



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ- UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado
Executivo- FEAACS
Curso de Ciências Econômicas

JOHN HEULYSON FERREIRA DE SOUSA NUNES

ACORDOS DE BASILÉIA: UMA REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL E SEUS IMPACTOS SOBRE OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

FORTALEZA
2015

JOHN HEULYSON FERREIRA DE SOUSA NUNES

ACORDOS DE BASILÉIA: UMA REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL E SEUS IMPACTOS SOBRE OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas. A citação de qualquer trecho deste trabalho é permitida desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Orientadora: Inez Silvia Batista Castro

**FORTALEZA
2015**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

N925a Nunes, John Heulyson Ferreira de Sousa

Acordos de Basileia: uma regulação financeira internacional e seus impactos sobre os bancos de desenvolvimento / John Heulyson Ferreira de Sousa Nunes - 2016.

77 f.: il.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2016.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Inez Silvia Batista Castro.

1. Bancos de desenvolvimento 2. Finanças internacionais 3. Relações econômicas internacionais

I. Título

JOHN HEULYSON FERREIRA DE SOUSA NUNES

ACORDOS DE BASILÉIA: UMA REGULAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL E SEUS IMPACTOS SOBRE OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 02 / 02 / 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Inez Silvia Batista Castro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Nota

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Nota

Prof. Dr. José Sydrião de Alencar Júnior
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Nota

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar aos verdadeiros responsáveis por essa minha grande conquista: Aos meus pais. As pessoas dizem que você não se torna nada sem o verdadeiro apoio da sua base familiar e eu sou a prova viva de tudo isso. Agradeço a Gualberto por em nenhum instante da minha caminhada ter desistido dos meus sonhos e ideais mesmo que por tantas vezes essa parecesse a saída mais fácil; a Marileide por ter me mostrado desde cedo que o mundo iria se colocar contra mim mas eu jamais poderia esquecer a que vim e de onde vim; a Lourrany que como direito de irmão mais velho eu vi crescer e desenvolver seus estágios da infância até alcançar o difícil momento da puberdade e mesmo que não sejamos tão próximos, em muito por minha culpa, me ensinou o que é o amor fraterno. É fácil não tirar a humanidade do coração quando se convive diariamente com exemplos fortes de humildade e garra, e me orgulho em dizer que eu tive a sorte de ter isso no seio da minha família.

Agradeço também a Nenzinha por ter sido a responsável em moldar o meu carácter e me ensinar a importância do amor e do respeito na vida de qualquer indivíduo, e me ajudado por tantas vezes nas fases iniciais da minha vida e estando sempre disponível para minhas necessidades. Aproveito também para agradecer a Marineide e Francisco por terem me dado o suporte de uma família quando tive que mudar de cidade, de vida e de mundo, sem a ajuda de vocês essa etapa da minha vida teria sido bem mais difícil, talvez não tivesse conseguido concluí-la.

Agradeço ao amor em todas as suas infinitas formas que me foi permitido explorar, receber e doar aos outros e que me acompanhou por todo esse período mesmo que fosse bem difícil acreditar e confiar nele em muitos momentos na minha vida. Acreditar e seguir o amor quase nunca se mostrará a alternativa mais fácil, porém desistir dele nunca deve ser uma opção de fato.

Agradeço também àqueles que sempre estiveram do meu lado em momentos que as pessoas teriam suas famílias para recorrer. A amizade são laços criados no decorrer de uma vida e eu agradeço aos meus amigos por terem me dado em Fortaleza aquilo que eu achava só existir em Fortim. A todos os amigos e colegas, sejam de curso ou da vida, por terem se tornado companheiros para todas as horas e por ter aguentado todos os meus chiques e surtos nos mais diferentes momentos sempre entendendo o problema e tentando achar a melhor forma de me ajudar. A Nikolas que sem qualquer dúvida posso dizer hoje que foi a pessoa mais importante que a graduação me trouxe e que sempre esteve do meu lado mostrando o verdadeiro sentido da amizade. A Eduarda por ter acreditado em mim mesmo

quando ninguém mais parecia se importar e me dado apoio quando tudo parecia que ia desabar. A David que me ajudou com todas as nossas discussões a entender que não se pode estar sempre certo e que muitas vezes ouvir o outro pode ser melhor do que falar. A Camila e Felipe que sempre estiveram ao meu lado mesmo que por muitas vezes eu possa não ter merecido, por terem sido capazes de despertar em mim sentimentos tão fortes e diferentes com seus gestos de carinho desde uma simples companhia durante as tarde na FEAAC até demonstrações maiores de amor me guiando quando minha mente estava perdida. A Wesley, Jamile, Danny e Wesley por todas as nossas idas ao Benfica que de um simples lanche se tornava um rodízio sem fim de conselhos e com isso aprendi tantas coisas sobre a vida que talvez jamais aprenderia de outra forma. Sem esquecer, também quero agradecer a Dianny por ser talvez uma parte da minha infância que vai me acompanhar para todo o sempre. Sei que a nossa amizade vai durar por muitos e muitos anos e mesmo que fiquemos longe um do outro saberei que estamos juntos porque criamos laços fortes e indestrutíveis.

Agradeço a todo o corpo docente da UFC que me ensinaram tantas coisas importantes sobre a economia ou simplesmente sobre a vida. Agradeço especialmente a minha orientadora Inez por ter me mostrado que economia só se torna o bicho de sete cabeças quando você permite e que fazendo as coisas com amor tudo se resolve, também está sobre sua responsabilidade a minha atração pelos assuntos desse trabalho já que por muitos anos na graduação tive uma relação bem odiosa com o tema. Também gostaria de fazer um agradecimento especial a todas as minhas queridas professoras durante a graduação, que com seus ensinamentos me mostraram o quão importante se faz a presença de mulheres mesmo num ambiente outrora cercado de homens e hoje posso dizer que a representação delas no curso de economia é muito poderosa.

Agradeço a todas as instâncias administrativas da UFC de que já fiz uso agradecendo principalmente a Pró- Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) e ao programa de Moradia Universitária, na pessoa da Mônica, que teve um papel importantíssimo para a minha permanência no curso e na conclusão dessa monografia. A todos os servidores e funcionários com quem interagi durante minha vida acadêmica, que foram importantes também a sua maneira para o meu desenvolvimento acadêmico e cidadão.

Por fim, não quero esquecer as minhas origens e agradeço sim a Deus por essa oportunidade e por sempre ter estado ao meu lado desde a minha infância e também gostaria de agradecer aquele pequeno garoto confuso que achava que a vida se resumia ao pequeno mundinho que ele conhecia, que nunca fez ideia do que raios era uma graduação e que jamais pensou que ser diferente fosse algo realmente bom, mas que quando a hora chegou se lançou

para uma nova vida escondendo seus medos do desconhecido e enfrentou tudo de cabeça erguida. Se não fosse a coragem daquela criança eu não teria me tornado o homem que hoje sou. Obrigado!

“The master-economist must possess a rare combination of gifts He must be mathematician, historian, statesman, philosopher—in some degree. He must understand symbols and speak in words. He must contemplate the particular, in terms of the general, and touch abstract and concrete in the same flight of thought. He must study the present in the light of the past for the purposes of the future. No part of man's nature or his institutions must be entirely outside his regard. He must be purposeful and disinterested in a simultaneous mood, as aloof and incorruptible as an artist, yet sometimes as near to earth as a politician.”

— John Maynard Keynes

RESUMO

A regulação financeira foi responsável por dar as regras de funcionamento para um sistema que pode apresentar uma série de falhas de mercado, dentre elas, incompletude de mercados. Entretanto, constata-se que a rigidez demonstrada pela regulação recente sobre os Bancos de Desenvolvimento (BD) pode se revelar uma verdadeira faca de dois gumes, com aspectos negativos sobre a atuação destes agentes. Tendo em vista essa importância, particularmente para países em desenvolvimento, é preciso uma análise sobre as imposições externas que possam ter impacto direto sobre o modo como esses agentes (BD) executam sua função. No topo das medidas regulatórias para o sistema financeiro, temos os Acordos de Basileia (I,II e III), que expõem a visão internacional sobre as instituições financeiras e regem como essas devem se comportar. Assim, este trabalho tem por foco examinar a importância destas medidas regulatórias para o sistema financeiro; conhecer os motivos e as bases para a criação do Comitê de Basileia e examinar as principais propostas do Acordo. A ideia é, por meio de análise descritiva e qualitativa dos Acordos, evidenciar os efeitos sobre os Bancos de Desenvolvimento. Serão utilizados dados secundários, como o Banco Central do Brasil e pesquisas em periódicos científicos, dissertações e teses. Resultados preliminares, com análise descritiva e qualitativa, revelam que os Acordos, apesar de contribuírem para a ordem e equilíbrio no sistema financeiro internacional, têm aspectos negativos, ao tratarem os Bancos de Desenvolvimento, tradicionais emprestadores de longo prazo em países emergentes, com os mesmos critérios de bancos comerciais, o que os desfavorece em suas oportunidades de crescimento. Em economias em desenvolvimento, onde boa parte do capital produtivo de longo prazo é oriunda de BD, como é o caso do Brasil, os efeitos dos Acordos podem ser fundamentais para a futura trajetória de crescimento.

Palavras-Chaves: Regulação Financeira; Bancos de Desenvolvimento; Acordos de Basileia; Sistema Financeiro Internacional.

ABSTRACT

The financial regulation was responsible for giving the operating rules for a system that can display a number of market failures, among them, incompleteness markets. However, it appears that the rigidity shown by the recent regulation on Development Banks (DB) may prove a real double-edged sword, with negative aspects on the performance of these agents. Given this importance, particularly for developing countries, it needs an analysis of the external impositions that may have a direct impact on how these agents (DB) perform its function. On top of the regulatory measures for the financial system, we have the Basel Accords (I, II and III), which expose the international view on the financial institutions and governing how these should behave. This work has the focus to examine the importance of these regulatory measures for the financial system; the reasons and the basis for the creation of the Basel Committee and examine the main proposals of the Agreement. The aim is, by means of descriptive and qualitative analysis of the agreements, show the effects on the Development Banks. It will use secondary data, such as the Central Bank of Brazil and research in scientific journals, dissertations and theses will be used. Preliminary results with descriptive and qualitative analysis reveal that the agreements, although they contribute to the order and balance in the international financial system, have negative aspects, when dealing with the Development Banks, traditional long-term lenders in emerging countries, with the same criteria of commercial banks, the disadvantage in their opportunities for growth. In developing economies, where much of the long-term productive capital is coming from DB, as is the case of Brazil, the effects of the agreements can be critical for the future growth trajectory.

Key Words: Financial Regulation; Development Banks; Basel Agreements; International Financial System.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Ponderação de risco por categoria de ativos	31
Quadro 2 – Alimentação dos Modelos Internos	34
Figura 1 – Desembolsos e investimento total para investimentos fixos comparados com a FBCF – 2007 a 2014 (em %)	55
Figura 2 – Composição do desembolso por porte de empresa 2007 – 2014	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação do BNDES em geração de energia elétrica 2007 – 2014	56
Tabela 2 – Participação do BNDES em aeroportos e portos 2007 – 2014	57
Tabela 3 – Participação do BNDES em Biocombustíveis 2007 – 2014	58
Tabela 4 – Participação do BNDES em telecomunicações 2008 – 2014	59
Tabela 5 – Evolução da participação dos financiamentos do BNDES Finame para a comercialização de bens de capital 2007 – 2014 (em %)	59
Tabela 6 – Participação do BNDES Exim nas exportações de bens de capital por segmento 2007 – 2014 (em %)	60
Tabela 7: Crédito Bancário Segregado por Prazos e Bancos em milhões.	65
Tabela 8: Crédito Bancário Segregado pelo Total por Banco em %.	66
Tabela A: Participação do BNDES no setor automobilístico 2007 – 2014	76
Tabela B: Participação do BNDES em celulose e florestas plantadas 2007 – 2014	76
Tabela C: Contribuição do BNDES em minério de ferro e aço 2007 – 2014	77
Tabela D: Apoio do BNDES em abate de suínos e aves 2007 – 2014	77

Sumário

1. INTRODUÇÃO	15
2 - METODOLOGIA	20
3. REGULAÇÃO BANCÁRIA E FINANCEIRA	21
3.1 – <i>Origens da Regulação Bancária</i>	21
3.2 – <i>Principais Abordagens Teóricas da Atualidade</i>	22
3.2.1 – <i>Teorias Convencionais</i>	24
3.2.2 – <i>Teoria Não-Convencional</i>	26
3.3 – <i>Evoluções e Inovações da Regulação Financeira.....</i>	27
3.3.1 – <i>O Processo de Securitização.....</i>	27
3.3.2 – <i>O Advento da Globalização Financeira.....</i>	28
3.3.3 – <i>A Expansão do Mercado de Derivativos.....</i>	29
3.3.4 – <i>Funções de Regulação e Supervisão Financeira</i>	30
4 – ACORDOS DE BASILÉIA	31
4.1 – <i>Basiléia I: Marco Regulatório Internacional.....</i>	31
4.2 – <i>Basiléia II: Renovação Rumo às Práticas de Mercado</i>	33
4.2.1 – <i>Pilar I: Requerimentos Mínimos de Capital</i>	34
4.2.2 – <i>Pilar II: Supervisão Bancária</i>	37
4.2.3 – <i>Pilar III: Disciplina de Mercado.....</i>	39
4.3 – <i>Basiléia III: Atualização</i>	39
4.3.1 – <i>Aperfeiçoamento de Velhas Medidas</i>	40
4.3.2 – <i>Novas Medidas</i>	40
4.3.3 – <i>Visão Geral</i>	41
5 – BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E O CASO BRASILEIRO	43
5.1 – <i>Histórico do Mercado Bancário Brasileiro</i>	43
5.1.1 – <i>Origens do Sistema Financeiro Nacional</i>	43
5.1.2 – <i>Políticas de Liberalização Econômica</i>	46
5.2 – <i>Conceituação de Bancos de Desenvolvimento.....</i>	52
5.3 – <i>Bancos de Desenvolvimento no Brasil.....</i>	55
5.3.1 – <i>Infraestrutura: Energia e Logística</i>	57
5.3.2 – <i>Biocombustível</i>	59
5.3.3 – <i>Telecomunicações</i>	59
5.3.4 – <i>Bens de Capital</i>	60

5.3.5 – Setores da Indústria de Transformação	61
5.4 – Críticas aos Acordos de Basileia	62
5.4.1 – Carácter Pró-cíclico:	62
5.4.2 - Dificuldade ao Crédito para Firmas com Piores Ratings:	64
5.4.3 - Crédito de Longo Prazo:	65
5.4.4 – Micro e Pequenas Empresas:	67
5.4.5 – Bancos de Menor Porte e Agravamento da Concentração Bancária:	68
5.4.6 – Países em Desenvolvimento - Bancos Nacionais versus Bancos Estrangeiros:	69
5.4.7 – Dificuldades no Risco Operacional:	70
6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
7 - BIBLIOGRAFIA:	73
ANEXO A – CONTRIBUIÇÃO DO BNDES NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO 2007 - 2014.....	77

1. INTRODUÇÃO

A criação de Bancos de Desenvolvimento tem servido como plano de fundo para diversas discussões acerca do papel dos Bancos Públicos nas economias, sejam elas desenvolvidas, ou em desenvolvimento. A importância desses agentes financeiros nas economias, principalmente no que tange a participação setorial ou mesmo regional, justifica trazer a luz da academia para estudos nessa área.

O papel desses bancos para a economia brasileira, inclusive no que se refere ao debate regional é significativo. Não se pode pensar nas economias do Nordeste, por exemplo, sem ter em mente a cooperação proposta por bancos com este perfil.

Os bancos públicos (BPs), remanescentes do processo de reestruturação e concentração bancária da segunda metade dos anos 1990 em diante, exercem papel fundamental na oferta de crédito para setores pelos quais o setor privado não se interessa, principalmente no caso do desenvolvimento regional. (JAYME JR.; CROCCO, 2010, p. 17)

A regulação financeira, por outro lado, sempre foi responsável por dar as regras de funcionamento para um sistema que pode apresentar uma série de falhas de mercado em livre funcionamento. A rigidez demonstrada pela regulação sobre os Bancos de Desenvolvimento pode se revelar uma verdadeira faca de dois gumes. No topo de medidas regulatórias, temos os Acordos de Basileia, que expõem a visão internacional sobre as instituições financeiras e regem como essas devem se comportar e têm grandes efeitos em diversos setores, como aponta Chianamea (2006, p. 11) “A implementação do Novo Acordo de Basileia pode apresentar vários movimentos: na concorrência internacional, na concorrência nacional, na manutenção de solvência dos bancos, no incentivo a determinados comportamentos na administração bancária, no estímulo, ou desestímulo, a crédito a determinadas categorias de agentes.”.

No topo da discussão sobre os Acordos de Basileia tecem-se críticas até mesmo à sua concepção teórica e florescem pedidos de revisões sobre o seu peso para os bancos de desenvolvimento. É nesse cenário, que o trabalho se propõe a analisar os fundamentos dessas críticas e assim mostrar a evolução desse sistema regulatório.

Como qualquer outro mercado, o sistema financeiro está sujeito a todas as especificidades proporcionadas por uma economia em um momento no tempo, porém talvez mais do que em outros mercados, a sua saúde é algo fundamental para manter a

estabilidade das economias capitalistas e uma crise nesse setor pode ser o epicentro de algo muito maior, como pode-se observar no passado.

Rogoff e Reinhart (2010) analisam uma amostra de sessenta e seis países de 1800 a 2010. A incidência deste tipo de crise é distribuída em países de baixa, média e alta rendas, sendo frequentemente acompanhada de outras espécies de crises: cambiais, de dívidas externas e internas e de inflação.

Desta forma, é de extrema importância identificar as estruturas responsáveis por manter esse mercado estável, ainda que haja discordâncias sobre a necessidade de uma intervenção nas instituições financeiras, sabe-se que o sistema financeiro já falhou antes e por tanto, surge a regulação visando principalmente minimizar essas falhas.

