contraparte. De acordo com Leite e Reis (2013, p. 175):

em relação ao risco de crédito as principais mudanças relativamente à Basileia II foram as seguintes: a) fortalecimento dos requerimentos de capital para risco de crédito de contrapartes (Counterparty Credit Risk – CCR) em operações de derivativos; b) encargo de capital para perdas por marcação a mercado em função de ajustes em reavaliações de crédito nas operações de securitização; c) garantias adicionais e requerimentos de margem para derivativos complexos e ilíquidos; e d) maiores encargos de capital para exposições bilaterais.

Não obstante, críticas têm sido realizadas em relação a Basileia III antes mesmo de sua completa implementação. O uso de modelos internos de risco, por exemplo, que já tinham sido criticados por sua tendência de reforço do caráter procíclico do sistema, continua peça central do aparato de Basileia III. O mesmo ocorre com relação ao uso de modelos do tipo VaR para o cálculo dos requerimentos

de capital e o papel das agências de *rating*, que se mostraram altamente suscetíveis a comportamentos deletérios ao sistema. A taxa de alavancagem máxima proposta pelo Comitê também é criticada, pois, segundo Leite e Reis (2013, p. 179), “em relação à taxa de alavancagem máxima proposta pelo comitê, basta observar que se permite que as instituições operem alavancadas na razão 33 para 1 (...) o banco de investimento Lehman Brothers apresentava a razão 31 para 1 em suas operações no ano de 2007”. Talvez a crítica mais contundente, contudo, seja a de que a questão do risco sistêmico não foi enfrentada como deveria, na medida em que não contempla, ao menos à altura de seu potencial destabilizador, o chamado sistema bancário paralelo ou sombra (*shadow banking system*). Esse, inclusive, pode até ganhar novo impulso como resposta ao endurecimento da regulação bancária.

4.2 Implementação no Brasil

Basileia III foi introduzido no Brasil em março de 2013, a partir de quatro resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) (4.192 a 4.195) e quinze circulares do BCB (circulares 3.634 a 3.648), que continham regras para sua implementação no sistema bancário. Sua adoção no Brasil ocorreu antes mesmo de terminar o cronograma de implementação de Basileia II, previsto para o final de 2012, devido à deflagração da crise financeira global em 2008, que demonstrou a insuficiência das regras então vigentes para evitar o risco sistêmico, ensejando o BCBS (2010) a propor uma reforma de Basileia II, isto é, a criação de Basileia III. A tabela 2 apresenta o Índice de Basileia (IB), sua composição e o cronograma de implementação no Brasil, em conformidade com a Resolução BCB nº 4.192/2013.

Como pode ser verificado, a adoção de Basileia III vai implicar a convergência do sistema bancário brasileiro ao padrão internacional, na medida em que, ao final do processo de implementação, prevalecerá uma exigência mínima de capital de 8% dos ativos ponderados pelo risco, formando o chamado PR dos bancos. Sendo que, desses 8%, 6 pontos percentuais (p.p.) se referem a capital de nível I e 2 p.p. dizem respeito a de nível II. Além da exigência mínima de capital, há mais alguns elementos, relacionados a seguir.

- O ACP Contracíclico, que pode variar de 0% a 2,5%, de acordo com o critério estabelecido pelo BCB à luz do *business cycle*, sendo que, atualmente, ele é de 0% no Brasil.¹⁴

14. Conforme Circular nº 3.769, de 29 de outubro de 2015. Importante notar que essa circular se acha compatível com o cronograma original do ACP Contracíclico no Brasil, estabelecido pela Resolução CMN nº 4.193/2013, segundo a qual ele seria de até: zero, até 31 de dezembro de 2015; 0,625%, de janeiro a dezembro de 2016; e 1,25%, de janeiro a dezembro de 2017.

- O ACP Conservação, de 1,25% em 2017, deve atingir 2,5% do montante de ativos ponderados pelo risco em 2019, de acordo com o cronograma de implementação de Basileia III no Brasil.
- O ACP Sistemico varia de acordo com a relevância de cada instituição em termos de risco sistemico. No Brasil, em 2017,¹⁵ para instituições com a relação entre exposição total e produto interno bruto (PIB) inferior a 10%, o Fator Anual de Importância Sistemica (FIS) foi de zero; com exposição total/PIB entre 10% e 50%, o FIS é de 0,25%; e com exposição total/PIB acima de 50%, é de 0,5%, sempre do montante de ativos ponderados pelo risco (Risk-Weighted Assets – RWA).

TABELA 2

Basileia III: índice, composição e cronograma de implementação no Brasil
(Em %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capital principal	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Capital nível I	5,5	5,5	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
PR (a)	11,0	11,0	11,0	9,875	9,25	8,625	8,0
ACP Conservação (parte fixa) (b)	-	-	-	0,625	1,25	1,875	2,5
ACP Contracíclico (parte variável) ¹ (c)	-	-	-	0,625	1,25	1,875	2,5
PR + ACP Conservação (d) = (a) + (b)	11,0	11,0	11,0	10,5	10,5	10,5	10,5
PR + ACP total máximo (e) = (c) + (d)	11,0	11,0	11,0	11,125	11,75	12,375	13,0

Fonte: PwC (2013) e RISKbank (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O ACP Contracíclico pode ser fixado entre 0% e a porcentagem indicada na tabela.

Na prática, dessa forma, haverá uma redução no requerimento mínimo de capital do sistema bancário brasileiro, de 11% para 8%. Isso, mais o ACP Conservação (parte fixa) de 2,5% dos ativos ponderados pelo risco, impõe um IB mínimo de 10,5%. De acordo com o cronograma de Basileia III, essa porcentagem deve vigorar a partir de 2019, supondo ACP Contracíclico de 0% – sendo que o ACP Contracíclico, frise-se, não constitui requerimento mínimo de capital (BCB, 2014a).¹⁶ O “novo acordo”, contudo, tem uma importante modificação em sua estrutura de capital dos bancos, com o aumento do capital de nível I relativamente ao de nível II, como mostrado na tabela 2.

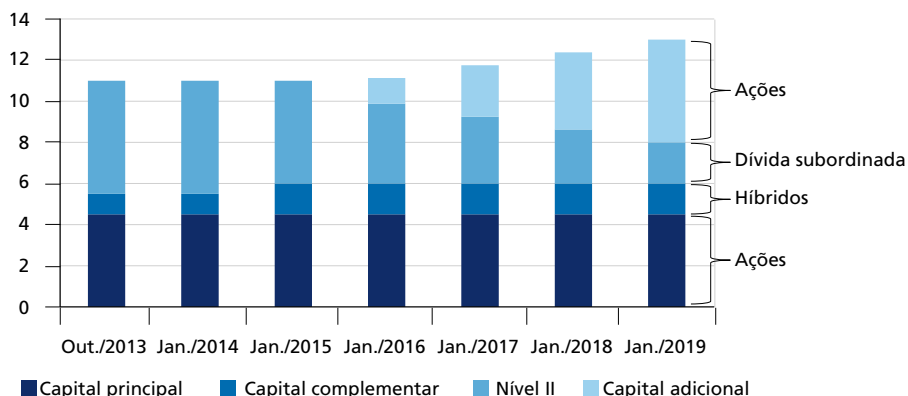
Mais especificamente no que diz respeito à composição da estrutura de capital introduzida por Basileia III, como mostra o gráfico 1, verifica-se um processo

15. Conforme Circular BCB nº 3.768, de 29 de outubro de 2015.

16. O ACP, que inclui o ACP Contracíclico, não constitui requerimento mínimo de capital. Nesse sentido, uma instituição financeira pode, eventualmente, operar com um ACP Contracíclico abaixo do mínimo estabelecido, em decorrência da absorção de um choque, sem deixar de estar cumprindo a exigência mínima de capital principal (BCB, 2016a).

de convergência ao padrão internacional que, efetivamente, implica redução da dívida subordinada e aumento da participação das ações na estrutura de capital dos bancos no Brasil. Ou seja, trata-se de uma recomposição dessa estrutura que aumenta o capital de maior qualidade, em detrimento do de menor qualidade.

