



O BNDES e os Acordos de Capital de Basiléia

LUIZ CARLOS PRADO
DULCE MONTEIRO FILHA*

RESUMO Este artigo faz um histórico dos acordos sobre supervisão bancária e capitalização dos bancos internacionais, conhecidos como Acordos de Basiléia, e discute as suas implicações para as políticas operacionais do BNDES. O texto sustenta que os Acordos de Capital de Basiléia não se aplicam a *bancos de desenvolvimento* e, portanto, não são marcos relevantes para a formulação de políticas de risco do BNDES. Nesse sentido, o artigo critica a aplicação automática desse Acordo nos termos das resoluções do Banco Central do Brasil, propondo a adequação dessas normas às especificidades de *bancos de desenvolvimento*.

ABSTRACT *This article presents a history of the agreements on bank supervision and capitalization of international banks, known as the Basel Agreements, and discusses their implications to BNDES operational policies. The text supports the idea that the Basel Capital Agreement doesn't apply to development banks and thus they aren't a good frame to prescribe the BNDES risk policy. In this sense, the article criticizes the automatic application of this Agreement in the terms of the Central Bank's resolutions, and suggests the adaptation of these norms to the specificities of development banks.*

* Respectivamente, professor do Instituto de Economia da UFRJ e economista do BNDES (ex-assesores da Diretoria da Área de Indústria do BNDES entre 2003 e 2004). Este artigo foi concluído em outubro de 2004.

1. Introdução

Os Acordos de Capital de Basiléia não se aplicam a bancos de desenvolvimento e, portanto, não são marcos relevantes para a formulação de uma política de gestão de risco no BNDES, que, entretanto, vem se adequando às normas do Banco Central do Brasil (BCB), as quais internalizam os Princípios de Basiléia para o Sistema Financeiro Brasileiro. Essas normas são, em muitos casos, inadequadas para que o Banco cumpra com eficácia suas funções legais, definidas nos Estatutos do BNDES (Decreto 4.418, de 11.10.02) da seguinte forma:

“O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimentos do governo federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país.”

No momento há um conjunto de alterações em curso nas normas de gestão de risco do Banco. Com a aprovação em junho de 2004 pelo Grupo dos Dez (G-10) do documento final do Basiléia II [ver *Basel Committee on Banking Supervision (2004b)*], e com a intenção do BCB de incorporá-las nos próximos anos, o marco jurídico da gestão bancária no Brasil está, também, passando por mudanças importantes. Nessa circunstância, é necessário, por um lado, evitar a consolidação de normas de gestão de risco que não sejam adequadas à especificidade do BNDES e, por outro, aproveitar a oportunidade para a criação de um marco legal que permita à instituição exercer plenamente sua função de banco de desenvolvimento.

2. O Comitê de Basiléia sobre Supervisão Bancária

Os presidentes dos bancos centrais do G-10 decidiram criar, na Basiléia, ao final de 1974, no Bank for International Settlement (BIS), um Comitê para discutir problemas de supervisão bancária,¹ o qual não possui poder formal de supervisão supranacional e cujas conclusões não têm, nem pretendem ter,

¹ O G-10 é formado por Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Os bancos centrais desses países criaram vários comitês cujas secretarias estão instaladas no BIS. Os mais importantes criados em ordem cronológica são: o Comitê dos Mercados (1962); o Comitê do Sistema Financeiro Global (1971); e o Comitê de Basiléia (1974).

força legal. É um grupo que se reúne regularmente quatro vezes ao ano e formula linhas gerais de padrões de supervisão, diretrizes e recomendações de melhor prática bancária, com o objetivo de fazer com que autoridades monetárias de diversos países venham a aderir a essas orientações, adaptando-as às suas necessidades e às realidades nacionais.

O Comitê reporta-se aos presidentes dos bancos centrais do G-10 que sustentam suas iniciativas. Um grande número de questões financeiras são tratadas nas recomendações do Comitê, sendo que um dos principais objetivos é corrigir falhas na supervisão internacional para que: *a)* nenhum estabelecimento bancário no exterior escape da supervisão; e *b)* haja um nível adequado de supervisão. Para alcançar esses objetivos, o Comitê produziu vários documentos desde 1997.

O Acordo de Capital de Basiléia, também conhecido como Basiléia I, foi firmado em 1988 com o objetivo de implementar mecanismos de mensuração de risco de crédito e estabelecer a exigência de um padrão mínimo de capital. O Acordo envolveu um número de países muito superior àqueles do G-10. Desde então, as medidas preconizadas foram sendo progressivamente introduzidas por autoridades monetárias de diversos países.