A regulamentação prudencial do sistema bancário torna-se ainda mais necessária no contexto atual de globalização financeira, que se traduz na interpenetração crescente dos sistemas financeiros nacionais. Esse processo não somente modificou a natureza do risco de transformação dos prazos, típico da atividade bancária, como também o aprofundou. Com a internacionalização e a integração dos mercados e dos países, as instituições bancárias assumem agora o risco de transformação dos prazos associados a transações em diferentes moedas nacionais, com diferentes instrumentos financeiros e entre diversos mercados e sistemas financeiros nacionais. (FREITAS; 2005, p. 33)

Historicamente, a análise da regulamentação financeira e bancária nos séculos XX e XXI apresenta marcos relevantes. Em meio à crise de 29, durante o período entre guerras, mais precisamente em 1930, surgiu o BIS (Bank for International Settlements) que reuniu os presidentes dos principais bancos centrais do mundo e que, em um primeiro momento, era responsável por coletar, administrar e distribuir as rendas referentes a indenizações do pós-guerra e como papel secundário tinha que promover a interação entre os Bancos Centrais para manter a estabilidade monetária e financeira em nível internacional (BIS, 1988). Com o passar do tempo, a função secundária começou a ganhar destaque maior que a primária e logo esta sumiu.

Nas décadas que se seguiram, houve um período de equilíbrio monetário sem crises com uma magnitude como a de 1929. Após o fim da segunda guerra, entra em cena o acordo de Bretton Woods que foi responsável por levar a cooperação monetária entre as economias capitalistas para a arrecadação de fundos para ajudar as economias que tinham dificuldades em saldar suas dívidas tendo sido criado, para esse propósito, o FMI (Fundo Monetário Internacional) com o importante papel de

emprestador de última instância em nível internacional. Já na década de 1960, os problemas com o acordo começaram a surgir, tornando-se emblemático quando os Estados Unidos precisaram expandir sua base monetária e assim gerou pressões inflacionárias em diversos países do mundo obrigando esses países a gradualmente abandonarem o regime de câmbio fixo para o regime de câmbio flutuante.

Já às portas da década de 1980, pós-crise do petróleo, veio o que ficaria conhecido como a crise da dívida externa latino-americana, que afetava os países que tinham contraído empréstimos a taxas de juros flutuantes. A toda essa problematização se soma a mundialização financeira que já vinha evoluindo desde a década de 1950 (CHESNAIS, 1998). Havia um ambiente que facilitava a instabilidade financeira e por conta disso, em 1974, os presidentes dos Bancos Centrais do G10 (composto por: Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, EUA, França, Holanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Reino Unido, Suécia e Suíça.) criaram o Comitê de Basiléia, que mesmo não tendo autoridade supranacional desempenha um papel muito importante para a manutenção da ordem e estabilidade financeira mundial. Dentre os objetivos do Comitê se destacava que nenhuma instituição bancária estrangeira deveria escapar da supervisão e essa supervisão deveria ser adequada. (BIS, 2012)

No entanto, a década de 1980 foi marcada por uma onda de disseminação das políticas neoliberais de desregulamentação financeira que foi adotada por diversos países o que levou ao acirramento da concorrência no sistema financeiro mundial. Essas políticas de liberalização defendiam basicamente a eliminação de controles de crédito e pregavam que as instituições financeiras não deveriam receber tratamento diferenciado das instituições não financeiras.

O Comitê de Basiléia se utilizava de numerosos documentos expondo suas visões para alcançar a estabilidade monetária, porém, mesmo com essas instruções amplamente divulgadas, a década de 1980 é recheada de crises econômicas como a do México (82), e a quebra da bolsa de New York (87) trazendo novamente a questão da supervisão bancária à tona. Por conta disso, os presidentes dos Bancos Centrais do G10 demandam do Comitê de Basiléia a elaboração de instruções que padronizassem a regulação bancária na tentativa de gerar solidez no sistema bancário. A resposta oficial sai em 1988, após uma versão preliminar em 1987. Cabendo aqui observar a força da economia americana em sua adesão visto que alguns autores acreditam no acordo de Basiléia como uma manobra para deixar as instituições financeiras americanas mais

fortes e resistentes à concorrência internacional:

Deste modo, o acordo consistiu simplesmente na exigência de que os bancos que efetivamente concorressem com bancos americanos na arena internacional sofressem as mesmas restrições que se abatiam sobre estes últimos. Neste sentido, dada a estreiteza do objetivo principal do acordo, ele poderia perfeitamente ter consistido não na exigência de coeficientes de capital para todos os bancos internacionalmente ativos, mas na eliminação desta exigência para os bancos americanos. (CARVALHO, 2005, p. 139)

Por volta de meados da década de oitenta, devido à preocupação com a fragilização dos bancos, surge a necessidade do desenvolvimento de padrões mínimos de capital para os bancos, assim nascendo o Basileia I e, juntamente com ele, a noção da utilização de ferramentas internacionais para a adequação desse capital. O foco dessa padronização, como aponta Mendonça (2004), era reforçar a solidez do sistema bancário para aumentar a sua estabilidade e como efeito adicional, minimizar as desigualdades na competição bancária internacional.

Mesmo com o reconhecimento dos avanços trazidos por Basileia I, suas resoluções foram amplamente criticadas principalmente por agências reguladoras/supervisoras do sistema financeiro, que se diziam insatisfeitas com um sistema tão fixo em suas ponderações que entrava em choque com a crescente evolução e sofisticação dos modelos de análise de riscos, principalmente os gerados pelos grandes bancos internacionais. Também não se concordava com a adequação do capital visto que nem sempre ele refletia diretamente a capacidade de absorção das instituições face a perdas inesperadas. De modo que o ponto principal das críticas ao Basileia I incorriam em sua rigidez comparada a um sistema financeiro tão flexível e, por isso, se exigia uma flexibilização mais compatível com a capacidade inovadora do sistema financeiro em se modernizar.

Frente à importância dessa flexibilização, na tentativa de evitar que algumas instituições encontrassem maneiras de lucrar sobre essa rigidez, esperava-se então aproximar as regras da prática observada no mercado. A revisão do Acordo de 1988 tomou o caminho da ampliação do uso das formas de avaliação de riscos abrangendo tanto a avaliação das instituições responsáveis por essa análise de riscos, quanto a avaliação interna de cada instituição financeira. Contudo, mesmo após os adendos referentes aos riscos de mercado, o acordo ainda apresentava distorções problemáticas para o mercado financeiro: “Entre os vieses e distorções relacionados ao esquema presente no Acordo de 1988 colocam-se a generalização de operações de arbitragem, a

diminuição da participação dos créditos de primeira linha nas carteiras dos bancos e o estímulo a empréstimos de curto prazo para países fora da OCDE.” (MENDONÇA, 2004, p.4)

Tendo em vista toda a argumentação, mostra-se que é relevante entender a problemática acerca dos bancos de desenvolvimento e as medidas regulamentares propostas pelos Acordos de Basiléia. Este é o objetivo central deste trabalho. Além de conhecer os motivos e as bases para a criação do Comitê de Basiléia, tal como o marco para a elaboração de suas propostas, busca-se ainda examinar a importância de medidas regulamentares para o sistema financeiro e avaliar o modelo de oferta de crédito adotado pelos bancos seguindo as recomendações propostas em Basiléia II e posteriormente na implementação de Basiléia III.

Para atingir os objetivos acima descritos, esta monografia se divide em quatro sessões, além da atual sessão introdutória juntamente com a metodologia, onde na primeira será explicada a importância da regulação bancária e financeira e os seus objetivos para uma economia; na segunda sessão, teremos os condicionantes e os objetivos dos Acordos de Basiléia se focando, principalmente, na sua mais atual versão. Na terceira sessão, entenderemos o papel dos bancos com um breve histórico do sistema bancário nacional para então finalizarmos com os efeitos e impactos diretos provocados pelos Acordos de Basiléia para os Bancos de Desenvolvimento do Brasil, avaliando o caso específico para o BNDES. A última sessão traz as considerações finais sobre a temática mostrando as dificuldades encontradas e possíveis estudos futuros.

2 - METODOLOGIA

Este trabalho se baseia como uma pesquisa descritiva e de análise de dados qualitativos.

Na parte descritiva se busca investigar e identificar os mais relevantes aspectos contidos nos Acordos de Basiléia evidenciando os impactos sobre os Bancos de Desenvolvimento de suas medidas regulatórias. A coleta de dados se dará através de dados secundários. Os dados serão coletados através de livros, revistas e trabalhos publicados.

Para efeitos metodológicos iremos limitar a análise das propostas contidas nos Acordos de Basiléia às polêmicas geradas sobre os bancos públicos responsáveis pelo fomento ao desenvolvimento da economia brasileira e não abrangendo os estudos para todas as instituições financeiras atuantes no mercado. Com isso em vista a escolha dos bancos responsáveis por esse fomento se deu através da definição proposta abaixo:

Neste sentido, as instituições financeiras públicas justificam-se como forma de preencher falhas ou lacunas deixadas pelo setor privado no que concerne ao atendimento às demandas de crédito de determinados segmentos econômicos, áreas geográficas e mesmo com relação ao provimento de certas modalidades de serviços financeiros. Percebemos esta leitura em autores que partem de um arcabouço teórico mais convencional (neoclássico) e também em outros, ancorados na perspectiva da demanda efetiva. (DEOS; MENDONÇA, 2010, p. 70)

Ademais, tendo em vista analisar como essa regulação pode interferir no papel dos Bancos de Desenvolvimento como promotores do Desenvolvimento Econômico, foram buscados dados junto ao Banco Central e BNDES para ilustração das características inerentes a bancos públicos e de desenvolvimento.

3. REGULAÇÃO BANCÁRIA E FINANCEIRA

3.1 – Origens da Regulação Bancária

Quando se para e se reflete sobre as origens dos sistemas e mecanismos atuais de Regulação Bancária é impossível não pensar no Lord Bagehot que desde o século 19 já apontava uma grande preocupação aos londrinos sobre os rumos que o mercado financeiro regido pelo sistema de livre concorrência poderia provocar para toda a Inglaterra.

Em um de seus ensaios intitulado *Lombard Street* (1873) Bagehot foi o primeiro autor a apresentar de uma forma simples e didática o funcionamento do sistema financeiro e das instituições que dele faziam parte explicando inclusive um pouco acerca da concorrência bancária. Em seu livro, Bagehot tentava entender a crise gerada pela falência de um proeminente banco de Londres que espalhou complicações por todo o setor bancário para muitas cidades dependentes de Londres. O escrito de Bagehot se focava principalmente em uma das características principais dos bancos centrais a conhecida função de emprestador em última instância e propunha situações específicas para se emprestar, dentre elas se manter boas garantias acerca do empréstimo além de taxas de juros elevadas o suficiente para evitar que instituições que não necessitam do socorro de verdade tomem os empréstimos, para assim minimizar os efeitos de possíveis crises.

O autor sistematiza de forma consistente, em vistas do conhecimento restrito da época, o que mais tarde viria a ser considerado pelos pós-keynesianos como um dos fatores agravantes de crises-cíclicas no setor bancário e mercado financeiro, em suas próprias palavras:

In a natural state of banking, that in which all the principal banks kept their own reserve, this demand of the bill-brokers and other dependent dealers would be one of the principal calls on that reserve. At every period of incipient panic the holders of it would perceive that it was of great importance to themselves to support these dependent dealers. If the panic destroyed those dealers it would grow by what it fed upon (as is its nature), and might probably destroy also the bankers, the holders of the reserve. The public terror at such times is indiscriminate. When one house of good credit has perished, other houses of equal credit though of different nature are in danger of perishing. The many holders of the banking reserve would under the natural system of banking be obliged to advance out of that reserve to uphold bill-brokers and similar dealers. It would be essential to their own preservation not to let such dealers fail, and the protection of such dealers

would therefore be reckoned among the necessary purposes for which they retained that reserve. (BAGEHOT, 1873)

Com isso, Bagehot demonstrava que ainda que os bancos estivessem apenas cumprindo seu papel acabavam por agravar o pânico financeiro entre a população e por conta disso era muito importante uma forma de frear o que se podia chamar de efeito colateral e aqui entrava o importante papel nas agências que detinham a função de emprestadores de última instância se mostrarem mais consistentes e firmes no tratamento desses empréstimos para não fazer com que o ciclo do mercado financeiro explodisse em uma crise de proporções generalizadas.

Desde então, mais de um século se passou com diversas alterações nos mecanismos e nas instituições de regulação e supervisão bancária, mas, como muitos autores apontam, essas mudanças sempre visaram reduzir ou eliminar a vulnerabilidade do mercado financeiro até chegarmos aos Acordos de Basiléia que marca um ponto de extrema importância para o processo de evolução das formas de regulação bancária.

Com o início do século XX muitos autores entraram no cenário do mercado monetário e com isso também passaram a escrever sobre regulação financeira e bancária, já dando mais propriedade aos conceitos e características da supervisão bancária dentre outros importantes conceitos. Acima de tudo é importante sempre lembrar o porquê da necessidade de se regular o setor bancário, e isso será melhor abordado mais a frente, mas já de antemão deve se perceber a característica dos bancos de controlarem uma função tão importante da economia, no caso o mercado de crédito, e ainda assim estarem sujeitos a concorrência capitalista comum a todos os mercados no capitalismo forçando os bancos a serem também lucrativos e buscarem incessantemente a acumulação de capital.

3.2 – Principais Abordagens Teóricas da Atualidade

Após essa introdução histórica sobre a importância da regulação nos setores de uma economia e cientes de que essa área é super sensível ao processo evolucionário e ao *boom* crescente das inovações financeiras têm-se uma ramificação nas diversas teorias econômicas e suas formas de enxergar a interferência do Estado em suas economias por meio da regulação.

Durante as décadas de 1950 e 1960, ao que ficou conhecido como “consenso keynesiano” (DEOS; MENDONÇA, 2010), a intervenção do Estado em alguns setores da economia tinha um papel fundamental para trazer o desenvolvimento e crescimento econômico de todas as nações, fossem elas já consideradas desenvolvidas ou mesmo os conhecidos países emergentes. Isso podendo ser observado na situação dos ativos dos maiores Bancos do período, em que 50% eram de propriedade pública para os países industrializados enquanto para países em desenvolvimento chegava até mesmo ao patamar de 70%. Na década de 1980, o advento das políticas propostas no Consenso de Washington expressam o Estado não mais como um orientador da economia, mas sim como um peso ao interferir de maneira irracional atrapalhando o funcionamento pleno do livre mercado. Então, se inicia um período austero nas economias pelo mundo em grande parte caracterizado pelas privatizações de diversos setores. No que toca ao foco deste trabalho, ou seja, o setor bancário e o próprio sistema financeiro, temos que, até a década de 1990, em países desenvolvidos a participação do Estado como possuidor de bancos, medida pela posse de ativos como anteriormente, caiu para 25% e nos países em desenvolvimento para algo em torno de 50% (DEOS; MENDONÇA, 2010).

Continuando o processo histórico, já no início do século seguinte, pós-crise de 2008, ficou evidente para muitos políticos e economistas que o Sistema Financeiro não mais dispunha dos mecanismos necessários para sua auto-regulação e, mais uma vez, entra em pauta a necessidade do Estado como regulador sem barrar o desenvolvimento do sistema financeiro, pautando inclusive países com sistemas financeiros maduros como o caso dos Estados Unidos e o próprio Reino Unido. Chegando aqui a uma verdadeira ruptura acerca dessa participação do Estado, de um lado teóricos ancorados na incompletude de alguns mercados do sistema financeiro colocando o Estado como responsável por preencher falhas deixadas pelo setor privado, enquanto de um outro lado teóricos defendendo o Estado como agente de extrema importância mesmo em economias com um sistema financeiro “maduro” como responsável não apenas de suprir falhas deixadas pelo setor privado, mas como motor dinâmico em setores não abarcados pelo setor privado mas ainda assim de alguma forma considerados de vital relevância para as economias locais, setoriais ou nacionais. A primeira linha sendo aqui tratada como abordagem convencional e a segunda como a não-convencional

3.2.1 – *Teorias Convencionais*

Como já introduzido na sessão anterior essa vertente se baseia num Estado em certos aspectos ainda mínimo. Ou seja, seu papel se resumiria em tratar as brechas deixadas pelo setor privado que ainda desempenharia o papel de principal responsável pela manutenção do sistema financeiro como um todo, desta forma se dando principalmente em economias com um sistema financeiro pouco maduro ou ainda em um processo de gestação de modo geral característicos de economias periféricas.

Acerca desses teóricos convencionais muitas são suas subcategorias, porém tomando por base a classificação destacada por Yeyati, Micco e Panizza (2007 *apud* DEOS; MENDONÇA, 2010) podemos separar essa classificação em quatro grandes núcleos:

a) Solidez e Segurança:

O primeiro grupo aponta que o Estado precisa garantir a solidez e segurança do sistema financeiro como um todo, dada esta garantia o mercado de crédito terá a liberdade necessária para se desenvolver e evoluir a sua maneira, expandindo-se até mesmo para os setores com menor retorno do capital investido ou com difícil acessibilidade. Dentre os problemas de segurança destacados nesse grupo está a transformação de prazos. De uma forma geral, os bancos tendem a captar a curto prazo e conservar ativos ilíquidos ou de prazo mais longo além de externalidades negativas, dado que os bancos tendem a assumir riscos maiores do que os esperados por seus depositantes;

b) Assimetria de Informações:

O segundo grupo está focado na dificuldade e nos altos custos em se obter as informações necessárias no mercado bancário. Essa assimetria pode existir tanto de ofertantes para demandantes de crédito o que pode incorrer em racionamento de crédito, como apontado por Deos e Mendonça (2010), ou mesmo entre depositantes e as instituições responsáveis por recolher esses depósitos. O fato é que a existência dessa assimetria classifica o mercado de crédito como incompleto que resulta em soluções não-ótimas para preços e quantidades;

c) Projetos Socialmente Relevantes:

O terceiro grupo tem sua base dada a importância das externalidades positivas produzidas pelo financiamento ao investimento em projetos sociais de grande relevância para a sociedade contudo contrastada pela escassez de recursos privados para o investimento em projetos com baixo ou nenhum retorno financeiro. Este fato faz com que o mercado seja incapaz de alocar esses recursos sem a intervenção do Estado;

d) Desenvolvimento Financeiro:

O último argumento se caracteriza em promover o desenvolvimento financeiro como ferramenta fundamental para o combate a pobreza e a desigualdade como externalidade positiva, e tem em suas bases permitir o acesso de pessoas e setores que sem a ajuda do governo seriam incapazes de acessar esse crédito. Na defesa desse argumento também está a defesa da concorrência visto que sem a presença do Estado como fornecedor de recursos iria acabar concentrando o acesso ao crédito nas mãos de poucos e assim incentivar a formação de carteis ou outras quebras de concorrência semelhantes.