GRÁFICO 1
Cronograma de alteração da estrutura de capital dos bancos no Brasil (2013-2019)



Fonte: RISKBank (2013).
Elaboração dos autores.

Por fim, o quadro 1 apresenta as categorias de capital que compõem os níveis I e II no Brasil. Particularmente no que diz respeito às deduções, elas constituem-se em ajustes prudenciais que visam retirar elementos patrimoniais dos balanços dos bancos capazes de afetar adversamente a qualidade do capital principal, seja em decorrência do reduzido grau de liquidez dos ativos, da dificuldade de avaliar esses ativos ou da contingência da obtenção de lucros futuros para que esses elementos possam ser realizados (PwC, 2013).

QUADRO 1
Capital nível 1 e capital nível 2 – padrão Brasil

Nível 1	Nível 1	Nível 2
Principal	Adicional	
<ul style="list-style-type: none"> • Ações ordinárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Ações preferenciais 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos não presentes no nível 1
<ul style="list-style-type: none"> • Lucros acumulados • Excluindo-se deduções 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos híbridos (sujeitos a mais restrições) 	<ul style="list-style-type: none"> • Provisões para perdas (<i>loan loss provisions</i>)
	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos não presentes no nível 1 comum • Instrumentos emitidos por subsidiárias que atendam aos requisitos para inclusão no nível 1 adicional e que não estejam no nível 1 principal. 	

Fonte: PwC (2013).

4.2.1 Adequação do sistema bancário no Brasil e as condições de crédito

São diversos os possíveis efeitos de Basileia III sobre o sistema bancário reportados pela literatura, entre os quais merecem ser destacados: *i)* redução dos efeitos procíclicos incitados pela regulação prudencial; *ii)* aumento do custo do crédito, especialmente em países com maior volatilidade macroeconômica; *iii)* incentivo adicional ao processo de securitização, bem como ao *shadow banking system*; *iv)* estímulo adicional ao processo de consolidação bancária, assim como à busca de eficiência e rentabilidade; e *v)* incapacidade de evitar crises sistêmicas, diante de sua abordagem “microprudencial” e privada de gerenciamento de riscos – a denominada autorregulação supervisionada.

As diretrizes de Basileia III, como visto, significam avanços ainda maiores no sistema de autorregulação do sistema bancário, a partir de modelos internos de gerenciamento de riscos utilizados pelos grandes bancos. Nada muda, ademais, no que diz respeito aos procedimentos e modelos utilizados para efeito de alocação de capital, orientados para maximizar o retorno obtido a partir das regras estabelecidas em termos de requerimento mínimo de capital ponderado pelo risco, bem como ao papel central ocupado pelas agências de classificação de risco, a despeito dos erros cometidos nas últimas décadas (Leite e Reis, 2013).

Como discutido, Basileia III impõe uma recomposição da estrutura de capital dos bancos, com o aumento do capital de melhor qualidade (nível I, formado pelo principal mais o complementar) no total do requerimento mínimo ponderado pelo risco, de um lado, e a elevação da participação das ações e a redução da dívida subordinada na estrutura de capital dos bancos no Brasil, de outro.

Com base no exposto, serão discutidas a seguir duas questões: os bancos no Brasil têm se adaptado sem maiores dificuldades às regras de Basileia III? Quais tendem a ser os efeitos sobre as condições de crédito no Brasil? Elas são relevantes, pois, de acordo com o cronograma estabelecido para o sistema bancário no Brasil adequar-se às diretrizes de Basileia III, a partir de 2016 foi iniciado o processo de recomposição da estrutura de capital, com a elevação da participação de capital principal (de melhor qualidade) no capital total, com previsão de encerramento em 2019.

Adequação do sistema bancário brasileiro às regras de Basileia III

A implementação de Basileia III no Brasil tem o objetivo precípuo de aumentar o grau de resiliência do SFN e diminuir o risco de crises bancárias, tornando-o, dessa forma, mais funcional para o crescimento econômico (BCB, 2013a). Esse processo implica elevação do IB dos bancos e recomposição de sua estrutura de capital, com o aumento dos ativos de melhor qualidade (nível I) (BCB, 2013b).

O IB constitui um indicador que mensura a adequação de capital dos bancos no Brasil (mais precisamente, do conjunto de bancos comerciais, múltiplos com carteira comercial ou caixas econômicas, chamado pelo BCB de b1, bem como do conjunto de bancos múltiplos sem carteira comercial e bancos de investimento, denominado pelo BCB de b2), a partir das definições do acordo de capital da Basileia. Trata-se da razão entre o PR de cada uma dessas instituições e seus respectivos RWA, ou seja:

$$IB = PR / PRE \times RMC \times 100 \quad (1)$$

Sendo *PR* o patrimônio de referência; *PRE*, o patrimônio de referência exigido; e *RMC*, o requerimento mínimo de capital. Até dezembro de 2015, o RMC no Brasil era de 11% e, a partir de janeiro de 2016, ele passou a ser de 10,5%, na esteira do processo de convergência do sistema brasileiro em relação ao internacional, no que diz respeito aos acordos de Basileia.

O gráfico 2 mostra que o sistema bancário no Brasil tem operado com níveis de capital bem superiores aos exigidos pelo arcabouço regulatório de Basileia III, considerando o cronograma de implementação no país.¹⁷ Como pode ser verificado, ademais, em todo o período entre dezembro de 2013 e abril de 2018, o IB do sistema bancário ficou acima de 15%, bastante acima do nível mínimo de 11% até dezembro de 2015 e de 10,5% a partir de janeiro de 2016.¹⁸ Pode-se observar, ainda, que somente o índice de capital principal, além de ultrapassar em larga medida o nível mínimo previsto de 6% a partir de 2015 no Brasil, permaneceu acima de 11% durante praticamente todo o período considerado, demonstrando a higidez do sistema bancário no Brasil no que diz respeito ao capital total para evitar risco sistêmico, do ponto de vista de seus indicadores agregados.

De acordo com dados do BCB, o SFN conta com 171 instituições bancárias. No entanto, apesar de numeroso, o sistema é altamente concentrado, com as seis maiores instituições bancárias – Itaú, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (Caixa), Bradesco, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Santander – sendo responsáveis por 78% do total de ativos do sistema financeiro.