Na década de 1990 várias crises financeiras e falências bancárias afetaram o sistema financeiro global. Nessas circunstâncias, o aumento do número de falências de instituições financeiras mostrou que o Basiléia I não era suficiente para reduzir significativamente a vulnerabilidade do setor bancário nos países desenvolvidos.²

2 *Nas principais economias maduras o número e a importância das falências bancárias cresceu na década de 1990. No Reino Unido, no início da década, um grande número de pequenos e médios bancos especializados em empréstimos para determinadas regiões, setores industriais ou grupos étnicos passou por dificuldades financeiras, situação que foi agravada com a falência em julho de 1991 do Bank of Credit and Commerce International (BCCI). Esses pequenos bancos foram obrigados a aumentar sua liquidez e reduzir seus ativos totais, que declinaram em 25% no período 1990/92. Três desses bancos (Chancery, Edington e Authority) acabaram por falir em 1991. Com a crise de liquidez do National Mortgage Bank (NMB), o Banco da Inglaterra foi obrigado a intervir através de transferência de fundos para o NMB e vários outros bancos. Porém, a mais importante falência do período foi, em 1995, do Baring Brothers, um dos mais antigos bancos de investimento britânico. Nos Estados Unidos, enquanto a maioria das falências bancárias no período 1980/2000 foi de pequenos bancos, o Federal Reserve foi obrigado a intervir em algumas crises de maiores dimensões. Algumas ocorreram antes do Basiléia I, como a falência, em 1984, do Continental Illinois National Bank, o sétimo banco comercial dos Estados Unidos, seguindo-se a falência de outros 79 bancos. Mas na década de 1990 um grande número de instituições de pequeno porte também passou por graves problemas financeiros, entre as quais faliram o BestBank em 1998, o The National Bank of Keystone e o Pacific Thrift and Loan. No Japão, o período 1994/96 foi marcado por várias falências de instituições financeiras. Em dezembro de 1994 duas cooperativas de crédito urbanas faliram, o Tokyo Kyowa e o Anzen. Em julho de 1995 faliu o Cosmo Credit Cooperative, seguido das falências do Hyogo Bank e do Kizy Credit Cooperative em agosto. Entre 1995 e 1996*

Algumas tentativas de melhorar a segurança do setor foram tentadas na ocasião. Com o objetivo de difundir um conjunto de princípios para fortalecer a solidez dos sistemas financeiros, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia publicou um documento com os mais importantes princípios para a supervisão bancária [ver Basel Committee on Banking Supervision (1997)], o qual foi endossado pelos países-membros do G-7 e pelo G-10 e realizado em consulta com representantes de outros países.³ Foram propostos 25 Princípios básicos (cuja lista completa se encontra no Anexo), indispensáveis para um sistema de supervisão eficaz, referentes aos seguintes pontos:

- condições para uma supervisão bancária eficaz (Princípio 1);
- autorizações e estrutura (Princípios 2 a 5);
- regulamentos e requisitos prudenciais (Princípios 6 a 15);
- métodos de supervisão bancária contínua (Princípios 16 a 20);
- requisitos de informação (Princípio 21);
- poderes formais dos supervisores (Princípio 22); e
- atividades bancárias internacionais (Princípios 23 a 25).

O documento foi divulgado no meio da crise financeira da Ásia, que eclodiu em julho de 1997, com a flutuação do bath tailandês. Nos anos seguintes, a situação financeira internacional continuou se deteriorando. A evidência de que o sistema bancário das economias maduras continuava vulnerável levou a discussões para alteração do marco regulatório, através do desenho de um acordo de capital reformulado, que levasse à implementação de um modelo de gestão de risco mais eficaz.⁴

as jusen (empresas de crédito imobiliário) passaram por uma grande crise, tendo sido ajudadas por dinheiro público. Em 1997 o Nippon Credit Bank (NCB) foi obrigado a reestruturar-se, e em seguida o Hokkaido Takushokyo Bank (HTB), que tinha um ativo de Y 9,5 trilhões, declarou falência. Em novembro de 1997 a crise agravou-se com a reestruturação do Sanyo Securities e a falência do Yamaichi Securities, uma das quatro maiores corretoras do Japão, com ativos de Y 22 trilhões. Finalmente, em 26 de novembro de 1997 foi anunciada a falência do Tokuyo City Bank [ver Basel Committee on Banking Supervision (2004a)].

3 Participaram da preparação do documento representantes do Comitê da Basileia e representantes de Chile, China, República Checa, Hong Kong, México, Rússia e Tailândia. Colaboraram Argentina, Brasil, Hungria, Índia, Indonésia, Coréia do Sul, Malásia, Polônia e Cingapura.