Qualquer que seja a justificativa e os argumentos utilizados por esses teóricos o mais importante a observar é que eles aceitam que o mercado ainda é capaz de agir como regulador na maior parcela referente ao setor bancário e apenas justificam a interferência do Estado em imperfeições ou pequenas falhas provocadas pela própria evolução do aporte sistêmico do sistema financeiro como um todo. Outra característica importante em se observar é que independente do argumento utilizado também entra em discussão o tipo de intervenção que melhor se encaixaria nas mais diversas situações, podendo ela variar de uma simples regulação prudencial até mesmo a posse total ou parcial de instituições bancárias como ferramenta importante para a resolução dessas falhas de mercado, consistentemente resumido por Deos e Mendonça (2010, p. 58) como a seguir:

[...] todos os argumentos estão radicados, em última instância, nos conceitos de falhas de mercado e geração de externalidades, posto que todos, de alguma forma, trabalham com a percepção de que aos bancos públicos cabe alocar crédito para setores e segmentos não adequadamente atendidos pelo mercado. Nesse sentido, compõem o que chamamos de visão convencional, uma vez que percebem a atuação dos bancos públicos nessa perspectiva, que consideramos excessivamente restrita.

3.2.2 – Teoria Não-Convencional

Em contramão aos modelos tidos como convencionais sobre a forma de intervenção do Estado no sistema financeiro temos o modelo que aponta a intervenção do Estado como um dos principais fatores responsáveis pelo equilíbrio no mercado bancário e nessa visão o Estado teria um papel bem mais ativo no sistema financeiro, fosse por meio de bancos públicos ou mesmo de políticas econômicas no setor em questão.

Partindo do pressuposto de que a estrutura financeira e todo seu aporte institucional, existe para garantir uma acumulação de capital saudável estimulando assim as inovações nos processos produtivos e a riqueza de uma economia, portanto sempre que esses aspectos não estiverem sendo abarcados pela estrutura financeira ou o sistema de crédito uma intervenção do governo é, sim, perfeitamente viável e em muitos aspectos até mesmo necessária (DEOS; MENDONÇA, 2010).

Observa-se então que o grande epicentro da crítica aqui composta se faz à incapacidade do mercado em gerar oferta de crédito a todos os demandantes de modo a levar esses serviços financeiros a todos que o desejarem, dessa forma contribuindo para as decisões de gastos e a distribuição de renda. Para melhor entender essa abordagem é preciso partir dos primórdios históricos do sistema financeiro e entendermos um pouco mais sobre o papel desenvolvido pelos bancos nessa vertente de pensamento.

A subordinação dos bancos à lógica de valorização do capital ou da riqueza significa, de um lado, que essas instituições não respondem passivamente às preferências dos demais agentes e, de outro lado, que estão em concorrência entre elas e com outras instituições financeiras para a obtenção do poder de mercado e de maiores lucros nos diferentes mercados financeiros, seja doméstico, seja internacional. (FREITAS, 2005, p. 26)

Entendendo assim a ótica e a lógica em que as instituições financeiras são colocadas se torna mais fácil observar a dificuldade na execução de suas atribuições mencionadas nos parágrafos anteriores uma vez que mesmo sendo responsáveis pela solidez e estabilidade do sistema financeiro ainda estão inseridos em um meio concorrencial buscando maximizar seus lucros, tal qual como outra empresa comum, e por conta disso o Estado precisa intervir para fomentar as atividades não tão lucrativas que são quase sempre ignoradas pelo setor privado. Desta forma, nos deparamos não

com uma simples falha de mercado, referente ao acesso ao crédito nesse caso, mas sim a um problema sistemático de grandes proporções.

3.3 – Evoluções e Inovações da Regulação Financeira

Tal qual nos demais seguimentos e mercados de uma economia o sistema financeiro está sujeito a constantes processos de transformação e adaptação as regras comuns de mercado ou mesmo as interações sociais que o compõe, e por isso é muito importante entender um pouco mais sobre o processo evolucionário do setor financeiro que hoje se mostra em sua roupagem atual.

Até a década de 1980 as alterações no sistema financeiro não chegavam a ter tanto impacto, principalmente por ainda haver muita limitação à funcionalidade do setor financeiro e sua dinâmica para todo o corpo das economias. No entanto, com o advento neoliberal e a propagação de políticas referentes a desregulação financeira e, juntamente com essas, os aportes referentes a globalização financeira (CHESNAIS, 1998) têm-se um período em que o Estado se afasta do segmento financeiro que se volta para o setor externo.

A década mencionada constitui então a base para uma série de mutações que o sistema financeiro passou modificando seus padrões e mesmo até suas instituições, buscando aumentar a capacidade de alavancagem além de financiamento a menores custos, e aqui vale apontar algumas dessas mudanças:

3.3.1 – O Processo de Securitização

A principal forma conhecida por mecanismo *off-balance sheet*, uma expressão que significa aquilo que não está registrado em balanço. Desde o início da década de 1980, tem sido cada vez mais recorrente a combinação de atividades bancárias às atividades não bancárias (conhecidas como *securities*). Estas têm sido as grandes apostas das instituições financeiras, tendo em vista o crescente número de fusões entre bancos e não-bancos até o extremo, de na atualidade, uma parcela significativa das grandes empresas possuírem seus próprios bancos. (MENDONÇA, 2004)

O processo de Securitização que se expandiu após a década de 1990 permitiu que bancos removessem empréstimos de seus balanços e dividissem o risco de crédito associado a tais empréstimos. Cumpre salientar que a securitização não diminui o risco do empréstimo, apenas o distribui entre os portadores dos títulos associados ao empréstimo.

As medidas desregulamentadoras sobre o sistema financeiro têm sido apontadas como as principais causadoras dessas integrações institucionais, e de fato isso é verdade já que graças a desregulação ativos anteriormente ilíquidos passam a poder ter seus financiamentos comercializados em mercados secundários tornando esses mercados bem procurados e com remunerações agradáveis. Vale lembrar também que comparado ao crédito bancário simples, as securitizações possuem vantagens competitivas para ambos os lados. Como aponta Lima (2005), pelo lado do investidor concede maior liquidez aos mercados secundários e já para os captadores de recursos, oferece maior liberdade em relação aos credores e menores taxas de captação.

3.3.2 – O Advento da Globalização Financeira

A supressão de controles cambiais e sobre os fluxos de capitais exigidas nos contratos firmados mediante o FMI tendo como base as propostas do Consenso de Washington permitiram a globalização financeira, levando agora uma apropriação dos benefícios por investidores institucionais a níveis internacionais.

Essa internacionalização do sistema financeiro é posta como um entrave aos processos de regulação uma vez que se torna ainda mais difícil controlar o acesso a esses mercados internacionais dada a existência de brechas nas transações que possam não estar sujeitas a qualquer sistema regulatório gerando assim riscos sistêmicos inclusive para economias que possam não estar diretamente ligadas a transação por meio de um processo de contágio encabeçando um efeito dominó sobre todas as economias.

A coexistência entre sistemas regulatórios diferenciados e mercados globais pode ainda suscitar vantagens concorrenciais entre instituições financeiras de países distintos, tendo sido esta inclusive a razão principal para o Acordo de Basileia, desenhado originalmente para os bancos internacionalmente ativos. (LIMA, 2005, p. 189)

A incidência de crises financeiras desde o início da década de 1980 deixou bem evidente a vulnerabilidade dessas economias mediante a globalização financeira e crises mais recentes no sistema financeiro (pós década de 1990) deixaram evidentes que, não só as economias emergentes estão sucessíveis a essas crises, mas também, as economias fortes podem vir a ser alvo dessas crises. Os argumentos contrários a essa crítica dizem que as tidas economias “saudáveis” são capazes de aguentar os efeitos desses contágios, mas ainda não se sabe se essa resiliência poderia se sustentar em meio a crises constantes de proporções maiores como os efeitos da crise de 2008. (LIMA, 2005)

3.3.3 – A Expansão do Mercado de Derivativos

Assim como os tópicos anteriores a liberalização da economia teve um papel forte na sua elaboração e aliado aos progressos nas tecnologias de informação e de computação têm se mostrado muito favorável ao desenvolvimento dessas inovações e nessas inovações é preciso destacar a criação de derivativos como a atividade mais impactante sobre os mercados financeiros contemporâneos.

Nas palavras de Lima (2005, p. 191) “derivativos são contratos financeiros acerca de características de ativos subjacentes, seus primários.”, para todos os efeitos derivativos tem a mesma sujeição a riscos que as operações financeiras tradicionais. A diferença primordial é que são mais complexos e sujeitos a uma maior rapidez de transformação dos riscos. Por esses motivos a presença de derivativos pode levar ao aumento da volatilidade e à maior presença de instabilidade nos mercados financeiros, tendo assim, a capacidade de acentuar tanto os aspectos positivos como os negativos.

Dentre os aspectos negativos dos derivativos, ainda podemos destacar a sua capacidade de ampliar os choques financeiros entre mercados, em níveis nacionais ou internacionais. Ampliar não se trataria apenas do efeito contágio, presente no risco sistêmico mesmo sem a presença dos derivativos. Na verdade, o comércio de derivativos cria novos elos entre os mercados e uma série de canais de alavancagem que também podem transmitir turbulências financeiras.

3.3.4 – Funções de Regulação e Supervisão Financeira

Desde os primórdios da financeirização das economias, no século XX, como já visto iniciada por volta da década de 1950 e tendo seu grande auge após a década de 1980, muito sempre foi discutido acerca das maneiras como o Estado poderia interferir sem prejudicar todo o desenvolvimento financeiro dos sistemas globais e essas formas crise após crise foram modificando e em alguns períodos o Estado foi mais forte e em outros assumiu uma postura bem passiva no desenrolar dos eventos.

Ainda durante o primeiro Acordo de Basileia, datado de 1988, as funções de regulação e supervisão não tinham sido alvo completo das autoridades financeiras como ferramenta importante para manter os mercados financeiros de certa forma livres de crises de instabilidade, e talvez esse tenha sido um dos grandes erros apontados em Basileia I (MENDONÇA, 2008). Essa problemática, dentre outros fatores, serão discutidos mais a fundo no capítulo seguinte onde será aprofundado os conceitos, propostas e resultados dos Acordos de Basileia.

4 – ACORDOS DE BASILÉIA

4.1 – Basiléia I: Marco Regulatório Internacional

Por volta de meados da década de oitenta, devido à preocupação com a fragilização dos bancos, surge a necessidade do desenvolvimento de padrões mínimos de capital para os bancos, assim nascendo o Basiléia I e, juntamente com ele, a noção da utilização de ferramentas internacionais para a adequação desse capital. O foco dessa padronização era reforçar a solidez do sistema bancário para aumentar a sua estabilidade e como efeito adicional, minimizar as desigualdades na competição bancária internacional. A estruturação desse acordo era composta de três bases: a) definição de capital; b) ponderação de riscos por classe de ativos; e c) instrumentos e mecanismos *off-balance sheet*.

Mesmo sem desviar da visão geral de trazer uma regulação ao sistema financeiro o objetivo principal da concepção de Basiléia I era a concorrência dos bancos internacionais para o equilíbrio do mercado financeiro, tendo em vista que os diferentes modelos de regulação dos países pelo mundo acabavam cedendo uma vantagem a bancos com um modelo regulatório mais frouxo e esses em âmbito internacional venciam a concorrência sem muita dificuldade (CASTRO, 2009).

O modelo era inovador no aspecto de armar as nações com um arcabouço de ferramentas, abrindo margem para as respectivas ponderações de cada país, para evitar a perda de espaço no mercado das instituições nacionais e assim conseguir colocar agências nacionais e internacionais em um patamar mais aproximado. Inovador também no que diz respeito ao arcabouço legal referente a regulação financeira em nível internacional já que até marco de 1988 não existiam limites para o capital financeiro internacional. O modelo era simples, uma vez que havia sido criado como ferramenta auxiliar e não para complicar o mercado financeiro, de início limitava-se apenas em regular o risco de crédito (ou seja, o risco dos bancos em se emprestar) e para isso ele propunha uma relação entre o capital de uma instituição bancária e seu Ativo Ponderado pelo Risco (APR), como observado a seguir:

Quadro 1 - Ponderação de risco por categoria de ativos

0%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Títulos do governo central ou do banco central do país em moeda local ▪ Títulos de governos ou bancos centrais de países da OCDE
0 a 50%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Títulos de instituições do setor público
20%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Títulos de bancos multilaterais de desenvolvimento ▪ Direitos de bancos incorporados na OCDE ▪ Direitos de bancos de fora da OCDE de prazos menores que 1 ano
50%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empréstimos imobiliários hipotecários
100%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Títulos do setor privado ▪ Títulos de governos fora da OCDE

FONTE : BIS (BCBS, 1988, p. 21).

Desse modo para cada ativo composto na carteira da instituição uma nota de ponderação era atribuída de acordo com o seu risco e a esse risco corresponderia um percentual pré-estabelecido como capital regulatório. Como exemplo temos:

O quociente Capital/APR deve, na recomendação internacional, ser de no mínimo 8% – ou adaptado pela Autoridade Monetária. Isto significa, por exemplo, que para “operações de crédito em geral e outros créditos” (cujo percentual é de 100%) deverá ser provisionado 8% de capital sobre o valor da operação; já para “repasses financeiros” (com coeficiente de 50%) bastam 4%. (CASTRO, 2009, p. 65)

Mesmo com o reconhecimento dos avanços trazidos por Basiléia I, suas resoluções foram amplamente criticadas principalmente por agências reguladoras/supervisoras do sistema financeiro, que se diziam insatisfeitas com um sistema tão fixo em suas ponderações que entrava em choque com a crescente evolução e sofisticação dos modelos de análise de riscos, principalmente os gerados pelos grandes bancos internacionais. Também não se concordava com a adequação do capital visto que nem sempre ele refletia diretamente a capacidade de absorção das instituições face a perdas inesperadas. De modo que o ponto principal das críticas ao Basiléia I incorriam em sua rigidez comparada a um sistema financeiro tão flexível e, por isso, se exigia uma flexibilização mais compatível com a capacidade inovadora do sistema financeiro em se modernizar.

Frente à importância dessa flexibilização, na tentativa de evitar que algumas instituições encontrassem maneiras de lucrar, sobre essa rigidez, esperava-se então aproximar as regras da prática observada no mercado. Então a revisão do Acordo de 1988, tomou o caminho da ampliação do uso das formas de avaliação de riscos usadas pelo mercado, abrangendo tanto a avaliação das instituições responsáveis por essa

análise de riscos quanto a avaliação interna de cada instituição financeira. Contudo, mesmo após os adendos referentes aos riscos de mercado o acordo ainda apresentava distorções problemáticas para o mercado financeiro: “Entre os vieses e distorções relacionados ao esquema presente no Acordo de 1988 colocam-se a generalização de operações de arbitragem, a diminuição da participação dos créditos de primeira linha nas carteiras dos bancos e o estímulo a empréstimos de curto prazo para países fora da OCDE.” (MENDONÇA, 2004, p.4)

Tendo em vistas as características apontadas acima, é fácil perceber o caráter pro-cíclico que Basiléia I não conseguia se livrar. Como explicado por Castro (2009) isso quer dizer que em situações de declínio no ciclo dos negócios as regras sugeridas no acordo viriam como um agravador da problemática já instaurada uma vez que a necessidade de requerimentos mínimos de capital forçariam as instituições a reduzirem ainda mais o crédito produtivo devido ao aumento da exigência de capital, sendo assim, ao invés de ampliar a oferta de crédito em períodos da economia mais lenta terminaria por atrasá-la ainda mais.

4.2 – Basiléia II: Renovação Rumo às Práticas de Mercado

Tendo sido publicado oficialmente em julho de 2004 toda a formulação do Novo Acordo continuou visando principalmente às instituições financeiras que atuavam no mercado internacional e giravam em torno da estrutura de três pilares que seriam os responsáveis por gerir suas regras regulatórias. Nessa atualização, as estruturas dos bancos são consideradas já consolidadas, de modo a se observar todas as instituições financeiras que façam parte do grupo bancário e assim podendo considerar os riscos assumidos pelo grupo como um todo.

Vale ressaltar que a proposta não visava ao trabalho dos pilares de forma individual, mas sim, que as três características deveriam cooperar entre si para um melhor resultado no mercado financeiro, da mesma forma que o cálculo do capital regulatório deveria ser feito de maneira cumulativa aos vários tipos de riscos.

4.2.1 – Pilar I: Requerimentos Mínimos de Capital

Esse ponto era a base de sustentação de Basiléia I e quanto ao que já existia não houve muita alteração, uma vez que as instituições ainda precisavam deter 8% de seu capital para fins regulatórios. A novidade nesse ponto é que, para além do risco padrão de crédito e o risco de mercado, adicionado como visto acima posteriormente no adendo de 1996, agora também seria considerado o risco operacional que era referente a problemas técnicos ou as conhecidas falhas humanas.

4.2.1.1 - Risco de Crédito:

Desde o início das medidas regulatórias propostas pelos acordos de Basiléia esse sempre foi o foco prioritário no que diz respeito ao risco, isso se deve e muito por esse ser o risco mais comum e facilmente mensurável. O risco de crédito, na página do Banco do Brasil, é definido como a possibilidade de perda resultante da incerteza quanto ao recebimento de valores pactuados com tomadores de empréstimos, contrapartes de contratos ou emissores de títulos.

No texto referente ao Acordo de Basiléia II, são três as formas de se mensurar esse risco: A abordagem padronizada (*Standardised*) e as abordagens com Modelos Internos (IRB – *Internal Risk Based Approches*), podendo esse último ser a básica (IRB *Foundation*) e a avançada (IRB *Advanced*). As principais características dessas abordagens serão tratadas logo abaixo:

a) Abordagem Padronizada:

Muito semelhante ao já apresentado no acordo de 1988 visto que aqui as próprias instituições iriam ponderar seus riscos de acordo com a proveniência de cada um de seus ativos. A lógica referente aos grupos de ativos foi mantida, no entanto os níveis de ponderações iguais para os ativos de um mesmo grupo foram levemente modificados para uma abordagem mais individual, inclusive se aceitando avaliações externas desses ativos. É possível perceber aqui que a análise de risco seguindo esse esquema tenderia a ser bem mais precisa ainda que menos uniforme.

b) Modelos Internos:

Nessa metodologia às próprias instituições é permitida a avaliação de seus próprios níveis mínimos de capital, apenas nos casos em que for realmente permitido pelo órgão supervisor. Deve ser observado nesse modelo alguns importantes índices referentes a ponderação dos riscos, como observado por Peppe (2006): Probabilidade de Inadimplência (*Probability of Default – PD*), Perda em Função da Inadimplência (*Loss Given Default – LGD*), Exposição à Inadimplência (*Exposure at Default – EAD*) e o Vencimento Efetivo (*Maturity – M*) das operações de crédito.