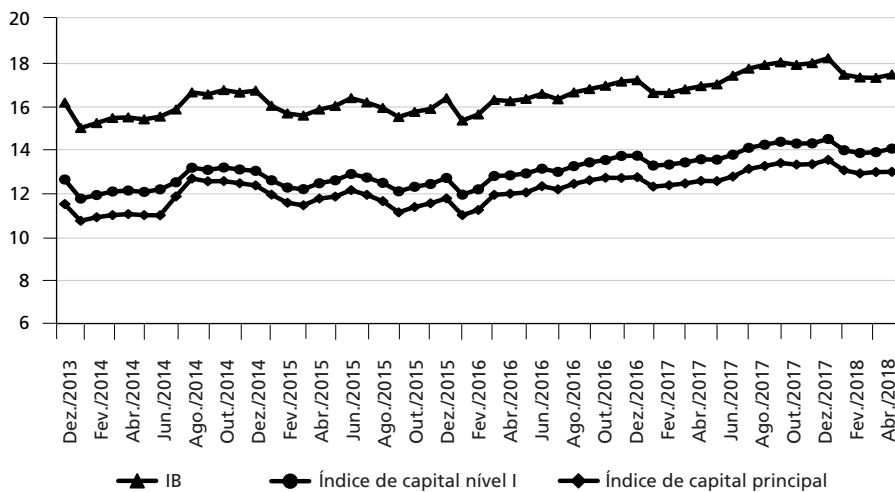
17. Ver Resolução do BCB nº 4.192, de 1ª de março de 2013. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49007/Res_4192_v7_P.pdf>; Resolução do BCB nº 4.193, de 1ª de março de 2013. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49006/Res_4193_v4_P.pdf>; e Circular BCB nº 3.644, de 4 de março de 2013. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48993/Circ_3644_v12_P.pdf>.

O IB apresentado refere-se ao patrimônio de referência dividido pelos ativos ponderados pelo risco (RWA) do conjunto de instituições b1 e b2 do sistema bancário no Brasil, em conformidade com a Circular BCB nº 3.444/2009 e Resolução BCB nº 4.192/2013.

18. Importante registrar que para o cálculo do IB para o sistema bancário brasileiro, série 21.819 do Sistema Gerenciador de Séries Temporais, o BCB contempla as instituições financeiras b1 e b2 do SFN. Não são considerados, neste caso, bancos de desenvolvimento (instituições b4), não obstante, os bancos de desenvolvimento no Brasil, incluindo o BNDES, são submetidos aos acordos de Basileia. Sobre esse tema controverso, ver Prado e Filha (2005, p. 196) e Sobreira e Martins (2011).

Em termos de operações de crédito, essa relação atinge 83% do total. Assim, os dados do conjunto do sistema bancário são fortemente determinados pelas características dos maiores bancos. No que tange aos pequenos, há dúvidas de se todos poderão cumprir as exigências de Basileia III – o que pode resultar, na prática, em um avanço do processo de consolidação bancária (Romantini, 2012).

GRÁFICO 2
Brasil: evolução do IB (2013-2018)
(Em %)



Fonte: BCB.
Elaboração dos autores.

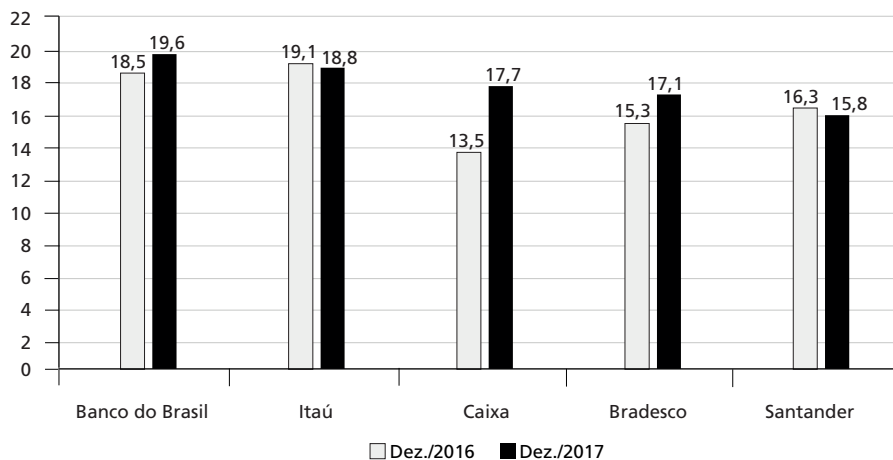
De acordo com o cronograma de implementação de Basileia III no Brasil, em 2019 o IB deverá ser de, no mínimo, 10,5%, sendo 8 p.p. referentes ao PR e 2,5 p.p. ao capital de conservação (parte fixa), em conformidade com a estrutura de capital apresentada na tabela 2. O ACP Contracíclico (parte variável) poderá ser de até 2,5%. Isso porque, de acordo com a Resolução do BCB nº 4.193, de 1º de março de 2013, com redação dada pela Resolução do BCB nº 4.443, de 29 de outubro de 2015, e a partir do art. 3º da Circular do BCB nº 3.769, de 29 de novembro de 2015, o BCB fixou em 0% o adicional contracíclico de capital principal (*countercyclical capital buffer*).¹⁹ Como mostra o gráfico 3, nos últimos dois anos, os cinco maiores bancos no Brasil apresentavam índices bem superiores ao patamar mínimo exigido para os períodos respectivos. A instituição que mais se aproximou do índice mínimo estipulado na posição de dezembro de 2016 foi a Caixa, com 13,5%. A que mais se distanciou positivamente, por seu turno, foi o

19. Isso não significa, evidentemente, que o BCB não possa elevar essa porcentagem em contextos marcados pelo crescimento acelerado do crédito (BCB, 2016a).

Itaú-Unibanco, com um IB de 19%. Em dezembro de 2016, das 130 instituições do sistema bancário b1 e b2, somente três bancos pequenos apresentaram IB abaixo do nível exigido para 2016: Máxima, Banco Luso Brasileiro e Banco Internacional do Funchal (BANIF).

GRÁFICO 3

Brasil: IB dos cinco maiores bancos – conglomerado prudencial (2016-2017)
(Em %)



Fonte: BCB.
Elaboração dos autores.

Vale salientar que os IBs apresentados no gráfico 3 se referem aos respectivos conglomerados prudenciais, outra inovação relacionada às atividades de regulação e supervisão do sistema financeiro decorrente de Basileia III. Isso porque a deflagração da crise financeira global de 2008 demonstrou o potencial de geração de risco sistêmico proveniente de instituições que não são bancos, mas atuam como se assim o fossem – os chamados *nonbank banks*. Foi nessa perspectiva que o BCB criou a exigência de demonstração contábil do conglomerado prudencial²⁰ para efeito de regulação prudencial. Este requisito contempla as instituições financeiras e as entidades assemelhadas controladas por elas consideradas relevantes para as atividades de regulação e supervisão do sistema financeiro, capazes de desencadear risco sistêmico, tais como administradoras de consórcio e cartões de crédito, seguradoras e resseguradoras, fundo de investimento com fundo retido etc. (BCB, 2013b; BCB, 2014b). A partir de 2015, as demonstrações contábeis do conglomerado prudencial passaram a ser utilizadas “como base de cálculo para a

20. O conglomerado prudencial está normatizado pela Resolução nº 4.280, de 31 de novembro de 2013, apresentado em seu anexo D; pela Circular nº 3.701, de 13 de março de 2014; e pela Carta-Circular nº 3.651, de 25 de abril de 2014.

apuração do capital regulamentar e dos limites a que estão sujeitas as instituições supervisionadas pelo BCB” (BCB, 2014b, p.42).