4 Em outubro de 1997 a Bolsa de Hong Kong caiu 25% em quatro dias e em novembro de 1997 o won sul-coreano entrou em colapso. No Japão a falência da Yamaichi Securities mostrou a fragilidade das empresas financeiras do país. Em agosto de 1998 a Rússia desvalorizou o rublo. No mesmo ano, em seguida à crise russa, o Brasil foi forçado a negociar um pacote de ajuda de cerca de US\$ 40 bilhões com o FMI, em plena campanha eleitoral, para evitar o colapso da moeda, o que finalmente ocorreu em janeiro de 1999, depois das eleições [ver Gilpin (2004, Cap. V)].

3. O Acordo de Basiléia II

Em decorrência da percepção de elevada fragilidade do sistema bancário mundial, o Comitê de Basiléia propôs, em junho de 1999, um novo acordo para a adequação de capital bancário composto de três pilares: *a*) requerimentos mínimos de capital; *b*) revisão feita por supervisão externa dos processos de avaliação internos da instituição; e *c*) uso efetivo de divulgação de informações (*disclosure*) para reforçar os mecanismos de mercado como um elemento complementar aos esforços de supervisão.

O objetivo dessa nova proposta seria aprofundar e refinar as regras do Acordo de 1988 para tentar reduzir os riscos de uma crise bancária e melhorar a percepção de segurança nas instituições financeiras. Para isso foi preparado um documento-base para consultas, que deu origem a uma proposta divulgada em abril de 2003, que pretendia introduzir novas regras até o final de 2006.

Em 26 de junho de 2004, em reunião no BIS, o G-10 endossou formalmente o documento conhecido como Basiléia II [ver Basel Committee on Banking Supervision (2004*b*)], que estabeleceu os padrões para requerimento mínimo de capital, levando em conta os riscos assumidos, pelas organizações bancárias. Essas diretrizes baseiam-se no princípio de que os bancos devem adequar sua estrutura de capital aos riscos que assumem e que é responsabilidade das autoridades monetárias supervisionar as administrações dos bancos para garantir que operem respeitando as regras estabelecidas. Além disso, pretende-se reforçar a disciplina de mercado através da crescente transparência nos relatórios financeiros dos bancos.

O Acordo aplica-se aos bancos ativos internacionalmente em base consolidada, para que seja preservado o seu capital total e eliminada a dupla contagem, e também às empresas *holdings* dos grupos bancários, de tal forma que o risco total do grupo seja considerado. Entre os principais objetivos do Acordo está a proteção dos depositantes dos bancos [ver Basel Committee on Banking Supervision (2004*b*, p. 7, § 23)], que devem ter as informações necessárias para avaliar o grau de segurança dessas instituições. Já as autoridades monetárias devem, através da supervisão bancária, garantir que as informações divulgadas sejam confiáveis. Como o Acordo é voltado para garantir a segurança do depositante (e, portanto, reduzir o risco de corrida bancária), ele não tem por objetivo tratar dos problemas específicos da gestão de risco de bancos de desenvolvimento que não possuem depositantes privados, tais como o Banco Mundial, o BID ou o BNDES.

A principal diferença entre o Basileia I e o Basileia II é que o novo Acordo aumenta a ênfase na relação entre estrutura de capital e nível de risco e pretende promover uma adequada capitalização dos bancos e induzi-los a melhorar a qualidade de sua gestão de risco, o que levaria a uma estabilidade maior dos sistemas financeiros doméstico e internacional. Nesse sentido, o Basileia II sustenta-se em três pilares:

- **Capitalização e Risco**

O novo Acordo revisa as recomendações do Acordo de Basileia I, estabelecendo que os requerimentos mínimos de capital devem ser alinhados ao risco de perda econômica de cada banco. Portanto, o Acordo de Basileia II estabelece que os bancos devem dispor de níveis maiores de capital para aqueles devedores que apresentam níveis mais elevados de risco de crédito. Para avaliar esses riscos são permitidas diferentes abordagens, que refletem o grau de sofisticação das atividades bancárias e os controles internos:

- na abordagem padronizada, os bancos que operam com formas menos complexas de operações financeiras podem usar informações externas (no caso de agências de *rating*) para determinar a qualidade dos seus tomadores de recursos e estabelecer o risco de crédito que indicará as necessidades de capital; e
- os bancos que operam com modelos mais sofisticados de operações financeiras e são capazes de desenvolver um sistema de medida de risco de crédito interno podem, com a aprovação de seus supervisores, selecionar um dos “sistemas internos de avaliação de risco” – *internal ratings-based (IRB)*⁵ – e nesse caso podem basear-se parcialmente em seu próprio sistema de medida de risco de crédito para determinar suas necessidades de capital.