Existe uma divisão entre esses modelos internos que podem ser Básicos ou Avançados. Nos modelos básicos apenas a probabilidade de inadimplência será calculada pela referida instituição e os demais indicadores observados acima serão de responsabilidade do órgão supervisor, para os modelos avançados todos os indicadores passam a ser de responsabilidade da própria instituição financeira. Isso é melhor observado no quadro abaixo tirado de Mendonça (2004, p. 8):

Quadro 2 – Alimentação dos Modelos Internos

Grupos de Informações	Modelo Interno Básico	Modelo Interno Avançado
Probabilidade de Default ¹	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Perdas dadas o Default ²	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Exposição ao Default ³	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Maturidade Efetiva ⁴	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê ou baseados em estimativas dos bancos (decisão nacional)	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias

FONTE: BCBS (2003); BCBS (2004).

4.2.1.2 - Risco de Mercado:

No referente aos riscos de mercado, pouco foi modificado em relação ao que já existia no referente ao acordo anterior, especificamente, o adendo sobre Risco de Mercado de 1996.

Haveria dois modelos simples para o cálculo desses riscos: o Modelo Padronizado e o Modelo Avançado. No modelo padronizado seriam observadas quatro categorias de riscos, sendo elas: ações, câmbios, *commodities* e taxas de juros, apresentando uma metodologia simples para o cálculo e ponderação de cada uma delas.

No modelo avançado se faziam cálculos estatísticos buscando visualizar o pior cenário a que se poderia chegar com relação à perda máxima provável. Contudo, devido a complexidade do cálculo para a utilização desse modelo uma série de requisitos mínimos eram exigidos tanto quantitativa quanto qualitativamente.

4.1.2.3 - Risco Operacional:

Surgindo como adicional ao risco de crédito e ao risco de mercado, as instituições agora passariam a ponderar também em função de seus riscos operacionais. Riscos operacionais, de acordo com Mendonça (2004), são definidos como riscos de perdas incorridas em função de processos internos inadequados ou falidos e humanos ou sistêmicos, assim como de eventos externos, incluindo riscos legais e excluindo riscos de reputação e estratégicos.

Basileia II oferece três formas de se mensurar esse tipo de risco: o método básico (*Basic Indicator Approach – BIA*), o método padronizado (*Standardised Approach – TSA*) e o método avançado (*Advanced Measurement Approaches*).

Os dois primeiros se utilizam das receitas brutas anuais como base para sua aplicação. No método básico, o banco deve calcular o valor do capital a ser retido ao multiplicar sua receita bruta em função de um coeficiente fixo (0,15 para esse caso). Para o método padronizado, é levado em conta o diferencial em cada uma das linhas de negócios quanto a exposição ao risco operacional, desta forma, o cálculo deve ser da receita bruta em função de coeficientes fixos para cada uma das etapas, esse coeficiente sendo previamente denotado pelo Comitê referente ao volume de atividades do banco naquela área. No método avançado, a mensuração fica por conta dos modelos internos de cada instituição, mas a aprovação do modelo fica a cargo das autoridades de supervisão.

A proposta do Comitê é que as instituições evoluam do básico até os modelos avançados de acordo com suas próprias evoluções internas, saindo de um modelo mais estático e controlado até chegar num modelo próprio e autossuficiente, em sua grande maioria.

4.2.2 – Pilar II: Supervisão Bancária

O segundo pilar tem seu foco voltado para as instituições regulatórias do sistema financeiro, lembrando que, para o caso brasileiro, diretamente voltado ao Banco Central. Ressalta a importância da supervisão dessas instituições financeiras e que tomem medidas frente a sua avaliação.

É errado pensar que, com essas medidas, o Acordo está propondo apenas tirar a responsabilidade das instituições financeiras transferindo-as às autoridades fiscalizadoras. O desejável é criar uma ponte de eficiência e responsabilidade conjunta entre ambas funções. Para facilitar esse processo, o Basileia II indica quatro princípios que devem ser seguidos para simplificar as ações que os órgãos reguladores precisem tomar, como observado abaixo por Mendonça (2004, p. 9):

1º Princípio: Os bancos devem desenvolver processos para avaliar se sua adequação de capital é compatível com o perfil de riscos assumidos e estratégias para manter estes níveis de capital.

Não adianta para os bancos assumirem riscos que vão além das suas capacidades de solidez do capital e cabe a essas instituições de regulação desenvolver formas e maneiras de analisar a compatibilidade do risco das instituições financeiras com o seu referencial de capital e, dessa forma, evitar problemas futuros. O acordo também adiciona nesse princípio algumas ideias de como fazer esse processo sem acabar desestimulando todo o sistema financeiro do país.

2º Princípio: Os supervisores devem examinar e analisar as avaliações e estratégias de adequação de capital feitas pelos bancos, além de sua capacidade de monitorar e garantir a manutenção do índice de capital estipulado pelas regras vigentes. Cabe também a estas autoridades a tomada de medidas adequadas quando o comportamento dos bancos não se mostrar satisfatório.

Por meio desse princípio passa a ser de extrema importância avaliar os mecanismos adotados por cada instituição financeira de fazer suas análises e comparar seus riscos com a qualidade de seu capital. Não adianta simplesmente manter o capital suficiente para cobrir seu risco, mas é necessário se conhecer e adequar as ferramentas usadas para essa avaliação.

Os bancos devem ser obrigados a divulgar suas metodologias internas de classificação (IRE) e as autoridades de fiscalização, por sua vez, devem garantir que as condições referentes aos requisitos mínimos de capital estão sendo atingidos. (ONO, 2002, p. 35)

3º Princípio: As autoridades devem esperar e poder exigir que os bancos operem acima dos índices mínimos de capital.

Nem sempre se manter o mínimo de capital exigido pelo primeiro Pilar é suficiente para cobrir todas as incertezas que as instituições financeiras estão sujeitas. Por isso, visando sanar essa problemática, em alguns casos é importante que as instituições operem com uma taxa de capital superior ao mínimo, algo conhecido como *buffer* no setor bancário.

Essa atividade é muito importante para se elevar a imagem e avaliação das instituições. As grandes flutuações durante os ciclos de negócios que modificam os volumes transacionados e podem pegar os bancos desprevenidos principalmente em situações econômicas desfavoráveis, dentre outros fatores, podem ser superados com o *buffer*. Tendo isso em mente se nota a importância para as autoridades observarem essas situações específicas com antecedência e poderem exigir mudanças antes que o problema de fato exploda.

4º Princípio: Supervisores devem intervir precocemente a fim de evitar que o capital fique abaixo do necessário para suportar os riscos assumidos pelo banco e deve exigir ação rápida se este capital não se mantiver ou restaurar.

Em última instância, uma interferência bem direta que pode surgir, como a restrição ao pagamento de dividendos, solicitar ao banco a elaboração e implementação de um plano de recuperação da adequação de capital ou ainda solicitar um levantamento imediato de capital adicional. (ONO, 2002)

É possível se notar a importância dada ao papel da instituição reguladora para manter a segurança e o respeito às regras do primeiro pilar, além de captar também falhas e outros problemas que, devido à dificuldade de mensuração, possam não ser englobados pelo pilar, entregando assim uma ferramenta muito forte de controle do sistema financeiro.

4.2.3 – Pilar III: Disciplina de Mercado

Para o terceiro pilar, o foco foi direcionado à problemática gerada por uma das mais comuns falhas de mercado: Assimetria de Informações. A ideia é que as instituições financeiras disponibilizem, para o máximo de pessoas possíveis, todas as suas informações referentes à gestão de risco e capital. Essa característica é muito importante já que, agora, graças aos modelos internos de avaliação de riscos, existiria uma maior liberdade das instituições financeiras para organizar suas carteiras.

A introdução da disciplina de mercado como o terceiro pilar do Novo Acordo traz a lógica do mercado para o centro da discussão das novas regras para a regulamentação dos mercados financeiros, marcando o aprofundamento da tendência já explicitada nos pilares anteriores. (MENDONÇA, 2004, p. 10)

Observa-se então, desenhado nesse esboço, uma tentativa de aumentar a participação das instituições reguladoras, mas sem ainda se dotar de uma agressividade total capaz de embaralhar o mercado bancário uma vez que a tendência de maneira geral será de uma importante avaliação e participação também do mercado.

4.3 – Basiléia III: Atualização

Ainda sob a sombra do fantasma da Crise de 2008, durante uma reunião do G20 em 2009, em Pittsburg, surgiu o interesse em um conjunto de reformas para o setor financeiro que fosse capaz de corrigir o excessivo gosto pelo risco das instituições financeiras. Apesar da urgência no pedido, a primeira resposta de fato só foi dada pela CBSB em outubro de 2010 e visava solucionar pontos específicos criticados no Basiléia II principalmente três aspectos determinantes: o *excesso de alavancagem*, a *baixa qualidade de capital* dos bancos e, claro, as *deficiências de liquidez*.

Sobre os pilares de Basiléia II se estruturou o Basiléia III que agora tinha seu foco voltado para fortalecer a resiliência dos bancos e do sistema bancário como um todo, defendendo assim as economias reais da depressão pós- crise provocada pelo sistema financeiro. Vale lembrar também que Basiléia III tomou esse caminho apenas porque o Comitê de Basiléia tomou o setor bancário não como causador da crise, mas sim como o principal setor a difundir a crise devido à sua baixa resiliência. As propostas de Basiléia III visavam principalmente de maneira direta as falhas de seu antecessor em

resistir a crise e para isso algumas exigências surgiam como por exemplo: elevação da qualidade de capital, aumento da cobertura de risco, padrões mínimos de liquidez global entre outros.

4.3.1 – Aperfeiçoamento de Velhas Medidas

Em primeiro lugar, o foco do acordo veio na tentativa de melhorar a qualidade do capital retido pelas instituições financeiras e assim reforçar a importância do capital social da instituição em questão como grande responsável em minimizar as perdas dessas instituições. Desta forma, é acrescentado aos limites de capital regulatório, já exposto no acordo anterior, uma taxa referente a exposição desse capital social deixando assim a instituição como um todo mais resistente a perdas.

Adicionalmente à modificação acima, também foi acrescentada uma modificação no sentido quantitativo do capital, uma vez que os valores anteriormente propostos foram aumentados. “A elevação dos requerimentos de capital e o salto de qualidade no capital regulatório visam em conjunto tornar mais adequadas as provisões exigidas dos bancos e elevar suas capacidades de absorção de perdas.” (MARTINS, 2011)

4.3.2 – Novas Medidas

Sobre esse grupo de medidas é interessante observar que são propostas tanto medidas inéditas assim como se resgatam medidas anteriormente perdidas referentes ao período pré-basileia. Na primeira situação, reforça-se a importância de ferramentas adequadas para a manutenção do capital e focadas na solvência dos bancos, especificamente medidas protetoras como a formação de colchões de capital; para a segunda situação volta-se para a importância de observar os índices referentes a liquidez, fator que remonta até mesmo os primórdios da regulação com Bagehot (1873).

As medidas referentes à solvência dos bancos, tem como objetivo fortalecer as instituições para que elas possam resistir a perdas inesperadas. Para isso, o acordo sugere o recolhimento de um percentual adicional de capital (2,5% ponderado pelo risco dos ativos), ou seja, por ser adicional, primeiramente é preciso recolher o percentual referente ao capital regulatório (4,5%), e esse capital deverá ser mantido para servir

exatamente em situações de crise ou dificuldade econômica que possam abalar a solvência da instituição. Também ainda buscando sanar o problema de solvência bancária é adicionada ao colchão, gerado pelo recolhimento acima mencionado, uma taxa de capital que entraria na equação como capital anticíclico que iria variar de acordo com a situação macroeconômica da economia podendo ir de 0% até mesmo 2,5% adicional às taxas já mencionadas. Como observado por Martins (2011) essas medidas são responsáveis por elevar o capital regulatório mínimo, no passado estacionado em 8% para um patamar de até 10,5%.

Ainda como nova medida, agora a alavancagem dos bancos também é observada e recebe um tratamento especial e um índice de alavancagem é inserido nesse acordo. Esse índice precisa ter como base o capital principal da instituição. Essa medida revela a necessidade do comprometimento maior do capital próprio das instituições.

A nova abordagem que Basileia III trouxe ao sistema bancário, além da importância da solvência bancária para o combate às crises, a liquidez também passa a ser considerada um importante ponto nessa luta, não podendo então ser deixada de lado. Quanto a esse fator, são adicionados dois índices de liquidez sobre as carteiras de ativos dos bancos, um referente ao curto prazo e outro ao longo prazo. No primeiro caso o índice incentiva os bancos a manter em suas carteiras ativos de extrema liquidez, ou seja, que possam ser convertidos em moedas rápida ou mesmo imediatamente. Para o segundo caso, vindo como um reforço ao primeiro, busca fazer com que mesmo ativos de longa maturação possuam base em um fundo sólido, claro que respeitando seu perfil de risco.

4.3.3 – Visão Geral

Mesmo diante de seus avanços, o acordo ainda mantém problemas de seu antecessor. As medidas preventivas que as agências supervisoras poderiam aplicar acabariam de fato não correspondendo de maneira real à avaliação daquele risco, ou seja, é como se a diversificação dos modelos de análise acabasse cegando a avaliação das instituições. Ressaltando também a problemática brasileira:

Além disso, para países como o Brasil e seus demais pares latino-americanos, que contam com ampla participação de bancos públicos e de desenvolvimento em seus sistemas bancários, Basileia III tem uma

implicação grave: reforça a imposição de uma lógica privada de atuação a estas instituições públicas.(MARTINS, 2011, p. 11)

Basiléia III cria um senso mais generalista sobre a questão regulatória de modo a submeter todas as instituições financeiras às mesmas regras na tentativa de encontrar um equilíbrio estável para o sistema financeiro como um todo. Esse fator acaba por desrespeitar estratégias específicas dos bancos, a exemplo os bancos de desenvolvimento dado à cima, e por isso acaba gerando um choque entre essas diferentes formas de intervenção do Estado

Pode-se dizer que a novidade mais relevante em Basileia III não está tanto no aumento de capital nem na importância de sua qualidade, ainda que esses fatores sejam relevantes, mas sim no retorno à ênfase da estabilidade macro e na necessidade de controlar o risco de liquidez.

5 – BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E O CASO BRASILEIRO

5.1 – Histórico do Mercado Bancário Brasileiro

5.1.1 – Origens do Sistema Financeiro Nacional

Antes de mergulhar de vez no importante papel dos Bancos de Desenvolvimento na sociedade capitalista e entender um pouco melhor a complexidade de suas atividades, é imprescindível uma noção sobre a dinâmica do setor bancário. Por isso, nos tópicos que se seguem busca-se uma estruturação histórica da formação e maturação do sistema financeiro nacional.

Em 1853, surgiu o Banco do Brasil, uma fusão do Banco do Brasil, fundado em 1851 pelo Barão de Mauá, com o Banco Comercial do Rio de Janeiro, gerada pelo Império que desejava uma reforma financeira. A nova instituição ficou responsável pela emissão de papel moeda. Outro interesse do governo na atividade creditícia é demonstrado pela criação da Caixa Econômica do Monte de Socorro do Rio de Janeiro, em 1861, instituição precursora da Caixa Econômica Federal. As instituições financeiras de até então tinham um caráter político e social mais do que econômico, pois eram restritas à atuação creditícia para o setor público (COSTA NETO, 2004). Ao final do ciclo imperial, a maior parte da atividade bancária estava localizada no Rio de Janeiro (cerca de 80%) e tinha uma atuação muito restrita.

Logo após a proclamação da República, veio uma tentativa de flexibilização das limitações ao crédito. Em 1890, Rui Barbosa empreendeu a reforma bancária e estabeleceu emissões lastreadas em apólices da dívida pública. Dentro desse novo modelo financeiro, foram criados bancos privados que ficavam responsáveis pela emissão de notas até o valor das apólices que compusessem o seu fundo social. Esse foi o conhecido período do Encilhamento, o qual teve intensa expansão do crédito e do número de entidades emissoras, o que mais tarde culminaria em intervenção do Estado na atividade bancária.

A partir de 1931, aos bancos estrangeiros que viessem operar no Brasil se colocou requisito adicional: suas sedes no país não poderiam ter capital inferior a nove mil contos de réis. As reclamações sobre o capital bancário estrangeiro eram velhas e vinham do próprio ingresso desses bancos na atividade do país como o fato de serem facilitadores de importações e terem remessas altas de lucros enviados ao exterior, o que

favorecia os déficits na balança de pagamentos. Com essa reforma, os bancos estrangeiros foram obrigados a trazer capital para o país, o que pareceu provocar uma barreira ao ingresso de novos bancos estrangeiros.

No início da década de 1940, seguindo a análise proposta por Costa Neto (2004), quando a pauta exportadora era predominantemente agrícola, mais especificamente cafeeicultura, as exportações brasileiras aumentaram e diante dos obstáculos de financiamento externo devido aos efeitos da II Guerra Mundial, os bancos brasileiros federais assumiram novamente um papel estratégico de sustentação financeira no Brasil. Já no final da década, com o final da Guerra, os olhos da política externa norte-americana passaram a se focar na reconstrução da Europa, deixando para o Brasil apenas a questão da estabilização monetária e projetos de infraestrutura.

Ao longo do primeiro mandato democrático de Vargas, as contas públicas foram reduzidas e houve um aumento da receita devido à inflação. Houve um conservadorismo na política monetária, contudo uma expansão do crédito alimentada pelas atividades do Banco do Brasil compensou a redução dos empréstimos cedidos ao Tesouro Nacional por conta dos prejuízos econômicos da Guerra. Apesar da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) ter o privilégio de controle sobre a base monetária e creditícia, ficava sob a responsabilidade do Banco do Brasil as tarefas executivas, abrindo margem para ações antagônicas entre as instituições. Em 1943, em São Paulo, nasceu um dos bancos que iria se tornar um dos maiores do país em alguns anos: o Bradesco. Dentro dessa conjuntura de bancos voltados para investimentos nacionais, o Bradesco criou a Casa do Acionista que oferecia serviços exclusivos para investidores. Após oito anos de sua fundação, o Bradesco era o líder em número de contas e depósitos dos bancos privados. No mesmo ano da fundação do Bradesco, nasceu também o Itaú, que antes se chamava Banco Central do Crédito em São Paulo.