Os dados e indicadores apresentados mostram, pois, que o sistema bancário brasileiro tem conseguido se adequar às regras de Basileia III, mesmo diante de um contexto recente marcado por grandes adversidades econômicas. Deve ser salientado, contudo, que, além da atuação eficiente do BCB no que diz respeito às atividades de regulação e supervisão do SFN e da política seletiva de crédito adotada pelos bancos no Brasil, em geral, contribuiu bastante para esse processo o fato de os créditos tributários sobre diferenças temporárias de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD) serem considerados no cálculo do capital principal dos bancos, ou seja, não serem deduzidos deste. A Medida Provisória (MP) nº 608, de 28 de fevereiro de 2013, em vigor a partir de 1º de janeiro de 2014,²¹ ao permitir que os créditos tributários sobre diferenças temporárias de provisão para devedores duvidosos (PDD) dos bancos não fossem deduzidos do capital principal dessas instituições, viabilizou o atingimento do IB mínimo sem maiores dificuldades por parte delas, haja vista o elevado saldo desses créditos nos balanços dos bancos no Brasil.²² Sem isso, muitas instituições teriam dificuldades em atingir o IB mínimo e a estrutura de capital exigida por Basileia III.²³

O amplo período de transição – e consequente adaptação das instituições às regras de Basileia III – também contribuiu para a adequação do sistema bancário brasileiro a elas. O fato de as Letras Financeiras (LFs) passarem a ser usadas como instrumento de capital, ou seja, como instrumento de captação de recursos destinados ao aumento do capital das instituições financeiras, a partir da aprovação da Resolução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 4.330, de 26 de maio de 2014,²⁴ também ajudou bastante neste processo (BCB, 2014b).

No que diz respeito à capacidade de a grande parte dos bancos no Brasil continuar se adaptando às regras de Basileia III sem maiores dificuldades, a posse, por parte dessas instituições, de uma carteira própria de títulos públicos

21. Da MP nº 608/2013 resultaram as Resoluções do BCB nº 4.192, que trata do cálculo do PR dos bancos, e nº 4.193, que dispõe sobre o cálculo dos requerimentos mínimos de capital, do capital principal, do capital de nível I e da criação do ACP.

22. *Grosso modo*, os créditos de diferenças tributárias referem-se a valores de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) pagos pelos bancos em operações de créditos lançadas como provisões em seus balanços. Sobre os créditos de diferenças tributárias de PCLD no Brasil, ver Oliveira (2017).

23. Há um cronograma de deduções do capital principal, considerando-se os ajustes prudenciais de Basileia III. Tendo iniciado em 0% em 2013, a dedução foi, em 2016, de 60% do valor dos ajustes prudenciais elencáveis; em 2017, de 80%; e em 2018, de 100%. Para mais informações, ver PwC (2013).

24. Esta resolução foi editada e aprovada com base na Lei nº 12.838, de 9 de julho de 2013, que permitiu que a lei federal pudesse ser utilizada como instrumento elegível para compor o capital regulamentar das instituições financeiras (BCB, 2014b).

ampla – ativos que coadunam elevada liquidez e rentabilidade –²⁵ juntamente com uma política de crédito criteriosa adotada por elas – induzida pelo arcabouço regulatório prevalecente – e com o histórico de alta lucratividade e rentabilidade do setor – condição que permite acrescentar lucro ao capital de forma significativa e permanente –²⁶ contribui para viabilizar um enquadramento adequado da maioria dos bancos no Brasil às “novas regras”. Evidentemente, contudo, a maior rigidez estabelecida por Basileia III quanto à estrutura de capital dos bancos tende a dificultar a operação das instituições de menor porte, o que sinaliza um cenário de continuidade do processo de consolidação bancária no país.

Estudos realizados pelo BCB (2016b; 2017) em seus relatórios de estabilidade financeira sustentam que o sistema bancário brasileiro tem não somente se adequado, mas vai continuar se adequando devidamente às novas regras. As simulações realizadas, incluindo as mais recentes, que já incluem parte do *buffer* contracíclico,²⁷ mostram que o sistema bancário brasileiro estaria, de modo geral, enquadrado nas novas regras estabelecidas pelos acordos de Basileia III, havendo a necessidade de capital para reenquadramento às regras aplicável a contextos atípicos.

Deve-se observar que o cenário macroeconômico adverso observado nos últimos anos no Brasil (2015-2017) e seus impactos sobre a inadimplência e os níveis de provisão para créditos de liquidação duvidosa realizada pelos bancos têm concorrido, evidentemente, para reduzir a capacidade de o sistema bancário brasileiro absorver choques. Um estudo divulgado no final do terceiro trimestre de 2016 pelo BCB (2016b, p. 45), a partir dos testes de estresse macroeconômico e seus efeitos sobre a necessidade de capital dos bancos, apontou piora do sistema em relação à capacidade de absorção de novos choques, ainda que com a maioria em situação de enquadramento.

Embora os bancos públicos e privados estejam operando com índices acima do requisito mínimo de capital, isso tem acontecido de forma diferenciada. Como mostra o gráfico 4, as instituições privadas têm apresentado níveis de capital superiores aos das públicas. Ou seja, mesmo que tanto os bancos privados como os públicos apresentem níveis de capital acima dos patamares mínimos estabelecidos por Basileia III, nos termos da implementação dos acordos no

25. Segundo BCB (2017, p. 8), ao se referir à capacidade de o sistema bancário acomodar choques de curto prazo, “a liquidez não é fonte de preocupação. O colchão de liquidez dos bancos, formado principalmente por títulos públicos federais, é robusto para suportar eventuais choques no curto prazo”.