Além dos riscos de créditos determinados acima, o novo Acordo estabelece um custo de capital para a exposição do banco a falhas em sistemas,

5 Há dois tipos de IRB: a abordagem básica (*foundation approach*) e a avançada. Para cada classe coberta pelo modelo de IRB há três elementos-chave: a) componentes de risco – estimativas de parâmetros de risco fornecidas pelos bancos, algumas das quais são do supervisor; b) funções de ponderação de risco – os meios pelos quais os componentes de risco são transformados em requerimentos de capital; e c) requisitos mínimos – os padrões mínimos que devem ser atendidos para que o banco possa usar a abordagem IRB para uma determinada classe de ativos. As diferenças entre as abordagens básica e avançada do IRB são: no primeiro caso, os bancos fornecem suas estimativas de probabilidade de default (PD), enquanto os outros componentes de riscos são baseados em estimativas da supervisão; e, no segundo caso, os bancos fornecem suas próprias estimativas de PD, perda em caso de default (LGD) e exposição ao default (EAD). Essas abordagens serão discutidas detalhadamente mais adiante.

processos e ação de empregados, além dos causados por eventos externos, como desastres naturais. Ao alinhar as necessidades de capital em função das medidas do próprio banco aos riscos de crédito e operacional, o novo Acordo induz os bancos a refinarem essas medidas e estabelece também menores necessidades de capital para os que adotam medidas precisas e amplas para o risco e processos mais efetivos para controlar seu grau de exposição a esses riscos.

- **Supervisão Externa**

O novo Acordo estabelece a necessidade de supervisão ampla do gerenciamento interno do banco ao risco, para garantir os padrões de avaliação de risco e o cumprimento dos requisitos de capital. Para isso, os supervisores terão poderes para determinar se os critérios do banco são adequados e recomendar alterações nos procedimentos operacionais internos. Espera-se com isso reforçar a qualidade desses procedimentos e seu contínuo aprimoramento.

- **Informação e Mercado**

Além da supervisão externa, pretende-se induzir o comportamento prudente das administrações bancárias através de mecanismos de mercado. Isto é, a divulgação ampla de informações e a transparência das ações dos bancos irão permitir ao mercado avaliar a qualidade da gestão bancária e a adequação do grau de capitalização dessas instituições financeiras.

4. Os Acordos de Basiléia e o Desenvolvimento Econômico

Os dois Acordos de Basiléia foram produtos da percepção da instabilidade crescente dos sistemas bancários domésticos e do sistema financeiro internacional. Desde a década de 1970, com o fim do Sistema Monetário Internacional, baseado em taxas de câmbio fixas, conhecido como Sistema de Bretton Woods, as relações financeiras internacionais passaram por grandes transformações. Mas na década de 1990 a dimensão e a frequência das crises levaram a uma preocupação crescente com os chamados riscos sistêmicos. Em trabalho recente, o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia justificou as razões de sua preocupação para adequar o capital dos bancos aos riscos assumidos na forma seguinte:

“Muitas economias altamente desenvolvidas, que têm antigos e sofisticados mercados e sistemas bancários, enfrentaram falências bancárias importantes ou crises bancárias nos últimos trinta anos. Os banqueiros centrais temem falências bancárias generalizadas porque elas exacerbam as recessões cíclicas e detonam crises financeiras. Portanto, não é de estranhar que esses episódios tenham levado a mudanças nos sistemas legais e regulatórios nos países afetados, com o objetivo de reduzir a probabilidade de quebras bancárias e os custos dessas falências. O capital bancário cumpre o papel de servir como um colchão protetor durante as instabilidades econômicas e o aumento dos níveis de capital ou a indução para que o capital seja mais sensível aos riscos bancários contribui para estabilizar o sistema bancário, reduzindo a incidência e o custo das falências bancárias” [Basel Committee on Banking Supervision (2004a, p. 1)].