A CMBEU (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos) defendeu que as distorções de investimento causadas ao final de 1940 foram causadas pela inflação de preços, o que afetou a lucratividade em muitos setores em 1950. No seu parecer, essa questão foi o que exerceu maior influência em tornar as empresas de transporte e de energia elétrica deficitárias. Os investimentos em tais setores decaíram na mesma época da expansão industrial e urbana. Com essas distorções, a fim de se criar uma entidade que gerisse os recursos financeiros internos e externos, nasceu o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), sob uma forma autônoma mas sujeita ao Ministério da Fazenda.

O BNDE ficou com os recursos das Caixas Econômicas Federais e as companhias de seguro e capitalização dos órgãos da previdência social. Esses recursos eram limitados a 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais, 25% das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização e 3% da receita anual dos órgãos de previdência social.

No período após a década de 50, houve uma ascensão do planejamento econômico no país como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, Plano de Obras e Equipamentos e Plano Salte. Diversas bases institucionais envolveram a esfera privada na programação indicativa de infraestrutura, já as atividades do setor público eram controladas, direta ou indiretamente, pelo BNDE.

Diretamente, por meio dos recursos do Programa de Reparelhamento Econômico e dos avais e garantias que eram indispensáveis para a obtenção de financiamentos no exterior. Indiretamente, porque os recursos orçamentários vinculados, tais como o Fundo Federal de Eletrificação (1954), o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias (regulamentado em 1955), o Fundo de Pavimentação (1955), o Fundo da Marinha Mercante (1958), o Fundo Portuário Nacional (1958), mesmo quando não manipuláveis discricionariamente pelo BNDE, eram nele depositados. (COSTA NETO, 2004, p. 99)

Os bancos estaduais e sociedades de economia mista serviram de ferramenta para o estímulo a novos investimentos, transformando a política administrativa num plano estadual. A maior restrição dessas atividades desenvolvimentistas dos bancos estaduais era a baixa parcela de recursos destinados a créditos de longo prazo via fundos constituídos com recursos fiscais dos estados. Foi em 1965 que a atuação do BNDE junto a programas estaduais de planejamento se relacionou com a formação de capital humano, dados de análise de mercado e análise de oportunidades industriais.

No decorrer dos anos de 1965 e 1966, houve uma reorganização do Sistema Financeiro Nacional que além de instrumentalizar o combate à inflação, fazer com que os bancos públicos se envolvessem mais a fundo na promoção do desenvolvimento econômico do país, com base no mercado de capitais eficiente e um sistema financeiro variado e dinâmico. A nova legislação do SFN também criou o Banco Central do Brasil, o “banco dos bancos”. Dentro dessa reorganização, houve um esforço para constituir a poupança de longo prazo e garantir fontes de recursos de origem não-inflacionária para o setor público. Os haveres financeiros que tinham passado antes por um declínio, tiveram um crescimento: saindo de 26% para, em cinco anos, serem 43,5% do PIB do

Brasil. Os haveres financeiros não-monetários saíram de 1,6% para 9,3% do PIB, o que em 1973 se tornaria 24%. (COSTA NETO, 2004)

Uma parte muito grande dos ativos corrigidos era dos bancos públicos na década de 1970. Em 1973, cerca de 86% e em 1978 88%, dos contratos financeiros firmados eram direcionados a agências federais e estaduais, tais como: Banco Nacional da Habitação (BNH), Caixas Econômicas, Tesouros Nacionais e Estaduais e o BNDE. Havia, portanto, um grau de concentração gigantesco no mercado de bancos, sendo este quase totalmente controlado pelos bancos públicos. Para Costa Neto (2004), não é que tenha havido uma proibição jurídica para emissão de débitos pelas entidades privadas, mas essa recusa geral estava relacionada aos riscos de insolvência dessas operações diante da flutuação da inflação.

Durante três décadas (1964-1994), houve intensos ciclos inflacionários que impactaram em uma proteção via correção monetária a aplicações e empréstimos, gerando em contrapartida um regime de ‘indexação monetária’, o qual abriu um período de altos lucros para os bancos. Nessas três décadas, houve três estágios para o mercado bancário, apontados por Costa Neto (2004):

- 1964-1974: esforço de implantação do sistema americano de segmentação das instituições financeiras, propiciando um isolamento dos velhos banqueiros e a ascensão de novos na esteira do *boom* do mercado de capitais;
- 1974-1988: concentração, conglomeração e internacionalização bancária, de modo a fortalecer os grupos consolidados internacionalmente e repreendendo os grupos nacionais menores;
- 1989-1994: após a Constituinte, houve a liberalização do mercado financeiro e abertura externa aos capitais estrangeiros e denominação das corretoras como ‘bancos múltiplos’.

5.1.2 – Políticas de Liberalização Econômica

Após a maior abertura devido à estabilização inflacionária do Plano Real em 1994, houve um estágio transitório de crise no mercado dos bancos com: liquidação de grandes bancos privados nacionais, privatização de bancos estaduais, reestruturação patrimonial das instituições financeiras públicas federais, concentração e desestatização bancária. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, os bancos privados tiveram a partir de então, um forte crescimento no mercado. A “reserva de mercado”,

lembrando que está não constitui de fato uma restrição legal, aos bancos públicos que estivera presente desde Vargas, deixou de existir, passando a ter uma concentração do setor para os grandes grupos privados internacionais aqui instalados.

Nesse ponto é importante salientar todo o contexto que levou até essa liberalização e mostrar também que ela aconteceu em diferentes estágios para a economia brasileira, estágios que foram interpretados a seguir por Hermann (2005).

1. Primeira Fase da Política de Liberalização (1987 – 1993):

Nesse período foi promovida uma onda de desregulamentação bancária, encabeçada pela reforma bancária de 1988, que permitiu a formação dos chamados bancos múltiplos, e uma ampliação no grau de abertura financeira do Brasil, principalmente no que se refere aos investimentos estrangeiros em portfólio. Durante esse período não há relevante avanço quanto ao ajuste macroeconômico uma vez que mesmo tendo se conseguido um melhor equilíbrio externo e nas contas do governo o processo inflacionário, herdada desde a década de 1970, continuava sem uma cura eficiente.

A desregulamentação bancária e a abertura financeira deste período respondem, prioritariamente, a pressões macroeconômicas da época e, apenas secundariamente, a objetivos de longo prazo. [...] A mudança na legislação relativa a fluxos de capital, por sua vez, visava facilitar o retorno do país ao mercado financeiro internacional. (HERMANN, 2005, p. 2014)

A política buscava seu objetivo partindo de três esferas distintas, nas relações financeiras do país com o exterior: o ingresso de capital estrangeiro; a remessa de capital e o grau de conversibilidade em moeda estrangeira dos ativos em moeda nacional.

O primeiro tópico provavelmente foi o foco maior das medidas adotadas pelo governo no período tendo seu pontapé inicial com a regulamentação dos investimentos estrangeiros no mercado brasileiro, permitindo dessa forma que investidores estrangeiros pudessem adquirir ações de empresas brasileiras, ainda que não pudessem deter total controle sobre essas empresas nacionais. Uma série de resoluções e anexos se responsabilizaram por lentamente permitir o investimento estrangeiro nos mais diversos ramos da economia nacional.

Com relação à remessa de capital diversas operações da conta de transações correntes, no que se refere a balança de serviços e as transferências unilaterais, foram

liberadas durante esse período permitindo assim, segundo Hermann (2005), que instituições financeiras e empresas do setor de turismo fossem autorizadas a fazer operações de “compra e venda” do câmbio de viajantes. A partir de 1989, as instituições financeiras foram autorizadas a realizar operações de arbitragem de moedas entre o segmento comercial e/ou flutuante, o segundo segmento tendo se ampliado no decorrer de todo esse período (1987 – 1993).

Já com relação ao último ponto ele quase não foi tocado durante essa primeira fase. Na verdade, até 1991, não houve qualquer menção por menor que fosse nesse sentido, ao contrário como podemos ver em Hermann (2005, p. 222):

Em meio às dificuldades externas do país, em janeiro de 1989 o governo determinou a centralização do câmbio, submetendo as remessas de divisas para pagamento de juros e amortizações da dívida externa, bem como a títulos de lucros e dividendos, à prévia autorização do Bacen. [...] Os pagamentos externos foram sendo liberados gradualmente a partir de 1991, voltando a ser normalmente autorizados somente em abril de 1994, com a conclusão de nova rodada de renegociação da dívida externa brasileira.

Dessa forma, podemos ver que diferente de uma política de desenvolvimento, tendo em vista mudanças estruturais alvejando um longo prazo da economia, essa primeira fase teve um carácter de ajuste externo visando o curto prazo, buscando adaptar o mercado financeiro brasileiro a todas as transformações em andamento no sistema financeiro de países desenvolvidos, tornando o Brasil em pares com os países menos desenvolvidos na captação desses recursos, por isso o extremo foco no mercado de capitais.

Também se faz interessante observar que apesar do desequilíbrio fiscal, as altas taxas de inflação e com isso a grande incerteza dessa fase, o Brasil conseguiu ampliar sua captação de capital externo. Isso se deveu para Hermann (2005) a dois principais fatores: a) o contexto financeiro internacional marcado por alta liquidez e juros em queda nas principais fontes exportadoras de capital da época (Estados Unidos e Europa); b) a assinatura de novo acordo com os credores da dívida brasileira em 1992, após muitas tentativas falhas. Considerando os problemas internos relacionados ao processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor, não se pode atribuir a recuperação dos fluxos de capital a mudanças internas provocadas pelas tentativas de ajustes macroeconômicos e sim ao cenário financeiro internacional comentado acima.

2. Segunda Fase da Política de Liberalização (1994 – 1996):

Três premissas guiaram este período: estabilização de preços; a regulação bancária prudencial e a ampliação do grau de abertura. Lembrando que o enfoque na abertura financeira, além de ser uma das principais medidas responsáveis por reinserir o Brasil no mercado financeiro internacional teve também um importante papel para a estabilização dos preços.

Baseando-se no exemplo de outros países latino-americanos, em 1994 foi adotado no Brasil um plano heterodoxo para estabilização dos preços que se baseava na adoção de âncora cambial, ou seja, apostava na fixação da taxa de câmbio como forte indutor do processo de estabilização dos preços (HERMANN, 2005). Duas condições se faziam fundamentais para que esse processo fosse realizado: a primeira está associada ao grau elevado de abertura comercial e a segunda está relacionada a alta disponibilidade de reservas internacionais para manter a taxa de câmbio fixada pelo Banco Central.

A primeira condição foi satisfeita já que o Brasil já havia iniciado o processo de abertura comercial e financeira há alguns anos e com a implantação da URV – que foi um novo indexador formado pela média dos três principais índices de inflação durante a implementação do plano real (1994) – que foi responsável por realizar o que ficou conhecido como “dolarização à brasileira” conforme os agentes econômicos aderiam a URV como indexador, lembrando que todo o processo de uma maneira natural e espontânea.

Para a segunda condição não era suficiente apenas dispor das reservas necessárias para a manutenção do câmbio fixado, mas em certo grau haver um acesso fácil do país ao mercado financeiro internacional. Como visto em Hermann (2005, p. 226) “Isto constitui uma margem de segurança para a estabilidade cambial e reforça o apelo à liberalização financeira prévia à estabilização.”. O acesso ao mercado financeiro internacional, graças a abertura comercial, estava a um passo de distância porém ainda era importante mudar a imagem de inadimplência do Brasil para o mundo e isso foi possível graças às renegociações da dívida com os credores internacionais tornando o Brasil um bom pagador em potencial.

Tem-se então que a segunda fase da liberalização vem para ampliar os aspectos identificados na primeira fase e como novidade pode-se apontar as políticas de incentivo a entrada de bancos estrangeiros no país a partir de 1995, criadas devido a ameaça de crise bancária prevista pelo Bacen (principalmente devido a queda da

inflação e as perdas de receitas advindas da própria inflação por parte dos bancos) e posteriormente mantidas para aumentar o grau de concorrência no mercado brasileiro.

3. Crise do Modelo Cambial-Monetário (1997 – 1999):

Ainda no período de vigência da segunda fase da política de liberalização o país passou por alguns episódios relacionados às dificuldades em se manter o câmbio, como apresentado por Hermann (2005, p. 234): “... em março de 1995, em fins de outubro de 1997 e no início de agosto de 1998, que culminou com a flexibilização forçada do regime cambial nos primeiros dias de 1999.”.

O primeiro caso se deveu a um contágio da crise mexicana de 1994, à perda de reservas brasileiras se estendeu de dezembro de 1994 até abril de 1995, cerca de US\$ 10 bilhões. A resposta do governo brasileiro foi rápida e conseguiu evitar que a crise se prolongasse por muito mais. O aumento da taxa de juros e a mudança do regime cambial, agora optando por se apoiar em um sistema de bandas, foram suficientes para evitar a fuga de capitais e ainda conseguiu tornar o mercado brasileiro internacionalmente tão atrativo que ainda no fim do mesmo ano foi preciso se criar medidas de controle do ingresso de capital. Vale lembrar também, que isso só foi possível graças ao controle das expectativas dos investidores internacionais, já que o Brasil mantinha uma boa imagem externa e se gerava uma especulação positiva em torno do recém eleito presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), por conta de uma de suas bandeiras de campanha ter sido um amplo programa de reformas estruturais.

Já o ataque especulativo ocorrido em 1997, como o anterior, não teve suas bases em problemas domésticos mas sim transmitido ao Brasil por um efeito de contágio advindo da crise cambial do sudeste asiático, iniciada em julho do mesmo ano na Tailândia e que rapidamente se espalhou pela Indonésia, Malásia e Filipinas, chegando, inclusive, mais tarde a Coréia do Sul (HERMANN, 2005). Essa crise teve um impacto bem maior que a anterior no que se refere à perda de reservas, uma vez que mesmo tendo durado o equivalente a apenas um mês foi capaz de causar quase o mesmo dano que a crise de 1995 (9,9 bilhões). Apesar de aparentemente evidenciar uma crise de confiança, ainda maior que a de 1995, o combate a essa crise se deu com medidas clássicas de defesa contra especulações, como aumento da taxa de juros interbancária, venda de dólares pelo Bacen e venda de títulos públicos indexados à taxa de câmbio.

O histórico para o terceiro caso (crise de 1998) se manteve bem semelhante ao seu anterior. Tão logo os impactos da crise de 1997 foram contidos o Brasil voltou a

atrair o capital estrangeiro, mesmo que o mercado internacional ainda estivesse um tanto quanto instável. Assim como em 1995 a captação externa se tornou superior ao financiamento do déficit em conta corrente em fins de 1997 iniciando assim um novo momento de acumulação de reservas que foi seguido por um lento movimento de perda dessas reservas acumuladas, tal qual o que antecedeu o ataque especulativo de 1997 (HERMANN, 2005). Esse afastamento dos investidores se deveu principalmente ao aprofundamento da crise asiática, pesando nesse ponto a crise política pela qual passava a Indonésia e também os sucessivos problemas bancários e a crise social na Coréia do Sul, adicionalment, o Japão começava uma crise bancária que estava afundando o país em um período de recessão e causando uma rápida desvalorização do iene frente ao dólar. A instabilidade do mercado internacional também foi agravada pela crise financeira russa e ainda a possibilidade do FED elevar a taxa básica de juros americana.

Pelo lado interno da economia, o resultado fiscal não se mostrava muito satisfatório. O déficit operacional de 5% do PIB revelava o início de um processo de deterioração das contas públicas, já que os resultados anteriores mostravam um aumento contínuo (4,7% no início do ano e 4,5% ao final de 1997). Toda essa problemática se agravava ainda mais com a proximidade das eleições e a imagem do Brasil externamente caiu um pouco, principalmente quando acabou por ser comparado ao caso da Rússia, de maneira errônea como vemos a seguir:

A rigor, a única semelhança entre a situação econômica dos dois países era o nível do déficit público nominal, em torno de 8% do PIB. No mais, ao contrário do caso russo, a dívida pública brasileira, embora crescente, era predominantemente denominada em moeda local e detida por credores também locais. Além disso, o Brasil passava apenas por um momento de incerteza política, comum às vésperas de eleições, mas não por uma crise política; por fim, o país não se encontrava mergulhado em um quadro de profunda recessão e crise social, o que facilitava a busca de soluções para o problema fiscal – como, de fato, ocorreu. (HERMANN, 2005, p. 241)

Após esses fatos, o Brasil ainda tentou por mais algumas vezes manter seu sistema de câmbio recorrendo inclusive ao auxílio do Fundo Monetário Internacional, que em um primeiro momento deu ao governo brasileiro o apoio necessário, porém devido a instabilidade e perda de reservas do Bacen na tentativa de manter o regime de controle da taxa de câmbio, mesmo que suavizado pelos diferentes modelos de regime de câmbio fixo ou semifixo implantados no curto período, o FMI retirou seu apoio e o modelo se tornou insustentável adotando-se então a flexibilização total por meio do câmbio flutuante (HERMANN, 2005).

Já no século XXI, algumas medidas foram adotadas visando dar flexibilidade ao mercado de cambial e aos investimentos externos. A diversificação do mercado cambial entre flutuante e comercial foi mantida apenas no registro, mas as transações já haviam todas sido unificadas desde o início de 1999. Houve uma maior liberdade dos investidores estrangeiros que anteriormente precisavam escolher investir em mercados específicos e eram obrigados a gerar gastos extras quando desejavam movimentar seus investimentos entre as aplicações (referentes a Imposto de Renda e IOF por exemplo).