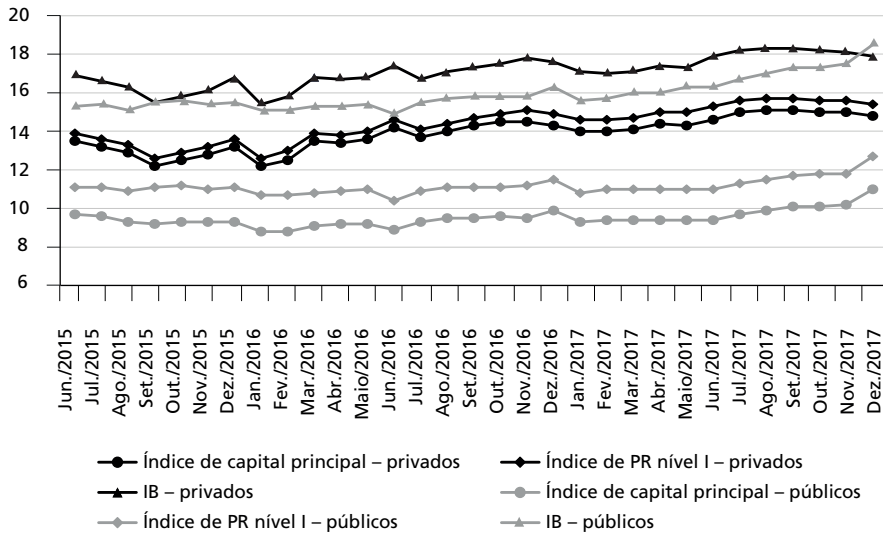
26. Inclusive porque os bancos no Brasil não distribuem, geralmente, a totalidade de seus lucros aos acionistas. Isso contribui para possibilitar a adequação dessas instituições às novas regras de Basileia.

27. Ver BCB (2016b, p.42).

Brasil, pode-se afirmar que os primeiros se acham, em geral, mais resilientes a choques do que os segundos.

Do ponto de vista da solidez do sistema bancário brasileiro, outro item que deve ser destacado, para além dos requerimentos mínimos de capital estabelecidos por Basileia, diz respeito ao sistema de recolhimento compulsório. Além do capital dos bancos propriamente dito, essas instituições têm um “colchão de liquidez” representativo à disposição, recolhido à ordem do BCB para efeito de política monetária, sendo bastante representativo e que se mostrou importante para acomodar choques adversos em variados contextos, com destaque para os efeitos da crise financeira global de 2008 sobre o SFN.

GRÁFICO 4
Índices de capital principal e exigência regulatória



Fonte: BCB (2018).

Por envolver um saldo expressivo de recursos depositado na conta de reservas dos bancos junto ao BCB – R\$ 435,7 bilhões em dezembro de 2016, valor aproximado ao da totalidade do capital total mínimo ponderado pelo risco –, o manejo do sistema de recolhimento compulsório pela autoridade monetária tem, entre outros atributos, uma importância enorme para proteger o sistema bancário de choques adversos, processados endógena ou exogenamente. Trata-se, pois, de uma condição que contribui adicionalmente para a higidez do SFN e constitui

um diferencial importante do sistema brasileiro relativamente aos outros sistemas bancários no mundo.²⁸

Além de contribuir adicionalmente para a higidez do SFN, os recolhimentos compulsórios também são importantes para os bancos no que diz respeito às regras de Basileia III. Isso porque os recursos para tais recolhimentos podem, em parte, ser utilizados para compor o estoque de ativos líquidos de alta liquidez (High Quality Liquid Assets – HQLA) e, dessa forma, o cálculo da LCR.²⁹ Os bancos podem usar, em média, 40% de seus recolhimentos compulsórios para compor o numerador da LCR, contribuindo, assim, para o cumprimento dessa métrica.

Cabe registrar, ainda, que em 2017 duas resoluções do BCB (Brasil, 2017a; 2017b) avançaram na regulação prudencial do sistema financeiro.³⁰ A primeira foi a Resolução CMN nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017, estabelecendo a segmentação do sistema para fins de regulação prudencial, cujo artigo II estabelece a seguinte divisão: o segmento S1 abrange as instituições que têm medida de exposição superior a 10% do PIB e atividade internacional relevante. Conforme lista divulgada pelo BCB, nesta categoria estão, por exemplo, Banco do Brasil, Bradesco, BTG Pactual, Caixa, Itaú e Santander. No segmento S2 estão aquelas instituições com medida de exposição entre 1% e 10% do PIB, podendo conter instituição de porte superior a 10% do PIB se não for sujeita ao enquadramento no S1. Nele, aparecem Banrisul, Banco do Nordeste, BNDES, Citibank, Credit Suisse, Safra e Votorantim. Na categoria S3, figuram as instituições com exposição entre 0,1% a 1%. Ela concentra boa parte dos chamados bancos médios, como ABC Brasil, Alpha, BMG e integrantes do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, como Bancoob e Banco Sicredi. O segmento S4 vai agrupar as instituições com porte inferior a 0,1%. Aqui, aparecem corretoras de câmbio, valores e distribuidoras de títulos. As cooperativas de crédito e as instituições não bancárias que tenham perfil de risco simplificado se enquadram no S5. Essa categoria é a mais numerosa, pois há quase mil cooperativas em atuação no país.

A segunda resolução, a CMN nº 4.557/2017, dispõe sobre as novas estruturas de gerenciamento de riscos e de capital de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, com base na segmentação estabelecida pela Resolução CMN nº 4.553/2017 (Brasil, 2017a; 2017b). De acordo com a nova regra, as instituições financeiras e as demais autorizadas a funcionar pelo BCB enquadradas em S1, S2, S3 ou S4 deverão implementar estruturas de gerenciamento contínuo de capital e integrada de riscos (compartilhadas no caso

28. Sobre o sistema de recolhimento compulsório no Brasil, ver Cavalcanti e Vonbun (2013).

29. A LCR foi estabelecida em 60% em 2015, 70% em 2016, 80% em 2017, 90% em 2018 e 100% a partir de janeiro de 2019. Para mais detalhes sobre a LCR, ver Resolução BCB nº 4.401/2015 e Circular BCB nº 3.749/2015.

30. Foge ao escopo deste trabalho acompanhar a implementação desta resolução, mas foi um passo no sentido de estabelecer uma estrutura de gerenciamento e de *disclosure* de informações mais adequada às exigências de Basileia III.

de instituições integrantes de um mesmo conglomerado prudencial), as quais deverão ser: *i*) compatíveis com o modelo de negócio, a natureza das operações e a complexidade dos produtos, dos serviços, das atividades e dos processos da instituição; *ii*) proporcionais à dimensão e à relevância da exposição aos riscos, segundo critérios definidos pela instituição; *iii*) adequadas ao perfil de riscos e à importância sistêmica da instituição; e *iv*) capazes de avaliar os riscos decorrentes das condições macroeconômicas e dos mercados em que a instituição atua.

As atividades de gerenciamento de riscos e de capital deverão ser executadas por unidades específicas das instituições enquadradas no S1, S2, S3 e S4, que deverão ter um diretor específico. Adicionalmente, a norma prevê que cada uma delas deverá constituir um comitê de riscos, que terá como atribuições, entre outras: *i*) avaliar os níveis de apetite por riscos e as estratégias para o seu gerenciamento, considerando os riscos individualmente e de forma integrada; *ii*) supervisionar a atuação e o desempenho do diretor; e *iii*) avaliar o grau de aderência dos processos às políticas estabelecidas. As descrições da estrutura de gerenciamento tanto de riscos quanto de capital deverão ser evidenciadas em relatório de acesso público, com periodicidade mínima anual, e a composição e as atribuições do comitê de riscos deverão ser evidenciadas no sítio da instituição na internet. Um instrumento importante é a Declaração de Apetite por Riscos (Risk Appetite Statement – RAS), que deverá ser elaborada considerando: *i*) os tipos de riscos e os respectivos níveis que a instituição está disposta a assumir; *ii*) a capacidade de a instituição gerenciá-los de forma efetiva e prudente; *iii*) os objetivos estratégicos da instituição; e *iv*) as condições de competitividade e o ambiente regulatório em que a instituição atua. A RAS deverá ficar à disposição do BCB por um período de cinco anos. As estruturas de gerenciamento de riscos e de capital previstas na Resolução CMN nº 4.557/2017 deveriam ser implementadas, a partir de 1º de março de 2017, em até 180 dias, para as instituições enquadradas no S1; e em 360 dias, para as instituições enquadradas no S2, S3, S4 ou S5, sendo que as instituições enquadradas no S2 e S3 deverão estabelecer, em até 180 dias, um plano para a implementação de tais estruturas.