A natureza dos riscos de quebra bancária e a probabilidade de uma crise sistêmica, no entanto, são muito distintas, dependendo da natureza dos países e de sua inserção no sistema financeiro global. Naqueles em desenvolvimento, a crise é resultado do rápido movimento de capital que valoriza ou desvaloriza as moedas não-conversíveis desses países, produzindo fortes intervenções das autoridades monetárias e grandes oscilações nas taxas de juros. Nesse caso, uma dimensão importante das crises financeiras são os problemas de balanço de pagamentos, causados normalmente pelo comportamento da conta de capital, com conseqüências no sistema bancário doméstico.⁶

Para os países desenvolvidos a natureza do risco é distinta, e nesse caso a questão da rentabilidade da atividade bancária é essencial. Recentemente, vários trabalhos oficiais e estudos acadêmicos analisaram as causas e as respostas das autoridades às falências bancárias em economias maduras. As evidências disponíveis apontam como causa da maioria das dificuldades bancárias os problemas de crédito e, em alguns casos, os riscos operacionais. Riscos sistêmicos têm sido mais raros, enquanto problemas de gestão e controle têm sido recorrentes [ver Basel Committee on Banking Supervision (2004a, p. 1)].

Nesses casos, os requisitos de capital mínimo e as regras de prudência e transparência podem contribuir para reduzir o número de falências bancá-

6 Para uma explicação dos problemas gerados para países de moeda não-conversível e em especial para países emergentes pela instabilidade do sistema monetário internacional recente, ver Davidson (2002, p. 218-225). Em linha similar à de Davidson, Yilmaz Akyüz, ex-diretor da Divisão de Globalização e Estratégias de Desenvolvimento da Unctad, argumentou que na gestão das crises financeiras nos mercados emergentes “um peso exagerado tem sido atribuído a políticas domésticas; ao contrário de restaurar confiança e estabilizar mercados, fortes aumentos de taxas de juros e austeridade fiscal servem para aprofundar a recessão e agravar os problemas financeiros dos devedores privados. Os pacotes de resgate internacionais não têm sido desenhados para proteger as moedas contra ataques especulativos ou importações financeiras, mas para atender às demandas dos credores e manter a conta de capital aberta” [Akyüz (2002, p. 117)].

rias. Os bancos, instituições financeiras que recebem depósitos do público, quando atravessam dificuldades financeiras põem em risco não apenas o capital de seus acionistas, mas os recursos de seus clientes. Portanto, um banco que perde credibilidade junto aos seus depositantes tem grande dificuldade de se recuperar. E, se a perda de credibilidade afeta o sistema bancário como um todo, as consequências macroeconômicas desse evento são imensas.⁷

Embora os problemas do setor bancário em economias maduras e em países em desenvolvimento sejam distintos, em ambos os casos justificam-se regras estritas de prudência para bancos comerciais ou de investimentos privados. O Acordo de Basiléia de 1988 foi uma iniciativa que tinha por objetivo uniformizar as normas de prudência e os requisitos de capital para os riscos bancários, além de reforçar o sistema bancário internacional e promover a convergência das normas domésticas para reduzir diferenças e remover desigualdades que afetassem a competição dos bancos internacionais. Observe-se que o Acordo não foi feito para regular a ação de bancos públicos e, em especial, não tem nada a dizer sobre normas de funcionamento de bancos de desenvolvimento.

Desde o seu lançamento, o Acordo de Basiléia de 1988 foi criticado por não medir os efeitos da redução do risco devido à diversificação das operações, o que poderia restringir os empréstimos bancários, e sua calibração arbitrária e indiferenciada para riscos de crédito. O Comitê da Basiléia respondeu a essas críticas com a apresentação da proposta reformulada: o Acordo de Basiléia II, que, como mencionado, prevê duas abordagens básicas para os padrões numéricos de adequação de capital (os sistemas padronizado e IRB).

O sistema padronizado, cuja principal característica é o emprego das agências de *rating* para a determinação do risco, tem sido considerado altamente controverso. Ocorre que o histórico das agências de *rating*, especialmente com referência à identificação de riscos de devedores soberanos, não é boa o suficiente para justificar seu uso como norma de procedimento de prudência por autoridades monetárias.

O uso de agências de *rating* para a formulação de política econômica é ainda mais controverso. Elas já têm hoje um papel nos sistemas de regulação de vários países, como, por exemplo, nos Estados Unidos, onde suas informações são usadas para distinguir aplicações consideradas *investment grade*

⁷ A crise do sistema bancário argentino em 2001 mostrou o custo da desorganização do sistema financeiro de um país.

das consideradas especulativas. Contudo, não há qualquer evidência empírica indicando que essas agências foram capazes de fazer previsões sobre a capacidade de pagamento, alterando as classificações de risco *antes* de mudanças importantes nas condições de mercado. Nesse sentido, o aumento do uso de tais agências no novo Acordo é preocupante e lesivo aos interesses dos países em desenvolvimento, que são os maiores prejudicados por classificações de crédito.⁸ O maior risco do uso intensivo dessas agências é o aumento da volatilidade na disponibilidade e no custo financeiro do crédito. Finalmente, a natureza do processo de avaliação de risco dessas agências é pouco útil para políticas de desenvolvimento, uma vez que estas não têm por objetivo reagir a questões conjunturais, mas promover mudança estrutural e crescimento em prazos mais longos.