A partir de 2003, começou um processo denominado com “bancarização”, em que houve um maior acesso popular aos bancos devido a expansão do crédito. No final de 2006, o Brasil tinha 76.8 milhões de poupanças e 59.5 milhões de contas correntes ativas, já pra 2012 houve um aumento de 50% nas poupanças e 37% nas contas correntes, ampliando assim a demanda do mercado bancário. Além de fomentar o consumo, a recente expansão das modalidades de crédito gerou inclusão bancária de milhões de pessoas, o que aqueceu muito o mercado no país. Ainda que exista um certo grau de concentração atualmente, se comparado ao papel histórico do mercado bancário, houve desconcentração da chamada ‘reserva de mercado’ dos bancos públicos e aumento da concorrência no mercado bancário. (COSTA NETO, 2004)

5.2 – Conceituação de Bancos de Desenvolvimento

Já foi visto até esse ponto que o Estado possui diversos mecanismos e instrumentos para interferir nos mercados quando acha necessário, mecanismos esses que podem tanto ser diretos como indiretos, e entre esses mecanismos temos os Bancos Públicos responsáveis por fomentar o desenvolvimento das economias visando alcançar os setores pouco privilegiados pelos grandes bancos comerciais. Tendo essa máxima em mente é possível perceber a dificuldade que esses bancos podem acabar incorrendo em sua jornada, muitas dessas dificuldades já apontadas nos capítulos anteriores, mas agora é hora de aprofundar um pouco o estudo nessa que é sem dúvida alguma a principal ferramenta do governo para essa regulação financeira.

Em primeiro lugar é importante perceber que os Bancos de Desenvolvimento (BD’s) são de difícil definição, uma vez que como apontado por

Castro (2009) os BD's podem se enquadrar em qualquer das características de bancos comuns, ao mesmo tempo que em todas. Podem ter diferentes estruturas de propriedade (privados, públicos e mistos), diferentes formas de atuação (multilaterais, auxiliando regiões específicas ou ainda a nível nacional), podem diferir também em sua atuação (de maneira direta, com um misto entre atuação direta e indireta ou os conhecidos 'bancos de segunda linha' que não possuem maneiras de atuação direta) e etc. (CASTRO, 2009, p. 135)

Se essas características já complicam a definição dos BD's então não tente entendê-los pelo seu objeto de atuação. Muitos estudos na atualidade se concentram ainda nessa definição, tentando entender de fato qual o papel dos Bancos de Desenvolvimento e como eles causam o impacto nas economias capitalistas. O único fator que é inegável é a importância da participação das instituições desse tipo no mercado e a sua contribuição para o desenvolvimento econômico, seja qual for a abordagem utilizada para justificar a sua existência.

Muito embora essas dificuldades sejam foco de diversas discussões, sabe-se da existência de padrões na estruturação de instituições desse tipo, principalmente quando se estuda economias capitalistas em desenvolvimento, como o caso brasileiro. Nesses padrões podemos destacar que é mais frequente que o setor público se responsabilize pela gerência dos BD's e que normalmente visem fomentar o desenvolvimento em setores pequenos que possuem um difícil acesso ao crédito ou ainda setores considerados importantes para a economia, revelando assim o papel mais comum assumido pelos Bancos de Desenvolvimento que é o de levar investimento para áreas que em condições normais o mercado seja insuficiente em promover esse investimento. Importante também ressaltar o papel dessas instituições como mantenedores do equilíbrio no sistema financeiro como ferramentas de combate aos ciclos econômicos:

BD's podem assumir, eventualmente, funções anticíclicas, contribuindo para amenizar a contração do crédito, que se verifica em momentos de grande instabilidade do setor financeiro. Assim, na fase descendente do ciclo econômico, BD's podem contribuir para o abrandamento da recessão, ao manter a oferta de recursos – ou mesmo aumentando seus desembolsos. (CASTRO, 2009, p. 136)

Pode-se apontar também os BD's como principais responsáveis pelo fornecimento de crédito de longo prazo, auxiliando assim principalmente setores que dependem do desenvolvimento de tecnologia ou ainda que necessitem de altos valores

de capital fixo. Na atualidade ainda é possível vê-los como financiadores da indústria tradicional, como têxtil e mesmo alimentos, mas atuações desse tipo normalmente são voltadas para áreas de baixo desenvolvimento ou que dependam muito de indústrias dessa natureza.

Com esses fatores em mente é possível se criar uma síntese do padrão gerado pelos Bancos de Desenvolvimento, uma síntese muito didaticamente abordada por Castro (2009, p. 138), com marcações da autora:

Em suma, não há definição abrangente que comporte a multiplicidade dos desenhos institucionais existentes. Entretanto, há duas características que, para nós, são fundamentais para a definição de uma instituição como BD. A primeira delas é atuar em **segmentos de crédito pouco desenvolvidos pelo mercado privado**, em particular fornecendo recursos de **longo prazo**. A segunda é o reconhecimento de que, ao contrário dos bancos privados, onde os riscos se contrapõem à rentabilidade esperada dos projetos, em BD's **o risco deve ser contemplado de acordo com as prioridades de fomento, definidas pelo governo**.

Quando se entende o papel atribuído aos Bancos de Desenvolvimento, para casos como o brasileiro, valendo-se de que o conceito praticamente se confunde com Bancos Públicos, encontramos alguns choques referentes ao próprio desenvolvimento do setor financeiro. Dois grandes pontos podem ser destacados no estudo dirigido por Hermann (2010): o primeiro possuindo um caráter intrínseco a própria maturação do sistema financeiro, e o segundo diretamente relacionado a liberalização econômica.

É até um pouco estranho de se pensar, mas dado o avanço no desenvolvimento econômico, muito do qual fomentado pelos próprios bancos de desenvolvimento, acaba por tornar os setores excluídos ou tidos como pequenos demais em setores “maduros” e em expansão, isso em uma economia com um sistema financeiro também “maduro” acaba por levar os olhos das instituições para esse setor elevando assim a concorrência naquele nicho e dessa forma mesmo que os BD's tenham realizado o que se propuseram será notável uma queda nos ativos de sua carteira e propriamente dito uma redução na sua demanda por assistência, principalmente pelas empresas de maior porte que anteriormente compunham a sua carteira. O problema nessa fuga de ativos está no fato de isso enfraquecer a carteira dos BD's e dessa forma elevar a concentração de seus ativos em ativos de difícil avaliação de risco, algo que certamente já é natural as proposições dos Bancos de Desenvolvimento, contudo “[...]a cada novo *round* de avanço no processo de desenvolvimento, tende-se a elevar-se o

risco de crédito a que se expõem [os Bancos de Desenvolvimento].” (HERMANN, 2010, p. 238)

O segundo aspecto também se relaciona indiretamente a concorrência interbancária a que os Bancos de Desenvolvimento também estão inseridos, porém nessa situação está mais diretamente ligada ao seu passivo. Com a liberalização ocorrida a partir da década de 1980 na tentativa de desenvolver um mercado financeiro mais forte visava reduzir a atuação do Estado, que se estendeu por tantas ramificações da economia e não apenas o setor financeiro. Tem-se a necessidade de uma implementação diferenciada de políticas fiscais (vale lembrar que isso ocorreu de diferentes formas, mas aqui tratamos do caso brasileiro que também já foi visto no tópico anterior), privatização de instituições financeiras públicas dentre outras medidas de retenção de recurso público direcionado a captação dessas instituições financeiras, o que levou o aporte de Bancos de Desenvolvimento a disputarem com os demais bancos não apenas clientes, mas também recursos no mercado. Isso elevava os riscos de liquidez dos bancos públicos uma vez que não se sabia se eles teriam recursos suficientes para atender às suas necessidades de pagamento.

Para além das problemáticas acima mencionadas que emergem de forma natural como fruto do próprio desenvolvimento econômico, que de uma maneira geral é sim o foco dos Bancos de Desenvolvimento, surge o desenvolvimento do sistema financeiro internacional e com essa internacionalização o marco regulatório que já avaliamos no capítulo anterior. Dada à importância dessas forças, o próximo tópico se propõe a apontar as prováveis brechas no modelo regulador sugerido pelos Acordos de Basileia e foca nos seus impactos sobre a atuação dos Bancos de Desenvolvimento.

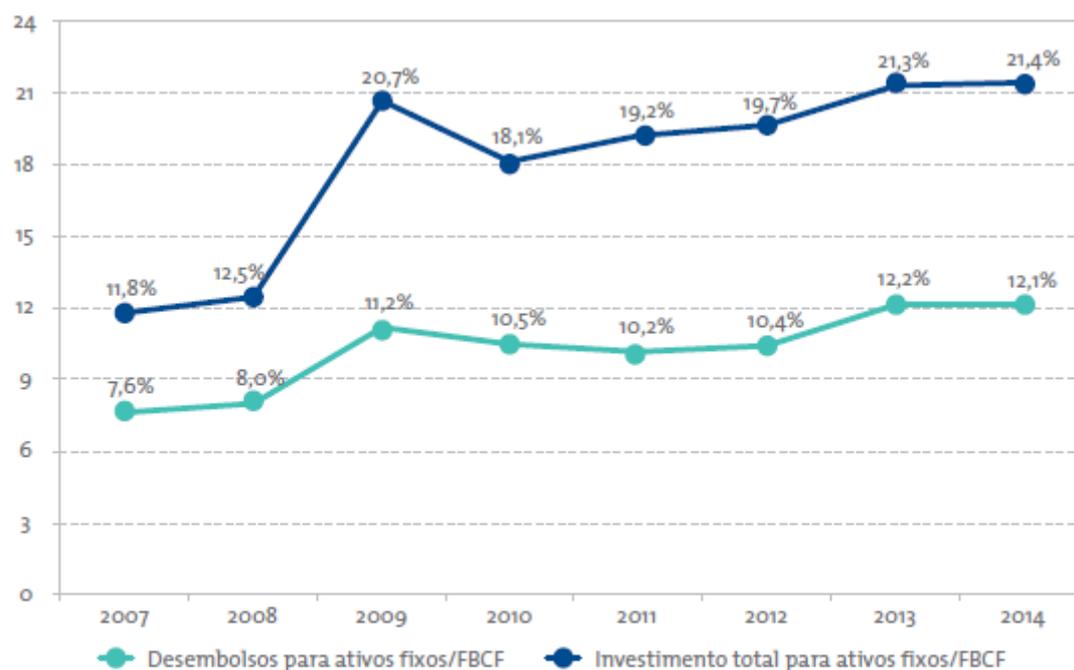
5.3 – Bancos de Desenvolvimento no Brasil

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, estando com sua carteira de crédito atrás apenas dos BD's chinês e alemão (BNDES, 2015), e por conta disso é o principal ofertante de crédito para suprir a dificuldade do mercado privado principalmente em investimentos de longo prazo. É importante lembrar também que o BNDES não se resume exclusivamente como instituição de oferta no mercado de crédito, tendo inclusive diversas outras funcionalidades promotoras do desenvolvimento Econômico e

Social, porém tendo em vista o foco do trabalho vamos nos concentrar no mercado creditício.

O BNDES tem aumentado seus valores de desembolso total de 76%, medidos em 2007, para cerca de 88%, já em 2014, desta forma auxiliando no processo de desenvolvimento brasileiro já que para cumprir seu papel tende a direcionar seus desembolsos para setores estratégicos como infraestrutura e inovação além do fortalecimento da competitividade das empresas nacionais frente a concorrência internacional.

Figura 1: Desembolsos e investimento total para investimentos fixos comparados com a FBCF – 2007 a 2014 (em %)



Fontes: Sistema de Contas Nacionais do IBGE e BNDES.

Nota: Investimento total corresponde aos desembolsos do BNDES acrescidos dos investimentos realizados com outras fontes de recursos (contrapartidas).

A figura 1 mostra a importância da evolução dos desembolsos do BNDES na composição da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) em relação ao investimento total em ativos fixos. A representatividade do BNDES ocupou uma considerável parcela enquanto o mercado estava propício para expansão e que em 2009, como efeito da crise do ano anterior, período em que ocorreu uma retração do mercado de crédito privado é possível visualizar um aumento do investimento produtivo do BNDES revelando uma clara intervenção anticíclica.

Como já foi comentado, os Bancos de Desenvolvimento, o BNDES em particular, são responsáveis por uma grande parcela do crédito ofertado nas economias, e mais ainda quando em momentos de dificuldade econômica ou mesmo crise financeira. Neste tópico será abordada a participação do BNDES em alguns importantes setores produtivos da economia, medida pelos desembolsos referentes a cada setor.

5.3.1 – *Infraestrutura: Energia e Logística*

O BNDES exerce importante papel não apenas no processo de expansão mas como também no processo de diversificação da infraestrutura nacional, sendo este um dos maiores desafios para o Brasil (BNDES, 2015), principalmente se considerarmos que a maior parte desses investimentos precisa de prazos muito longos.

A Tabela 1, exibida a seguir, compara a participação dos projetos financiados pelo BNDES em relação a capacidade instalada de geração de energia e o total geral do país divulgado pela agência reguladora responsável (Aneel).

Tabela 1: Participação do BNDES em geração de energia elétrica 2007 – 2014

SEGMENTO	UNIDADE	BRASIL: CAPACIDADE INSTALADA EM 2007* (A)	BRASIL: AUMENTO DE CAPACIDADE INSTALADA ENTRE 2007 E 2014 (B)	BRASIL: VARIÇÃO DE CAPACIDADE INSTALADA (B/A)	BNDES: CAPACIDADE ADICIONADA POR PROJETOS APOIADOS (C)	PARTICIPAÇÃO DO BNDES (C/B)
Hidrelétricas	Megawatts	71.747	12.348	17%	12.348	100%
Termelétricas	Megawatts	22.487	17.330	77%	6.811	39%
Eólicas	Megawatts	142	4.746	3.339%	3.011	63%
PCHs	Megawatts	2.041	3.058	150%	1.892	62%
Total geração	Megawatts	96.417	37.480	39%	24.061	64%

Fontes: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e BNDES.

* Os valores informados correspondem à capacidade instalada no fim de 2006.

É expressiva a participação do BNDES na expansão de hidrelétricas, tendo inclusive 100% da evolução no período correspondente de 2007 a 2014. Contudo o real destaque no cenário brasileiro fica a cargo da geração eólica, com um crescimento exponencial sobre sua baixa capacidade instalada até 2007 (apenas 142 megawatts), lembrando de dessa expansão massiva 63% derivada de projetos financiados pelo BNDES. De modo geral pode-se dizer que a expressiva relevância do banco nesse setor se dá aos longos prazos de maturação além de ser um setor intensivo em capital,

ressaltando assim seu caráter voltado para o desenvolvimento. Valendo lembrar também o que foi observado em seu relatório de efetividade:

A participação do segmento de termelétricas inferior aos demais reflete o maior incentivo dado, nas políticas operacionais do Banco, à geração de energia renovável, bem como o fato de a maior parte dos projetos termelétricos contar com bens de capital importados, que podem ser financiados por recursos do exterior. Enquanto o aumento da capacidade de energia renovável no país, no período 2007-2014, correspondeu a 54% do total de megawatts, os projetos de geração de energia renovável apoiados pelo BNDES foram 72% dos megawatts apoiados no mesmo período. (BNDES, 2015)

Já no que tange o referente a apoio logístico, setor de fundamental importância principalmente em economias emergentes por permitir o fluxo doméstico e internacional de mercadorias e pessoas, o BNDES tem se esforçado muito para eliminar os conhecidos gargalos de logística que são responsáveis por elevar em muito o conhecido “custo brasil”, que representa uma certa ineficiência no transporte de mercadoria que acaba sendo refletido nos preços. (BNDES, 2015)

No período aqui analisado, devido os preparativos para a Copa do Mundo de 2014, houve um aumento nos recursos direcionados para suprir essa falha estrutural do país e o BNDES como banco de desenvolvimento não podia ficar de fora.

Nesse sentido os principais medidores de logística vêm a ser a movimentação nos aeroportos e nos portos brasileiros, na tabela a seguir vemos esses números:

Tabela 2: Participação do BNDES em aeroportos e portos 2007 – 2014

SEGMENTO	UNIDADE	BRASIL: MOVIMENTAÇÃO EM 2007 (A)	BRASIL: AUMENTO DA CAPACIDADE PREVISTA POR TODOS OS PROJETOS – 2007-2014 (B)	BRASIL: VARIÇÃO DA CAPACIDADE (B/A)	BNDES: CAPACIDADE ADICIONADA PREVISTA POR PROJETOS APOIADOS ENTRE 2007 E 2014 (C)	PARTICIPAÇÃO DO BNDES (C/B)
Aeroportos: movimentação de passageiros	Milhões de passageiros	110,6	57,8	52%	47,5	82%
Portos: movimentação de contêineres*	Mil TEU	6.500	4.770	73%	3.400	71%

Fontes: Infraero, Lafis Consultoria, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e BNDES.

* TEU (twenty-foot equivalent unit), unidade de capacidade de carga de contêineres.

5.3.2 – Biocombustível

Outro setor considerado estratégico para a economia brasileira, tendo um forte aumento nos anos 2000 graças às inovações no setor, como a tecnologia de motores a biocombustível além de regulações mais expressivas nesse setor. Do ponto de vista do BNDES a importância desse setor está principalmente nas suas vantagens ambientais.

Tabela 3: Participação do BNDES em Biocombustíveis 2007 – 2014

SEGMENTO	UNIDADE	BRASIL: CAPACIDADE INSTALADA EM 2007 (A)	BRASIL: VARIÇÃO ENTRE 2007 E 2014 (B)	BRASIL: VARIÇÃO DE CAPACIDADE INSTALADA (B/A)	BNDES: CAPACIDADE ADICIONADA PREVISTA POR PROJETOS APOIADOS ENTRE 2007 E 2014 (C)	PARTICIPAÇÃO DO BNDES (C/B)
Capacidade de moagem de cana-de-açúcar*	Milhões de toneladas	529	244	46%	139	57%
Geração de energia por biomassa	Megawatts	n.a.	7.825	n.a.	2.805	36%

Fontes: União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica), Associação da Indústria de Cogeração de Energia (Cogen) e BNDES.

* Dados entre 2007 e 2013. A capacidade instalada de moagem de cana foi estimada a partir da moagem efetiva (Unica) e aplicada a taxa de ociosidade de 2013.

n.a.: não aplicável.

A tabela acima mostra um pouco da evolução no setor, que mesmo tendo se tornado um pouco concentrado recentemente (BNDES, 2015), se mantém em constante expansão.

5.3.3 – Telecomunicações

O setor de telecomunicações é oligopolizado com poucas empresas fazendo amplos investimentos em ativos e inovação e uma das principais ferramentas é a implantação de torres de rádio que são responsáveis por transmitir as informações das operadoras. O BNDES tem uma forte representatividade na implementação dessas estações de rádio, como expresso na tabela abaixo:

Tabela 4: Participação do BNDES em telecomunicações 2008 – 2014

SEGMENTO	UNIDADE	BRASIL: CAPACIDADE INSTALADA EM 2008 (A)	BRASIL: AUMENTO DE CAPACIDADE INSTALADA ENTRE 2008 E 2014 (B)	BRASIL: VARIÇÃO DE CAPACIDADE (B/A)	BNDES: CAPACIDADE ADICIONADA PREVISTA POR PROJETOS APOIADOS ENTRE 2008 E 2014 (C)	PARTICIPAÇÃO DO BNDES (C/B)
Estações rádio base	Unidades	42.672	34.150	80%	16.674	49%

Fontes: Teleco e BNDES.