Basileia III e as condições de crédito no Brasil

As condições de crédito no Brasil são bastante adversas para a maior parte das empresas e pessoas físicas, em termos de custos e prazos (Oliveira e Carvalho, 2007; Carvalho e Abramovay, 2004; Reis Junior, Paula e Leal, 2013; Silva, Ribeiro e Modenesi, 2016). Basicamente, somente as empresas com acesso às linhas subsidiadas do BNDES e ao mercado de capitais, nacional e internacional, têm condições mais favoráveis de obter recursos além de seus próprios.

Nesse sentido, a adoção dos acordos de Basileia III no Brasil, ao exigir um nível mais elevado de capital de melhor qualidade ponderado pelo risco dos

bancos, pode concorrer para piorar ainda mais as condições de oferta de crédito, tanto no que diz respeito às taxas de juros praticadas nessas operações como ao volume de recursos concedido por essas instituições. As mudanças na definição e na estrutura de capital dos bancos, ao operar para elevar a competição das instituições financeiras por depósitos, podem aumentar o custo de captação dos recursos e, assim, as taxas praticadas pelos bancos em suas operações de crédito. Além disso, mas não menos importante, a exigência de se manter portfólio com ativos de melhor qualidade e mais líquidos tende a elevar as taxas praticadas nas demais operações ativas dos bancos, incluindo as operações de crédito, diante do custo de oportunidade envolvido na manutenção de uma carteira de ativos mais líquida (o fenômeno chamado de subsídios cruzados). Segundo Freitas (2012, p. 495):

a sobreposição de diferentes tipos de exigibilidade, com a conseqüente elevação dos requerimentos mínimos de capital, potencialmente eleva os custos das operações bancárias. Este fato pode ser ainda mais relevante para devedores com perfis de riscos menos favoráveis e localizados em países em desenvolvimento, acentuando uma preocupação de Basileia II.

Tendo em vista a concorrência entre as operações bancárias e demais formas de captação de recursos, o aumento do custo bancário pode, ainda, gerar uma fuga de tomadores de crédito em direção a outras formas de captação, ou, o que é pior, estimular inovações que visem burlar as regras de capital, elevando a significância do sistema bancário paralelo.

O entendimento do BCB (2013a; 2013b) – em dissonância com os resultados de trabalhos empíricos realizados sobre Basileia III, mencionados por Leite e Reis (2013, p. 179-182) e Pinheiro, Savoia e Securato (2015, p. 348-349), em termos dos impactos (negativos) sobre o crédito, o *spread* bancário, o investimento e o PIB, envolvendo diversos países do mundo – sustenta que a adequação do sistema bancário brasileiro não irá afetar adversamente o crédito e o investimento, uma vez que o SFN apresenta elevada solidez e nível de capitalização. A adaptação às regras contribui positivamente para a imagem de solidez tanto do SFN como da economia brasileira, e os bancos contaram com amplo calendário de adaptação às novas diretrizes. Seja como for, a despeito de Basileia III impor o requerimento anticíclico de capital – que pode variar entre 0% e 2,5%, a depender das condições econômicas prevaletentes em cada período de tempo, e que tem como objetivo fundamental constituir um “colchão de liquidez” para os bancos quando da existência de contextos marcados por expansão acelerada das operações de crédito –,³¹ o aumento da exigência de capital de melhor qualidade dos bancos

31. Segundo Mendonça (2012, p. 468), para o capital contracíclico “o intuito é reduzir a possibilidade de criação excessiva de crédito na prosperidade e *credit crunchs* na fragilidade e, assim, diminuir a possibilidade de ciclo de perdas que se realimentam”.

pode, sim, exercer efeitos adversos em termos de condições de oferta de crédito, especialmente em contextos marcados por instabilidade e, portanto, maior grau de incerteza. Isso porque, em tais contextos, além de o *buffer* de capital anticíclico ser insuficiente para viabilizar a recomposição patrimonial dessas instituições, a busca por ativos de maior qualidade destinada a viabilizar o cumprimento do índice de capital mínimo ponderado pelo risco exigido tende a pressionar para cima o custo de captação dos bancos. Ou seja, a introdução de um requerimento anticíclico de capital, embora contribua para atenuar a prociclicidade endógena do sistema financeiro, em nada modifica o comportamento irremediavelmente procíclico dos bancos – o qual, articulado com maior exigência de capital de melhor qualidade, tende a pressionar mais as taxas de juros para cima em contextos de adversidades.

Importante notar, ainda, que ao mesmo tempo que Basileia III introduz um *buffer* de capital anticíclico para o sistema bancário tradicional (públicos e privados), o acordo concorre para limitar ainda mais a capacidade de alavancagem dos bancos de desenvolvimento, quando existentes – instituições que, juntamente com os bancos públicos, podem atuar anticíclicamente em contextos adversos, especialmente em economias mais suscetíveis a instabilidades e crises. Ou seja, paradoxalmente, ao mesmo tempo que Basileia III introduz um *buffer* de capital contracíclico, o “novo acordo” concorre no sentido de limitar a atuação anticíclica dos bancos públicos, incluindo os de desenvolvimento, na medida em que impõe um requerimento mínimo de capital a partir de uma estrutura mais rígida, tal como para os privados. Dada a centralidade dos bancos públicos no Brasil no que diz respeito a contrapesar o comportamento tipicamente procíclico dos privados, em contextos de maiores adversidades e aversão ao risco esse papel anticíclico tende a ser, assim, diminuído.³²

Decerto, portanto, a adoção de Basileia III pelos bancos no Brasil tende a tornar a política de investimento e crédito dessas instituições mais criteriosa (Pinheiro, Savoia e Securato, 2015). Não obstante o fato de os grandes bancos no Brasil, responsáveis por parcela preponderante das operações de crédito, assumirem uma postura patrimonial tipicamente conservadora, as imposições mais severas de Basileia III, juntamente com a ausência de um mercado profundo e dinâmico de securitização das carteiras de crédito dessas instituições, condição que as obriga a “carregar” essas operações em seus balanços ao longo de seu prazo de maturação, tendem a induzi-las, de fato, a uma política de crédito mais conservadora, especialmente em contextos de maior incerteza.