Já o IRB permite que os requisitos de capital sejam estabelecidos a partir da avaliação quantitativa e qualitativa do banco e, por sua vez, admite duas abordagens: a básica e a avançada. Em ambos os casos, o papel da supervisão é essencial para avaliar, estimar ou autorizar os modelos de determinação de risco do banco. O IRB é aplicável, apenas, a instituições que tenham porte e sofisticação técnica para desenvolver seus modelos internos de avaliação de risco. Essa abordagem permite incorporar informações sobre os tomadores de recursos que podem não estar disponíveis para as empresas externas de mensuração de risco, tais como as agências de *rating*. Por outro lado, essa maior flexibilidade torna mais difícil a comparação dos riscos entre instituições e abre espaço para um grau razoável de subjetividade.

A abordagem do IRB é mais adequada para uma agência de desenvolvimento do que a abordagem padronizada. Entretanto, como a anterior, ela não está desenhada para esse tipo de instituição, já que em tal caso o risco pode ser mitigado por características institucionais da agência e/ou do tomador dos recursos. Por exemplo, no caso de atrasos de pagamento superiores a 30 dias, o Banco Mundial suspende a liberação de todos os tipos de recursos para países ou quaisquer instituições e empresas nesses países; da mesma

8 *Para uma avaliação da incapacidade das agências de ratings de anteciparem as mudanças nas condições de mercado no caso de risco soberano, ver Cornford (2000b, p. 17-18), o qual observa que a expansão, nas últimas décadas, da avaliação de risco soberano por agências de rating renova uma prática que era comum no entre-guerras. Tanto no período 1929/35 como na década de 1990 elas foram incapazes de prever crises financeiras graves nos países avaliados. No primeiro período, a maior parte dos países que entrou em default tinha investment grade. Na década de 1990, as reduções nos graus dos países asiáticos foram rápidas e depois de deflagrada a crise. Por exemplo, a Tailândia foi rebaixada quatro graus pela Moody's e pela Standard and Poor's entre julho de 1997 e início de 1998, a Indonésia quatro graus pela Moody's e seis pela Standard and Poor's entre junho de 1997 e início de 1998 e a Coréia do Sul seis graus pela Moody's e 10 pela Standard and Poor's no mesmo período.*

forma, o BNDES pode inscrever um devedor no Cadin e impedir seu acesso a qualquer financiamento público. Esse poder institucional é específico de agências de desenvolvimento ou bancos de desenvolvimento, que, além disso, não têm depositantes privados e, portanto, não estão sujeitos a uma crise de liquidez devido à redução do volume de depósitos.

5. A Política de Gestão de Risco e o BNDES

Embora os bancos de desenvolvimento não estejam sujeitos aos princípios de Basiléia, isso não implica que não tenham regras de prudência e padrões para avaliação dos riscos. A natureza dessas instituições não permite que tais regras sejam similares às dos bancos comerciais, já que a função dos bancos de desenvolvimento não é competir com os comerciais, mas operar em áreas nas quais, devido a falhas de mercado, a ação dos bancos privados é inexistente ou insuficiente.

Portanto, o *benchmark* para a gerência de risco financeiro no caso do BNDES não deve ser os Acordos de Basiléia, mas semelhante aos modelos desenvolvidos por instituições como Banco Mundial, BID, Asia Development Bank, Korea Development Bank, DBS Singapura, China Development Bank ou outras instituições similares. O principal problema desse tipo de instituição é a compatibilização da política de crédito com o cumprimento do papel de promoção de desenvolvimento da instituição.⁹

Observe-se ainda que, mesmo em comparação com essas instituições, o BNDES tem especificidades que devem ser ressaltadas e que sua atuação, no caso brasileiro, tem sido mais ampla que a de outras agências de desenvolvimento. O Banco cumpre quatro papéis distintos: *a*) financiar projetos de longo prazo na área industrial e de infra-estrutura e a realização de operações indiretas através de agentes financeiros; *b*) financiar exportação, atuando como *export credit agency* em operações de pré-embarque e pós-embarque; *c*) atuar, através da BNDESPAR, como fundo de investimento, capitalizando empreendimentos controlados por grupos privados, apoiando o desenvolvimento de novos empreendimentos e fortalecendo o mercado de capitais; e, finalmente, *d*) atuar como agência de fomento, fazendo aplicações de não-reembolsáveis em investimentos de caráter so-