Nota: Os dados do BNDES se referem apenas às tecnologias 3G e 4G.

5.3.4 – Bens de Capital

Além de financiar projetos de investimentos fixos, conforme já visto anteriormente, o BNDES apoia a comercialização de bens de capital isolados por meio do produto BNDES Finame. O objetivo desse tipo de financiamento é o fortalecimento da produção nacional de bens de capital além de melhorar a competitividade do setor barateando os custos finais dos bens. Abaixo temos uma listagem com os principais bens de capital comercializados, levando em consideração os bens com maior valor agregado e mais homogêneos para facilitar a análise comparativa:

Tabela 5: Evolução da participação dos financiamentos do BNDES Finame para a comercialização de bens de capital 2007 – 2014 (em %)

BEM DE CAPITAL	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Caminhões	40	43	59	78	55	71	70	74
Ônibus	52	60	59	68	61	60	51	67
Reboque e semirreboque	21	16	15	27	15	18	-	-
Tratores	23	20	25	32	32	42	-	-
Guindastes	16	16	17	35	28	38	-	-
Silos	10	11	22	39	36	10	-	-

Fontes: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), Pesquisa Industrial Anual (PIA/IBGE) e BNDES.

Nota: Os dados do BNDES Finame se referem ao número de bens financiados. As séries de unidades totais comercializadas no período foram obtidos com base nos dados da Anfavea – licenciamento total de Ônibus e Caminhões (2007-2014) e da PIA (IBGE) – número de unidades vendidas para os demais equipamentos na tabela (2007-2012).

Vale observar também que o BNDES dispõe de uma linha de crédito diretamente ligada para as exportações do país, sendo esses recursos utilizados para apoiar as exportações do país com financiamentos diretos, seguros ou garantias.

Os setores de maior valor agregado e intensidade tecnológica, alvos de atuação prioritária pelo BNDES, representam apenas uma pequena parcela da pauta do comércio exterior brasileiro, dominada em sua maioria por *commodities* agrícolas e minerais. (BNDES, 2015, p. 78)

A variação ao longo dos anos retrata o papel anticíclico do apoio às exportações pelo BNDES. Nos anos de menor disponibilidade de crédito privado e posterior recuperação das exportações brasileiras, a participação do Banco aumentou, tal como pode ser percebido nos anos de 2009 e 2010. Durante o pior momento do comércio exterior na crise econômica internacional, a participação chegou a 28%, mas depois retornou a níveis mais próximos das médias históricas. Observando a tabela 10 para entender um pouco mais sobre o peso do financiamento do BNDES para as exportações:

Tabela 6: Participação do BNDES Exim nas exportações de bens de capital por segmento 2007 – 2014 (em %)

SEGMENTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máquinas Industriais ou para geração de energia	5	11	25	23	17	8	19	11
Máquinas rodoviárias ou agrícolas	11	10	33	17	13	11	18	8
Ônibus, caminhões, partes e peças	9	16	37	22	14	12	23	12
Outros equipamentos de transporte	11	19	23	33	26	14	22	19
Demais bens de capital	7	7	10	18	2	12	6	1
Total	9	14	28	23	15	12	20	12

Fontes: Sistema Alice (MDIC) e BNDES.

Nota: Exclui plataformas de petróleo.

5.3.5 – Setores da Indústria de Transformação

A indústria de transformação brasileira tem muito potencial e por conta disso é considerada um dos setores estratégicos na avaliação do BNDES. A vantagem comparativa em algumas indústrias específicas é muito grande seja devido a sua alta competitividade internacional, caso do minério de ferro ficando em segundo lugar dos produtores mundiais atrás apenas da Austrália, ou mesmo por questões climáticas e ambientais naturais, como é o caso da celulose:

O Brasil conta com vantagens comparativas na produção de celulose, e, no período analisado neste Relatório, ocorreu um fato relevante: o setor alcançou em 2008 o posto de quarto produtor mundial, atrás apenas de Estados Unidos, Canadá e China. No acumulado dos últimos oito anos, o saldo da balança comercial do setor representou cerca de 21% do total da balança comercial brasileira. (BNDES, 2015, p. 71)

Há também indústrias que são consideradas de grande importância por proporcionar um aumento do emprego e renda principalmente em níveis regionais, como é o caso da indústria automobilística e abates (suíno e aves). Para o caso da produção de automóveis, o financiamento do BNDES é responsável por estimular a produção interna voltada para a exportação e reduzir a dependência da importação. As tabelas referentes a esse setor estão expostas no Anexo A.

5.4 – Críticas aos Acordos de Basiléia

Em meio a toda a discussão diante da regulamentação internacional contida nos Acordos de Basiléia cabe avaliar as limitações do acordo com a análise das restrições que são impostas a países diferentes, de forma homogênea sem respeito a suas capacidades de adaptação, podendo inclusive, trazer prejuízos ao desenvolvimento de suas economias.

Tendo entendido um pouco mais sobre a importância da participação do BNDES, como principal banco de desenvolvimento brasileiro, em diversos setores da economia fica claro a contradição entre essas falhas nos Acordos de Basileia e o papel chave do BNDES como fomentador do desenvolvimento.

Seguem algumas das principais críticas, destacadas por Castro (2009), ao modelo de regulamentação proposto em Basiléia II:

5.4.1 – *Carácter Pró-cíclico:*

O problema cíclico consiste em que durante momentos de expansão do ciclo econômico se exige menos capital regulamentar para riscos de mercado, ao mesmo tempo que as reservas de capital que fazem face à perda esperada estão sendo reduzidas naturalmente em função da queda no nível de inadimplência. De maneira análoga, temos que durante períodos de recessão no ciclo econômico mais capital regulamentar

será exigido dificultando ainda mais a oferta de crédito que se faz importante para controlar o tempo difícil.

Essa característica fica bem evidenciada no primeiro Acordo e, provavelmente, não tendo sido considerada de grande relevância teve seus efeitos fortemente agravados em Basiléia II.

Com a permissão da utilização de modelos internos, como visto no capítulo anterior, temos que o cálculo do capital regulatório necessário passa a ser calculado por uma equação simples que multiplica três variáveis relacionadas à inadimplência, sendo estas a Probabilidade de Inadimplência (PD), Perda em Função da Inadimplência (LGD), Exposição à Inadimplência (EAD), não esquecendo também da presença do Vencimento Efetivo (*Maturity* – M) como variável extra. É simples notar que as variáveis em questão possuem uma forte correlação de modo que por mais diferentes que possam ser todas dependerão da mesma base de risco, ou seja, a saúde da economia no momento em questão.

De fato, o problema não está na correlação explícita dessas variáveis, porém em algumas situações essas variáveis são tratadas como independentes pelas instituições financeiras e isso pode ser um grande erro, em parte estatístico e em parte, talvez, de má fé. Vale lembrar porém como apontado por Castro (2009, p. 82) “Em suma, o que se está aqui chamando atenção é que a pró-ciclicidade de Basileia II não foi algo ignorado, (mesmo antes da crise *subprime*), mas sim reconhecido, e tratado na revisão de 2004.”

Entre as medidas adotadas pela revisão de Basiléia II se destaca a exigência do cálculo das probabilidades serem gerados sobre uma média de longo prazo evitando um pouco esse viés, uma vez que estendendo os prazos do cálculo provavelmente eliminando flutuações dentro do ciclo econômico. Vale lembrar ainda o reforço dos colchões de crédito, que são reservas financeiras geradas nos momentos altos do ciclo de negócios para serem lançados na economia quando esta estiver em baixa, como uma forte ferramenta para combater essa tendência pro-cíclica.

Ao considerarmos o cenário em que os Bancos de Desenvolvimento estão inseridos, dados sua missão e perfil de empréstimos, percebe-se que estes possuem dificuldades para seguir essa regra. De fato, constata-se, no caso brasileiro, que no período de 2009 a 2015, houve expansão média do crédito de bancos públicos da ordem de 26%, enquanto o setor privado se limitou a 11%. Valendo lembrar também a massiva representatividade dos bancos públicos em seu combate aos ciclos no em 2009, 40% de expansão de crédito, contra 10% dos bancos privados.

5.4.2 - Dificuldade ao Crédito para Firms com Piores Ratings:

Firmas com baixos níveis de *Ratings* são consideradas piores e por conta disso, empréstimos a essas firmas devem custar mais em níveis de capital regulatório.

Em um primeiro momento é de se esperar essa situação como apropriada uma vez que evita uma homogeneização generalizada sobre os créditos disponíveis no mercado, diferenciando assim as melhores empresas daquelas com piores condições. No entanto, esse não é o ponto final da questão, o problema aqui está em caso esse tratamento diferenciado do crédito acabar por agravar uma antiga problemática do mercado financeiro que é o racionamento de crédito para alguns segmentos da economia.

A tentativa do Comitê de Basileia para minimizar essa distorção do mercado veio na forma de uma atualização na curva de probabilidade de *default* (PD), mas em primeiro lugar é importante entender o funcionamento desse ponto em questão.

O aumento dos custos de capital para provisão de risco de crédito é justificado na literatura seja pelas maiores “perdas esperadas” (associadas às probabilidades de *default* mais elevadas), seja pelas maiores “perdas não esperadas”. A perda esperada é (ou deve ser) considerada no *spread* cobrado pela instituição, sendo as perdas não esperadas o efetivo “risco”, que deve ser coberto por reservas de capital. Por esse motivo, quando se calcula o capital regulamentar em Basileia II para risco de crédito, inicialmente consideram-se todas as perdas (esperadas e não esperadas) e, depois, deduzem-se as perdas esperadas, para evitar uma dupla contagem. Ao final, o capital regulamentar se aplica somente às perdas não esperadas, isto é, aquelas acima da esperança matemática (perda média). (CASTRO, 2009, p. 82)

O estabelecido nas revisões dos Acordos de Basileia foi tornar a curva da função de capital regulatório côncava, de modo que conforme as probabilidades de inadimplência (PD) aumentem as perdas esperadas (*Expected Loss* - EL) também irão aumentar até um ponto em que a relevância destas ultrapassa a relevância das perdas não esperadas (*Unexpected Loss* – UL), uma vez que as perdas deixam de ser não esperadas e se tornam esperadas em um cenário de grande inadimplência. Com isso em mente pegando como exemplo o risco de crédito, nos pontos em que ele for mais elevado vai se demandar (exigir) mais *spread* do devedor do que propriamente capital regulatório referente às perdas não esperadas (UL).

5.4.3 - Crédito de Longo Prazo:

Nos esboços iniciais do acordo Basileia II (2001) estabelecia um maior provisionamento de capital para créditos mais longos, ou seja, os requerimentos de capital para risco de créditos são ajustados pela sua maturidade (M). Em uma primeira observação pode parecer uma medida inocente, ou mesmo que não afete tão fortemente a economia como um todo, mas é preciso se observar os riscos e diferenciais entre se emprestar a curto prazo (CP) ou a longo prazo (LP).

Empréstimos a CP são mais estáveis já que sofrem um menor impacto referente a perdas já que possuem menores riscos de liquidez, são menos suscetíveis a variação de juros. Este e outros mecanismos favorecem o empréstimo a CP em detrimento do LP tornando os primeiros mais lucrativos e eficientes em uma visão econômica centrada no enfoque capitalista. Porém é fundamental perceber que grande parcela da oferta de crédito destinada a investimentos produtivos não está sujeita a esses segmentos de CP. Vale lembrar aqui que esse crédito destinado a empresas que efetuam investimento produtivo são de extrema importância para o desenvolvimento econômico.

Sendo assim, em uma sociedade onde já existe uma preferência natural por empréstimos a curto prazo, essa seria reforçada em Basileia II levando a preferências ainda maiores por empréstimos de curto prazo. Deixando os bancos sem muitas alternativas para esse crédito de investimento, assim como apontado por Castro (2009, p. 83): “[...] na melhor das hipóteses, os bancos responderiam à nova exigência fazendo diversos e sucessivos créditos de curto prazo, aumentando custos de transação”.

A solução proposta para esse problema veio também na mudança da curva da função de capital regulatório. Uma vez que para empréstimos a maiores prazos tendem a atenuar o capital exigido para as instituições com os maiores níveis de inadimplência, já que a tendência é que conforme os prazos se alongam a exigência de capital também aumente, porém de forma menor para as instituições com os piores níveis de risco (uma vez que espera-se que elas melhorem com o passar do tempo), enquanto as instituições com melhores *ratings* tendem a aumentar em uma proporção maior (já que por estarem em níveis muito altos é mais provável que piorem do que melhorarem mais ainda), de modo que o aumento marginal seja maior no segundo caso do que no primeiro. Deixando assim uma perda pela outra e compensando as proporções.

Como já foi visto no capítulo anterior, os BDs são responsáveis por 12,1% do valor total de FBCF, com recursos próprios, sendo estes investimentos em longo prazo, sejam para setores ignorados pelo mercado privado de crédito ou mesmo setores tidos como fundamentais para o país, e sem um incentivo real para atrair o capital privado para esse tipo de investimento tem-se uma sobrecarga nas funções do Banco de Desenvolvimento. Muitos dos setores não atendidos pelo mercado de crédito privado não possuem retornos em curto prazo, e mais além, em muitos casos ao curto prazo só rendem prejuízo, devido a altos custos fixos ou custos iniciais para a criação da planta industrial por exemplo.

Ainda na análise de Castro (2009) do ponto de vista do desenvolvimento econômico essa medida não é suficiente para eliminar totalmente o viés contra crédito de longo prazo, na verdade ele serve mais como um amortizador desse efeito para as empresas de com maiores níveis de risco. É importante ressaltar que para países emergentes, como é o caso do próprio Brasil, o mercado de crédito possui uma propensão ainda maior por processos de médio ou curto prazo em muito explicado pela sua longa história inflacionária, já que a inflação tende a aumentar a incerteza.

Tabela 7: Crédito Bancário Segregado por Prazos e Bancos em milhões. (3º Trimestre 2015)

	Até 6 meses	Entre 6 meses e 1 ano	Entre 1 ano e 5 anos	Acima de 5 anos	Total por Banco
BNDES	17.066	17.507	199.517	475.351	709.441
ITAU	144.175	39.106	174.644	160.361	518.286
BRADESCO	102.623	43.104	162.194	74.575	382.496
TOTAL	263.864	99.717	536.355	710.287	1.610.223

FONTE: Elaboração própria com dados do BNDES, Itaú e Bradesco.

A tabela 7 apresenta os valores de crédito, em milhões, segregados pela maturação dos prazos e deixa claro o foco do BNDES em direcionar seus recursos para investimentos de longuíssimo prazo, enquanto as instituições privadas analisadas (ITAU e Bradesco) tendem a balancear melhor seus investimentos nos diferentes prazos descritos. Na tabela 8 temos os mesmos valores, porém agora em percentual do somatório total, deixando a diferença ainda mais clara, temos que dos recursos do

BNDES apenas 5% dos empréstimos são de até 1 ano e por outro lado quase 70% de seus recursos visam empréstimos de longo prazo, acima de 5 anos.

Tabela 8: Crédito Bancário Segregado pelo Total por Banco em %. (3º Trimestre 2015)

	Até 6 meses	Entre 6 meses e 1 ano	Entre 1 ano e 5 anos	Acima de 5 anos
BNDES	2,41	2,46	28,12	67,01
ITAU	27,81	7,54	33,69	30,94
BRADESCO	26,82	11,26	42,40	19,49
TOTAL¹	16,38	6,19	33,30	44,13

FONTE: Elaboração própria com dados do BNDES, Itaú e Bradesco.

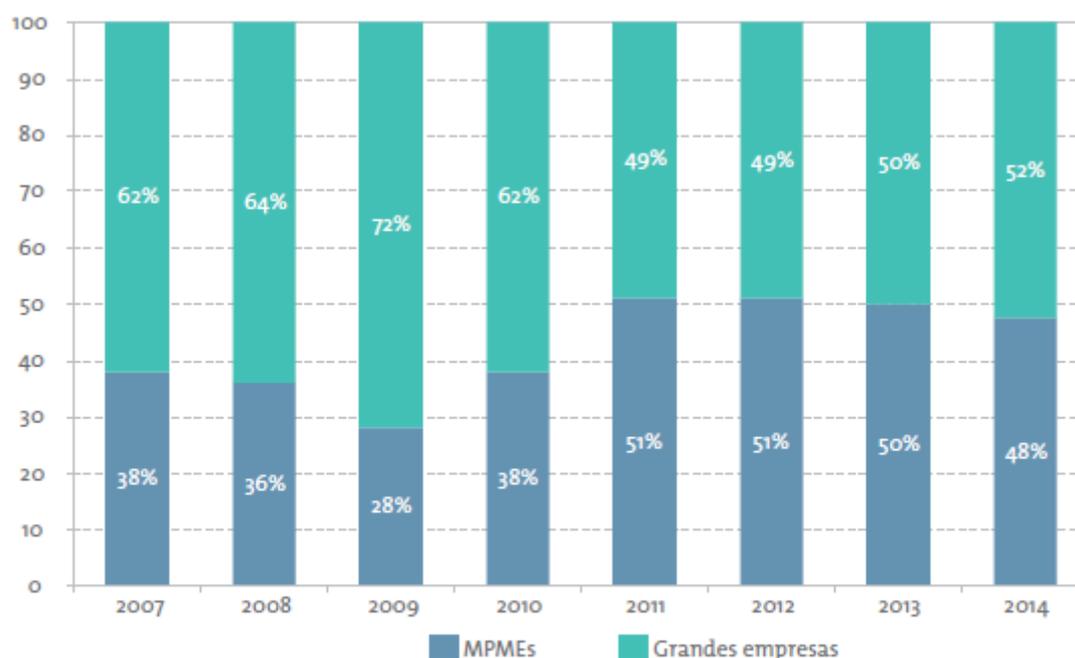
¹: O total foi obtido calculando a parcela do banco referente ao prazo em questão/ pelo total do prazo

5.4.4 – Micro e Pequenas Empresas:

Ao fazer uma diferenciação das empresas pelo seu risco os acordos tendiam a aumentar a tendência natural de empréstimos para as empresas com menores possibilidades de risco, ou seja, grandes empresas ou conglomerados corporativos. Isso impacta diretamente nas Micro e Pequenas empresas além das empresas novas, podendo gerar assim, uma concentração ainda maior no mercado o que, sem dúvidas, prejudica os níveis de emprego e renda e desse modo o desenvolvimento econômico de maneira geral.