Entretanto, conforme indicado, diferentemente de outros sistemas bancários, a existência de um elevado nível de recolhimento compulsório no

32. Sobre essa questão, ver Sobreira e Martins (2011).

Brasil, além de constituir um “colchão de liquidez” adicional e significativo para garantir a solidez do SFN, pode auxiliar os bancos atuantes no país a lidar mais adequadamente com alguns parâmetros introduzidos por Basileia III, embora não possa auxiliá-los diretamente no que diz respeito à questão da estrutura de capital. Em 2015, por exemplo, o BCB permitiu que os bancos utilizassem 40% de seus depósitos compulsórios para compor seus respectivos índices de liquidez de curto prazo (Índice LCR).

O BCB também tem adotado a conduta de convergir os fatores de ponderação de risco dos ativos para os padrões (percentuais) internacionais, sugeridos pelos acordos de Basileia III, o que em alguns casos significou flexibilização das regras de ponderação aplicadas em diversos tipos de ativos no Brasil, com destaque para as operações de crédito. Por exemplo, em agosto de 2014, o BCB aprovou mudanças relacionadas ao fator de ponderação para operações de crédito de varejo, fixando-o em 75% independentemente do prazo, bem como ampliando os valores para que tais operações fossem consideradas de varejo, uma flexibilização em relação às regras até então prevalentes na esteira das medidas macroprudenciais mais restritivas adotadas pelo BCB em 2010.³³

Nessa mesma ocasião, depois de ter reduzido os depósitos compulsórios em julho de 2014 (Circular nº 3.712, de 24 de julho de 2014), o BCB, por meio da Circular nº 3.714, de 20 de agosto de 2014, permitiu que 60% do recolhimento compulsório incidente sobre depósitos a prazo pudesse ser atendido mediante operações de crédito, ante 50% então prevalente no período imediatamente anterior. Isso significa que, em condições nas quais o IB estiver acima do mínimo estabelecido e atendendo à composição da estrutura de capital exigida (*tier 1, tier 2 e buffers*), o BCB pode manejar o compulsório de sorte a estimular o crédito e, inclusive, atenuar ou contrapesar a pressão de alta sobre o *spread* bancário induzida pela nova estrutura de capital dos bancos. Ou seja, em determinados contextos, a flexibilização do sistema de recolhimento compulsório pode atenuar ou, até mesmo, anular a pressão de alta sobre o *spread* bancário e, assim, sobre o custo do crédito decorrente das novas regras de adequação de capital introduzidas por Basileia III. Embora, vale destacar, tanto a flexibilização do recolhimento compulsório, por si mesma, quanto a redução do *spread* praticado nas operações de crédito, diante da possibilidade de essas instituições “empoçarem liquidez” e demandarem ativos de melhor

33. No caso específico de operações de crédito, em geral as que apresentam risco mais elevado ou menor grau de garantia possuem porcentagem de ponderação de risco mais elevado, implicando maior exigência de capital (BCB, 2013a). Inicialmente, os fatores de ponderação foram estipulados pela Circular BCB nº 3.360, de 12 de setembro de 2007, que foi revogada a partir de 1ª de outubro de 2013, quando passou a prevalecer a Circular nº 3.644, de 4 de março de 2013. Depois disso, diversas outras circulares foram alterando essa última. A versão atualizada da Circular nº 3.644 está disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=3644&tipo=Circular&data=4/3/2013>>.

qualidade para se adequarem às regras de Basileia III, não garantem em nada a manutenção ou o aumento da oferta de crédito dos bancos em contextos de crescimento da incerteza.

Por fim, vale mais uma vez insistir: outro elemento importante que concorre para atenuar os efeitos de Basileia III sobre as condições de crédito no Brasil diz respeito ao fato de o sistema bancário brasileiro ter a possibilidade de alocação de recursos em ativos títulos públicos federais, altamente líquidos e rentáveis, de um lado, e considerados de alta qualidade por Basileia III, de outro. Em termos gerais, considerando as peculiaridades da economia e do sistema bancário no Brasil, pode-se afirmar que Basileia III tende a afetar pouco, caso afete, as condições de crédito já adversas, particularmente em contextos de “normalidade econômica”. Em contextos de instabilidade e maior incerteza, o comportamento tipicamente procíclico dos bancos, diante da tentativa de recomposição de suas estruturas de ativos e passivos, tende a fazer com que as regras do “novo acordo” concorram para problematizar, potencialmente em maior grau, as condições de financiamento e refinanciamento do sistema, pois, conforme indicado, a despeito da criação de um *buffer* de capital anticíclico, Basileia III opera no sentido de limitar adicionalmente o papel anticíclico do BNDES. Além disso, embora esse *buffer* contribua para evitar o risco sistêmico, ele se mostra incapaz de garantir as condições de financiamento e refinanciamento adequadas diante de conjunturas marcadas pela busca desenfreada por classes de ativos com maior grau de liquidez por parte dos atores econômicos, em geral, e dos bancos, em particular.

5 CONCLUSÃO

Este artigo discutiu a concepção de Basileia III e o seu processo de implementação no Brasil, com especial atenção à adequação do sistema bancário brasileiro às novas regras estabelecidas e aos seus efeitos sobre as condições de crédito.

Em relação à concepção, Basileia III implica uma recomposição da estrutura de capital dos bancos em direção aos ativos de melhor qualidade, o que tende a ensejar uma política de crédito mais seletiva por parte dessas instituições. Ademais, a criação do ACP Contracíclico contribui para atenuar, embora não eliminar, a prociclicidade típica do sistema bancário, pois permite que a autoridade monetária maneje esse instrumento de sorte a suavizar as fases de expansão e retração acentuada do crédito. Embora Basileia III torne o sistema bancário mais capaz de absorver perdas e busque torná-lo menos procíclico, ele não elimina a possibilidade de risco sistêmico, especialmente em situações nas quais o *buffer* contracíclico for insuficiente para evitar os efeitos desestabilizadores provocados pelo comportamento tipicamente procíclico dos bancos. De forma paradoxal, ao mesmo tempo que Basileia III introduz um *buffer* contracíclico, essa nova versão dos acordos acentua

o comportamento procíclico dos bancos em conjunturas adversas, na medida em que requisita capital de maior qualidade dessas instituições exatamente quando o grau de preferência pela liquidez delas aumenta. Ao mesmo tempo que as regras do acordo concorrem para tornar o sistema bancário mais hígido, elas constroem a capacidade de atuação anticíclica por parte dos bancos públicos.

Em geral, pode-se afirmar que Basileia III, relativamente à Basileia II, contribui para tornar o sistema financeiro – particularmente o sistema bancário – mais resiliente, porque mais capaz de absorver perdas e de ser influenciado pela autoridade monetária em sua política de crédito. Contudo, tal como em sua versão anterior, continua sendo incapaz de evitar o risco sistêmico e poderia ser, em tese, mais apto a reduzir a chance de ocorrência desse tipo de fenômeno.

No caso do Brasil, a maior restrição imposta pelo acordo concorre, de certa forma, para limitar a capacidade de atuação anticíclica dos bancos públicos, instituições que geralmente cumprem papel contracíclico relevante em conjunturas adversas, contrapesando a prociclicidade típica dos bancos privados. O conjunto de instituições públicas, embora devidamente enquadrado às regras de Basileia III, considerando os marcos do cronograma de implementação no país, possui IB menor do que o verificado para o conjunto dos bancos privados.