⁹ Documento do Banco Mundial discute com detalhes sua política de administração de liquidez e gerência de risco financeiro e mostra como um banco de desenvolvimento administra o risco, levando em conta suas características, de forma distinta do modelo de Basiléia, mas ainda seguindo estritas regras de prudência, transparência e controle [ver IBRD (2003)].

cial, geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, desenvolvimento rural ou regional, assim como apoiar projetos ou programas de ensino e pesquisa, ou de natureza tecnológica.¹⁰

O escopo de sua atuação faz do BNDES uma instituição única nos países em desenvolvimento, sendo um poderoso instrumento para a execução de políticas públicas. Como não há financiamento privado de longo prazo privado no Brasil, o BNDES cumpre o papel de viabilizar recursos para investimentos que não seriam realizados em função das limitações do mercado de capitais no país e da preferência dos bancos privados por aplicações de curto prazo, em especial aplicações de tesouraria. Como aparelho de Estado, o BNDES é um instrumento de política ativa do governo, promovendo mudanças estruturais, e ao mesmo tempo um articulador poderoso na eliminação de barreiras institucionais e técnicas à mobilização de capital. Como agente financeiro, sua ação é condicionada pelo contexto no qual se insere: o de um país que possui um sistema financeiro de longo prazo baseado no crédito em que a atuação do governo é decisiva, tendo fundos compulsórios como fonte de recursos.

A metodologia de análise de projetos foi uma das razões técnicas da criação do BNDES, pois as instituições da época eram inadequadas à tarefa de organizar a contrapartida de recursos nacionais aos empréstimos do Eximbank dos Estados Unidos e do Bird. As entidades existentes ou eram instituições financeiras que alocavam recursos com base em informações cadastrais e garantias sem análise do projeto ou eram órgãos da administração pública direta ou indireta que analisavam apenas a factibilidade, mas não a rentabilidade, do projeto. O interesse na época era criar uma instituição que analisasse a rentabilidade e a viabilidade de projetos [ver Monteiro Filha e Modenesi (2002)].

A literatura de análise de investimento faz distinção entre dois modelos de financiamento de longo prazo: *a*) o financiamento de projetos; e *b*) o financiamento a empresas [ver Nevitt e Fabozzi (1995) e IFC (1999)]. No caso do BNDES, o exame realizado por agentes financeiros para a concessão de crédito de longo prazo usa três abordagens: *a*) análise de crédito da empresa e dos controladores (esse tipo de análise é relevante em operações de renda variável, de planos de investimento para determinados períodos, de giro para exportações etc.); *b*) verificação da capacidade de pagamento

¹⁰ Ver a legislação básica, em especial o Estatuto Social do BNDES (Decreto 4.418, de 11.10.02) e o Estatuto Social da BNDESPAR (Decisão 178, de 25.03.02).

do projeto (no caso de projetos de grande porte para o desenvolvimento econômico ou de projetos que se pagam – auto-sustentáveis); ou c) uma combinação dos dois critérios anteriores.

A *análise de projetos*, que estuda a capacidade de pagamento do projeto (e não da empresa), procura verificar a possibilidade de sucesso do empreendimento, que, em última instância, é o que garante o retorno adequado dos financiamentos concedidos pelos agentes financeiros. Nesse caso, mais do que a capacidade prévia de pagamento da empresa, o fator relevante é a qualidade do projeto. O analista de projetos entra em contato com a empresa, obtém informações sobre o projeto e, de acordo com seu nível hierárquico no BNDES, realiza ações institucionais (como participação em fóruns, seminários etc.), forma uma opinião sobre a factibilidade do projeto e sua importância econômica e social para o desenvolvimento do país e tem, necessariamente, uma visão mais ampla e uma boa percepção de futuro. Esse tipo de análise possibilita, por exemplo, o financiamento estratégico de superação de “pontos de estrangulamento” da economia e também o financiamento de “pontos de germinação” de grande importância para políticas que queiram promover mudanças estruturais da economia por sua capacidade de difusão.¹¹ Além disso, é uma metodologia fundamental para o financiamento de investimentos de grande porte.