Talvez uma das mais importantes funções macroeconômica e social dos Bancos de Desenvolvimento seja promover os níveis de emprego e renda. Assim urge reservar recursos para os micro e pequenos empresários que em muitos casos são responsáveis por quase toda renda e comércio interno das pequenas cidades brasileiras.

Figura 2: BNDES - Composição do desembolso por porte de empresa 2007 - 2014



Fonte: BNDES.

A figura 2 representa a participação das empresas no total de desembolsos do BNDES de acordo com o porte.

Nota-se que na primeira metade do período analisado a participação das MPMEs oscilou entre 28% e 38% e que, na segunda metade do período, esse indicador se elevou para cerca de 50%. Os fatores que explicam grande parte desse crescimento foram a compra de máquinas e equipamentos financiados pelo BNDES Finame e o Cartão BNDES, crédito rotativo voltado especificamente para empresas de menor porte para aquisição de equipamentos e insumos para produção. (BNDES, 2015, p.42)

Como medida para amenizar esse aspecto em 2004, em uma das notas de reforma do acordo de Basiléia vigente (Basiléia II), foi lançada a proposta de reduzir o montante exigido de capital para instituições que possuíssem micro e pequenas empresas entre seus clientes sob a justificativa que essas referidas empresas são menos suscetíveis ao risco sistêmico que suas contrapartes maiores podem acabar se expondo.

5.4.5 – Bancos de Menor Porte e Agravamento da Concentração Bancária:

Devido à utilização de métodos internos de avaliação por alguns bancos enquanto outros teriam que seguir os requisitos de capital impostos pelo Banco Central

fica claro a parcela de Basileia II em agravar a disparidade na concorrência bancária além de agravar o processo de Concentração isso se dando do seguinte modo:

Como existe uma tendência (dada pelo elevado custo, pela necessidade de possuir longas séries históricas e mesmo pela sofisticação dos modelos) de que sejam justamente os maiores aqueles habilitados a usar o método de *ratings* internos, haveria uma tendência a intensificar a concentração bancária, fenômeno que já vem crescendo no mundo (CASTRO, 2009, p. 86)

Para combater isso, surgiram diversas iniciativas das instituições responsáveis pela supervisão bancária nos diferentes países para sintetizar um modelo que pudesse ser mais sensível ao risco, mas que não comprometesse os recursos das instituições financeiras de menor porte, no entanto a grande maioria dessas iniciativas foi deixada de lado alguns anos depois devido a dificuldade de se encontrar um modelo que fosse realmente eficiente nesse sentido.

É importante observar também que, para o caso dos brasileiros, por conta da própria estabilização de preços, além da massiva entrada de grupos internacionais no mercado nacional, seja por meio de fusões ou aquisições, a concentração bancária tem aumentado muito fazendo esse tema um assunto muito importante como observado em Castro (2009) “Em 1995, os 10 maiores bancos (comerciais e múltiplos) dispunham de cerca de 70% do ativo total do sistema, considerando bancos comerciais e múltiplos. Em dezembro de 2006, esta proporção havia subido para 82,2% dos ativos.”

5.4.6 – Países em Desenvolvimento - Bancos Nacionais versus Bancos Estrangeiros:

Ainda tendo o problema anterior em vista, temos que explorar um segundo caminho nesse modelo, considerando agora a ampla concorrência internacional, em alguns países em desenvolvimento, pode acontecer de bancos nacionais pequenos não possuírem a sofisticação necessária para criar seus modelos e para além disso, em certos países, pode acontecer de apenas os bancos estrangeiros conseguirem se adequar as exigências e atinjam os requisitos necessários estimulando assim ainda mais a concentração, agora, nas mãos de bancos internacionais. Em casos ainda mais extremos, incentivar fusões e aquisições de bancos nacionais por bancos estrangeiros.

Cabe aqui também evidenciar que, como esses bancos estrangeiros não estão totalmente comprometidos com a economia nacional, pode acabar ampliando a fuga de capitais em momentos de dificuldade econômica como crises financeiras ou

mesmo cambial. “Vale ressaltar que, na crise financeira recente vivida pela economia brasileira (2008/2009), os bancos estrangeiros foram os que menos contribuíram para o crescimento do crédito.” (CASTRO, 2009)

5.4.7 – Dificuldades no Risco Operacional:

A mensuração do risco operacional é muito complexa logo, fazer os cálculos relacionados a esse risco para encaixá-lo em um modelo adequado é complexo. Sabe-se que:

a) Os dados de risco operacional são de baixa frequência, com magnitudes muito diferenciadas entre si, dificultando o uso de aproximações por distribuições de probabilidade de uso mais difundido, tal como a Normal;

b) O fato de que muitas instituições não possuem séries históricas de perdas bem estabelecidas, já que a prática contábil frequentemente as apurava como “outras despesas financeiras” nos Balanços;

c) Na prática existe uma dificuldade em se verificar o que é risco operacional para não terminar fazendo dupla contagem do risco que foi confundido;

d) Existe uma dificuldade em se rastrear todos os componentes do erro impedindo assim de se fazer uma apuração coerente dos dados.

Para além disso, há também problemas no próprio caráter regulador. Alguns questionamentos sobre isso são apontados por Castro (2009, p. 89) “Como calibrar a exigência do capital regulatório para risco operacional, sendo as perdas geradas tão diferentes entre as instituições? De fato, foi somente após inúmeras consultas públicas e pesquisas quanto às práticas dos Bancos que os fatores se estabeleceram”.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das principais características do Sistema Financeiro e Bancário é estar em constante metamorfose e evolução, isso faz com que seja difícil para que as economias consigam se ajustar as suas variações antes que acabem sendo deixadas para trás. As propostas regulatórias são maneiras simples e eficazes de manter esse sistema sob controle, principalmente quando levadas ao âmbito internacional, no qual nenhuma economia ou nação possui soberania suficiente. De certa forma, as economias que dispunham de um Sistema Financeiro nacional complexo e bem estruturado tendem a possuir melhores defesas a essa exposição, porém, mesmo assim não são capazes de evitar o descontrole do sistema financeiro como um todo e juntamente com esse uma iminente crise.

O atual modelo de regulação do sistema financeiro internacional tende a beneficiar nações mais desenvolvidas, quer pelas suas capacidades de proposição de modelos que condizem com sua realidade, quer pela maior probabilidade de imposição dos referidos modelos de regulação às nações cujo sistema financeiro não atingiu o mesmo grau de complexidade e internacionalização.

De fato, constata-se que o primeiro Acordo de Basileia, foi elaborado em um contexto de uniformização da concorrência internacional bancária, favorecendo, portanto, aquelas firmas que estivessem já presentes em um maior número de países.

Do ponto de vista normativo, a constatação deste cenário histórico em que está inserido o primeiro acordo de Basileia, leva a propor que os países devam ponderar acerca da aceitação deste e de qualquer modelo de regulação financeira. A imposição de modelos regulatórios sem a devida discricção e respeito quanto às origens e a estrutura de um país podem ser muito prejudiciais a sua saúde econômica e social.

É necessário que as economias em desenvolvimento disponham de formas melhores para absorver e adaptar as características dos Sistemas Financeiros desenvolvidos sem acabar provocando um estrangulamento em seu próprio sistema nacional não tão evoluído, ou mesmo, em muitos casos, com setores bastante desenvolvidos mas que não têm tanta relevância em países do hemisfério Norte. Dentre estes setores, pode-se mencionar os bancos de desenvolvimento – presentes fortemente na formação bruta de capital de economias como a China e o Brasil.

As medidas propostas pelo Comitê de Basileia, conhecidas como Acordos de Basileia, podem dificultar o trabalho econômico e social realizado pelas instituições

financeiras públicas e pelos Bancos de Desenvolvimento. Ao mesmo tempo que as medidas visam regular a voracidade com que o crescimento do sistema financeiro e a constante exposição à concorrência podem levar as instituições financeiras, é visível que os Bancos de Desenvolvimento são instituições, ao menos diferentes, ou mesmo completamente a parte, desse mercado.

Fazem-se necessários estudos conjuntos entre as autoridades monetárias para repensar uma proposta nova que possa satisfazer as necessidades individuais para cada nação, seja ela desenvolvida ou em fase de desenvolvimento.

Para o caso específico brasileiro, que aqui representa uma economia em fase de expansão e desenvolvimento, no entanto com um Sistema Financeiro organizado e com maturidade suficiente para acompanhar as medidas de adequação contidas nos Acordos de Basileia, é preciso se calcular os prováveis impactos que a generalidade presente nessas medidas regulatórias pode acarretar sobre o processo de desenvolvimento do país. Ademais, é necessário dimensionar o peso que a adesão a estes acordos e o esforço para sua implementação pode ter sobre as gerações presente e futuras. Esta é uma sugestão de uma agenda futura de pesquisa.

O presente trabalho cumpriu seu papel na tentativa de expor as diversas falhas nos modelos propostos pelo Comitê de Basileia, como a necessidade da adoção de medidas anticíclicas para enfrentar possíveis crises de recessão bem como também a dificuldade de acesso ao crédito por parte das micro e pequenas empresas além de favorecer a concentração bancária, apresentando inclusive propensão dessas medidas em penalizar instituições e países mais fragilizados frente a concorrência internacional (Castro, 2009) além de reforçar a tendência, tida até como natural, no fluxo financeiro em direção as nações economicamente fortes tornando ainda mais escassos os recursos, em um primeiro momento na forma de crédito, para as demais nações que não são consideradas grandes polos financeiros.

7 - BIBLIOGRAFIA:

BAGEHOT, Walter. **Lombard Street: A Description of the Money Market**. London: King, 1873. On line. Disponível em: <www.gutenberg.org/cache/epub/4359/pg4359.html> (Acesso em: 15/09/2015)

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório de Efetividade 2007 – 2014: A Contribuição do BNDES para o Desenvolvimento Nacional**. Rio de Janeiro, Brasil, 2015a. On-line. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/efetividade/relatorio_efetividade_2007_2014.pdf> (Acesso em 07/01/2016);

_____. **Relatório de Gerenciamento de Riscos – 3º Trimestre**. Rio de Janeiro, Brasil, 2015b. On-line. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio_Divulgacao_Info_Risco_2015_3t.pdf> (Acesso em 07/01/2016);

BRADESCO. **Relatório de Gerenciamento de Riscos Pilar 3 – 3º Trimestre**. São Paulo, Brasil, 2015. On-line. Disponível em: <<https://www.bradescom.com.br/site/conteudo/download/Download.aspx?file=%7e%2fuploads%2f635823216221468879-relatorio-de-gerenciamento-de-riscos-pilar-3-set.pdf>> (Acesso em 07/01/2016);

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards**. Basel, Switzerland:

Bank for International Settlements (BIS), 1988. On-line. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>> (Acesso em 22/04/2015);

_____. **Core Principles for Effective Banking Supervision.** Basel, Switzerland: Bank for International Settlements (BIS), 2012. On-line. Disponível em: < <http://www.bis.org/publ/bcbs213.pdf> > (Acesso em 22/04/2015);

CARVALHO, Fernando J.C. **Inovação Financeira e Regulação Prudencial: Da Regulação de Liquidez aos Acordos de Basiléia.** In: SOBREIRA, Rogério. (org), Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas, 2005. p. 121-139.

CASTRO, Lavinia Barros de. **Regulação Financeira: Teoria, Acordos de Basiléia e a experiência recente do BNDES.** 2009. 293f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2009.

CHESNAIS, François. **Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica.** In: CHESNAIS, François (Org.). A mundialização financeira: gênese, custos e riscos. Editora Xamã. São Paulo: 1998.

COSTA NETO, Yttrio Corrêa da. **Bancos Oficiais do Brasil: Origem e Aspectos de seu Desenvolvimento.** Banco Central do Brasil, Brasília. 2004.

DEOS, Simone; MENDONÇA, Ana Rosa R. **Uma Proposta de Delimitação Conceitual de Bancos Públicos.** In: JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco. (org), Bancos Públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 49-72

FREITAS, Maria Cristina P. **Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária.** In: SOBREIRA, Rogério. (org), Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas, 2005. p. 19-43.

_____. **Dinâmica Concorrencial e Bancos Públicos: Questões Conceituais** In: JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco. (org), Bancos Públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 329 - 359

HERMANN, Jennifer. **Liberalização financeira e crise cambial: a experiência brasileira no período 1987-99.** In: SOBREIRA, Rogério (Org.). Regulação financeira e bancária. São Paulo: Atlas, 2005. p. 210-258

_____. **Desenvolvimento Financeiro e Concorrência Privada: Desafios para a Funcionalidade Macroeconômica dos Bancos Públicos** In: JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco. (org), Bancos Públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 233 – 257

ITAU UNIBANCO S.A. **Relatório de Gerenciamento de Riscos Pilar 3 – 3º Trimestre.** São Paulo, Brasil, 2015. On-line. Disponível em: <http://www.italu.com.br/_arquivosstaticos/RI/pdf/pt/Gerenciamento_Riscos_Pilar3_3T15_port.pdf?title=Gerenciamento%20de%20Riscos%20-%20Pilar%203> (Acesso em 07/01/2016);

JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco. **Bancos Públicos e Desenvolvimento Econômico: Uma Introdução** In: JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco. (org), Bancos Públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 17-22

LIMA, Gilberto T. **Evolução Recente da Regulação Bancária no Brasil.** In: SOBREIRA, Rogério. (org), Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas, 2005. p. 185-209.

MARTINS, Norberto Montani. **Basileia III: Novas medidas, Velhos problemas.** Artigo científico, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 2011. Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Curso de Economia (Mestrado).

MENDONÇA, Ana Rosa R. **O Acordo da Basileia de 2004**: Uma revisão em direção às práticas de mercado. *Economia Política Internacional*, 2004, [On line]. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=47&tp=a> (Acesso em: 15/05/2015)

ONO, Fábio Hideki. **O Acordo de Basileia, a Adequação de Capital e A Implementação no Sistema Bancário Brasileiro**. 2002. 117f. Monografia (Graduação em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

PEPPE, Márcio Serpejante. **O Novo Acordo de Basileia**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2006.

ROGOFF, Kenneth S; REINHART, Carmen M. **Capítulo 10: Crises Bancárias** *In*: ROGOFF, Kenneth S; REINHART, Carmen M. *Oito Séculos de Delírios Financeiros: Desta Vez é Diferente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 141 – 178

ANEXO A – CONTRIBUIÇÃO DO BNDES NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO 2007 - 2014

Tabela A: Participação do BNDES no setor automobilístico 2007 - 2014

SEGMENTO	UNIDADE	BRASIL: CAPACIDADE INSTALADA EM 2007 (A)	BRASIL: AUMENTO DE CAPACIDADE INSTALADA ENTRE 2007 E 2014 (B)	BRASIL: VARIÇÃO DE CAPACIDADE (B/A)	BNDES: CAPACIDADE ADICIONADA PREVISTA POR PROJETOS APOIADOS ENTRE 2007 E 2014 (C)	PARTICIPAÇÃO DO BNDES (C/B)
Produção de carros, ônibus e caminhões	Mil unidades	3.500	1.300	37%	727	56%
Produção de pneus*	Mil unidades	65.882	16.107	24%	11.690	73%

Fontes: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea); Tendências Consultoria; Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (Anip); Fundação Getúlio Vargas; e BNDES.

* Capacidade instalada de pneus estimada com base na produção e no nível de utilização da capacidade instalada da indústria, com ajuste sazonal em dezembro de cada ano.

Tabela B: Participação do BNDES em celulose e florestas plantadas 2007 – 2014

SEGMENTO	UNIDADE	BRASIL: PRODUÇÃO EM 2007 (A)	BRASIL: CAPACIDADE ADICIONADA PREVISTA POR TODOS OS PROJETOS 2007-2014 (B)	BRASIL: VARIÇÃO DE CAPACIDADE (B/A)	BNDES: CAPACIDADE ADICIONADA PREVISTA POR PROJETOS APOIADOS ENTRE 2007 E 2014 (C)	PARTICIPAÇÃO DO BNDES (C/B)
Florestas plantadas*	Mil hectares	n.a.	2.815	n.a.	1.304	46%
Celulose	Mil t/ano	11.977	7.705	64%	7.015	91%

Fontes: Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelpa), Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (Abraf), Risi Consultoria e BNDES.

* Os valores do segmento de florestas representam total de plantio no período. Para os anos de 2013 e 2014, foi realizada uma estimativa com base nas produções de celulose em painéis de madeira.

Tabela C: Contribuição do BNDES em minério de ferro e aço 2007 – 2014

SEGMENTO	UNIDADE	BRASIL: PRODUÇÃO EM 2007 (A)	BRASIL: DIFERENÇA DE PRODUÇÃO ENTRE 2007 E 2014 (B)	BRASIL: VARIÇÃO DA PRODUÇÃO (B/A)	BNDES: CAPACIDADE ADICIONADA PREVISTA POR PROJETOS APOIADOS ENTRE 2007 E 2014 (C)	CONTRIBUIÇÃO DO BNDES (C/A)
Minério de ferro	Mil t/ano	341.840	64.610	19%	198.470	58%
Aço bruto	Mil t/ano	33.800	100	0,3%	6.700	20%
Aços planos	Mil t/ano	15.700	(1.500)	(10%)	4.500	29%
Aços longos	Mil t/ano	10.200	500	5%	4.200	42%

Fontes: Instituto Aço Brasil (IABr), Community Research Unit (CRU – UK), Sindicato Nacional da Indústria de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos (Sicetel) e BNDES.

Tabela D: Apoio do BNDES em abate de suínos e aves

SEGMENTO	UNIDADE	BRASIL: ABATE EM 2007 (A)	BRASIL: AUMENTO DO ABATE ENTRE 2007 E 2014 (B)	BRASIL: VARIÇÃO DO ABATE (B/A)	BNDES: CAPACIDADE ADICIONADA PREVISTA POR PROJETOS APOIADOS ENTRE 2007 E 2014 (C)	PARTICIPAÇÃO DO BNDES (C/B)
Abate de suínos	Milhares de cabeças	27.410	9.707	35%	4.504	46%
Abate de aves	Milhões de cabeças	4.372	1.124	26%	935	83%

Fontes: IBGE e BNDES.