No que diz respeito ao processo de implementação de Basileia III no Brasil, verificou-se que o sistema bancário está conseguindo se adaptar ao “novo acordo” sem maiores dificuldades. A segmentação por controle de capital revela que o conjunto de bancos privados tem conseguido se adequar com margens de flexibilidade mais amplas a Basileia III que os bancos públicos. De todo modo, pode-se afirmar que o sistema bancário no Brasil, do ponto de vista de seus indicadores agregados, encontra-se em uma situação sólida, especialmente porque, como argumentado anteriormente, além de enquadrado ao “novo acordo”, ele possui um “colchão de liquidez” suplementar amplo para acomodar choques adversos, formado tanto pelos depósitos compulsórios como pela carteira de títulos públicos federais detida por essas instituições. Há que se atentar, contudo, para o elevado grau de concentração desse sistema, condição que lança as bases para a deflagração de risco sistêmico quando da fragilização ou insolvência de uma grande instituição, notadamente.

Finalmente, no tocante às condições de crédito, Basileia III tende a tornar a política de gestão de ativos ainda mais criteriosa por parte dos bancos, devido à exigência de capital de melhor qualidade dessas instituições. Contudo, os possíveis efeitos adversos do “novo acordo” sobre as já desfavoráveis condições de crédito prevaletente no Brasil podem ser atenuados, em ambiente de “normalidade econômica”, pelo manejo do sistema de recolhimento compulsório, desde que os requisitos mínimos de capital sejam devidamente respeitados por essas instituições, evidentemente.

REFERÊNCIAS

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION – BCBS. Basel III: towards a safer financial system. *In*: SANTANDER INTERNATIONAL BANKING CONFERENCE, 3., Madrid. **Annals...** Madrid: BCBS, Sept. 2010.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Basileia III**: implantação no Brasil. Brasília: BCB, 2013a.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, set. 2013b.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, mar. 2014a.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, set. 2014b.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, abr. 2016a.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, set. 2016b.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, abr. 2017.

_____. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BCB, abr. 2018.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, L. S. Enriquecimento e produção: Keynes e a dupla natureza do capitalismo. *In*: LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de (Org.). **Macroeconomia moderna**: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 247-257.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017. Estabelece a segmentação do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jan. 2017a.

_____. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017. Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º mar. 2017b.

CARUANA, J. Basel III: towards a safer financial system. Discurso apresentado na III Santander International Banking Conference, Madrid, Sept. 2010. Disponível em: <<https://www.bis.org/speeches/sp100921.pdf>>.

CARVALHO, C. E.; ABRAMOVAY, R. O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro. *In*: SANTOS, C. A. (Org.). **Sistema financeiro e as micro e pequenas empresas**: diagnósticos e perspectivas. 1 ed. Brasília: Sebrae, 2004. p. 17-54.

CARVALHO, F. C. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos acordos de Basileia. *In*: SOBREIRA, R. (Org.). **Regulação financeira e bancária**. São Paulo: Atlas, 2005.

CAVALCANTI, M. A. F. H.; VONBUN, C. **Evolução da política do recolhimento compulsório no Brasil pós-Real**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1826).

CINTRA, M. A. M.; CAGNIN, R. F. Evolução da estrutura e da dinâmica das finanças norte-americanas. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 296-338, dez. 2007.

DAVIDSON, P. **Financial markets, money and the Real World**. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, 2002.

FREITAS, J. T. de. **Acordo de Basileia 2 e estabilidade financeira em países em desenvolvimento**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

_____. De Basileia II para Basileia III: os mesmos desafios? *In*: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. da R. (Org.). **As transformações estruturais no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012. p. 479-499.

FREITAS, M. C. P. de. A natureza da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 51-83, jun. 1997.

GUTTMANN, R. Basileia II: uma nova estrutura de regulação para a atividade bancária global. *In*: MENDONÇA, A. R. R. de; ANDRADE, R. P. de (Org.). **Regulação bancária e dinâmica financeira: evolução e perspectivas a partir dos acordos de Basileia**. Campinas: IE/Unicamp, 2006. p. 177-212.

KREGEL, J. Margins of safety and weight of the argument in generating financial fragility. **Journal of Economic Issues**, Nebraska, v. 31, n. 2, June 1997.

_____. O novo acordo de Basileia pode ser bem-sucedido naquilo em que o acordo original fracassou? *In*: MENDONÇA, A. R. R. de; ANDRADE, R. P. de (Org.). **Regulação bancária e dinâmica financeira: evolução e perspectivas a partir dos acordos de Basileia**. Campinas: IE/Unicamp, 2006. p. 25-37.

LEITE, K. V. B. S.; REIS, M. O acordo de capitais de Basileia III: mais do mesmo? **Revista Economia**, Brasília, v. 14, n. 1A, p. 159-187, jan./abr. 2013.

LINSMEIER, T. J.; PEARSON, N. D. Value at risk. **Financial Analysts Journal**, v. 56, n. 2, p. 47-67, Mar./Apr. 2000.

MENDONÇA, A. R. R. O Acordo da Basileia de 2004: uma revisão em direção às práticas de mercado. **Economia Política em Foco: análise estratégica**, n. 2, out. 2004.

_____. Regulação bancária e arranjo institucional pós-crise: atuação do Conselho de Estabilidade Financeira e Basileia III. *In*: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. da R. (Org.). **As transformações estruturais no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012. p. 441-477.

MINSKY, H. P. **Can “it” happen again?** Essays on instability and finance. New York: M. E. Sharpe, 1982.

_____. **Stabilizing an unstable economy.** New York: McGraw Hill, 1986.

OLIVEIRA, G. C. de. **O desempenho do sistema bancário no Brasil no período recente (2007-2015).** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2327).

OLIVEIRA, G. C. de.; CARVALHO, C. E. O componente “custo de oportunidade” do *spread* bancário no Brasil: uma abordagem pós-keynesiana. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3, p. 371-404, dez. 2007.

PINHEIRO, F. A. P.; SAVOIA, J. R. F.; SECURATO, J. R. Basileia III: impacto para os bancos no Brasil. **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 26, n. 69, p. 345-361, 2015.

PRADO, L. C.; FILHA, D. M. O BNDES e os acordos de capital de Basileia. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 177-200, jun. 2005.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Basileia III:** principais características e principais impactos. São Paulo: PwC, 2013.

REIS JUNIOR, H. O. M.; PAULA, L. F. R.; LEAL, R. M. Decomposição do *spread* bancário no Brasil: uma análise do período recente. **Economia**, Brasília, v. 14, p. 29-60, 2013.

RISKBANK. **Basileia III.** São Paulo: RISKbank, 2013.

ROMANTINI, G. L. **Acordos de Basileia e bancos no Brasil.** 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SILVA, T. G.; RIBEIRO, E. P.; MODENESI, A. M. Determinantes macroeconômicos e o papel das expectativas: uma análise do *spread* bancário no Brasil (2003-2011). **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, p. 643-673, 2016.

SOBREIRA, R.; MARTINS, N. M. Os acordos de Basileia e bancos de desenvolvimento no Brasil: uma avaliação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 349-376, mar./abr. 2011.