A *análise de crédito* tem a finalidade de qualificar o tomador do empréstimo e é mais superficial que a de projeto, no sentido de que não analisa a qualidade da base técnica que está sendo implantada (que é um dado fundamental num investimento de longo prazo). A análise financeira tem um peso preponderante nessa metodologia, pois o analista de crédito não estuda todos os aspectos de competitividade das empresas e/ou dos grupos envolvidos. Ele usa os diversos indicadores que são baseados nas informações disponíveis no presente e tem muita confiança nos dados do passado, pois não possui uma boa percepção de futuro.

A análise de crédito determina o *rating* e o limite de crédito da empresa ou grupo, qualificando-os ou não a assumir o financiamento. A classificação obtida é uma estimativa do grau de risco do investimento e do limite desejado de exposição dos agentes financeiros ao risco de seus clientes.¹² O limite de crédito é usado principalmente em operações no mercado de títulos

11 Essa é a definição de financiamento estratégico usada neste trabalho.

12 A Fitch define rating como “uma opinião sobre a capacidade de uma instituição ou de um emissor de títulos cumprir suas obrigações no prazo acordado” (ver www.fitchratings.com). A metodologia e os critérios da análise de risco do BNDES guardam semelhança com os de agências internacionais de crédito como Moody's, Fitch e Standard & Poor's.

e valores mobiliários e no financiamentos à exportação, mas não é suficiente para a análise de investimentos de grande porte, que necessitam de estudos mais detalhados.

No financiamento de grandes projetos, o BNDES combina os modelos de análise de projeto e de análise de crédito. Na concessão do empréstimo, as empresas devem ter *rating* e limite. Enquanto este impede a operação, aquele em teoria não é um fator de restrição absoluta. Com relação ao financiamento industrial, o Banco faz uma análise da qualidade do projeto e da competitividade da empresa e, ainda, estuda se o projeto ou a empresa tem condições de pagar o empréstimo.

Esse equilíbrio entre os méritos do projeto e o *rating* da empresa expressa o papel do BNDES como uma instituição comprometida com a promoção do desenvolvimento, mas consciente de sua responsabilidade como administradora de fundos de poupança compulsória dos trabalhadores brasileiros. Entretanto, se o BNDES continuar a ter de obedecer aos mesmos critérios para a concessão de limites de crédito que, por exemplo, os bancos comerciais (ver Resolução BC 2.844/01), esse equilíbrio pode ser rompido e a análise de crédito (análise do cliente) passar a ser a mais importante, e talvez mesmo a única determinante.

Em vista das mudanças que vêm sendo implementadas recentemente, é necessário discutir o que seria um eficiente gerenciamento de risco para o BNDES. Um ponto de partida para esse debate é a comparação dos critérios adotados pelo Banco com os estipulados pelo BCB, para avaliar as possíveis conseqüências da política atualmente adotada.

Conceito de Cliente

O conceito de cliente hoje adotado pelo BNDES¹³ é menos rigoroso do que o disposto na Resolução 2.844 do BCB, cuja definição (nos parágrafos 1 e 2 do art. 1) é a seguinte:

“Parágrafo 1. Considera-se cliente, para fins previstos nesta Resolução, qualquer pessoa, física ou jurídica ou grupo de pessoas agindo isoladamente ou em conjunto, representando interesse comum.

13 A definição de clientes pelo BNDES inclui pessoas físicas (em casos específicos), pessoas jurídicas (empresas privadas nacionais e empresas estrangeiras, instaladas e com sede e administração no Brasil), órgãos da administração pública direta e indireta, em níveis federal, estadual ou municipal, e ainda as demais entidades que contribuam para os objetivos do Banco. Associações, sindicatos, condomínios e assemelhados que não exerçam atividade produtiva, além de clubes, somente poderão receber apoio para aquisição de equipamentos (linhas FINAME, FINAME Agrícola e FINAME Leasing) e de itens passíveis de aquisição por meio do Cartão BNDES.

Parágrafo 2. Em se tratando do setor público, consideram-se clientes a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, cada qual em conjunto com suas entidades direta ou indiretamente vinculadas (empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e demais empresas coligadas; autarquias e fundações; demais órgãos ou entidades).”

Nesse sentido, a demanda do BCB é de que o BNDES controle também as operações da área de infra-estrutura (inclusive aquelas com o setor público). Tradicionalmente, o controle do limite de crédito era realizado no financiamento a empresas privadas e de economia mista, enquanto no setor público o limite de crédito era determinado por políticas públicas (como a Lei de Responsabilidade Fiscal). Como o BCB dispõe agora de um controle completo de informações sobre empresa/grupo através da Central de Risco (Ceris), seus inspetores vão ter um instrumento de fiscalização poderoso que está sendo implantado.¹⁴

Por decisão interna (Dec. Dir. 316/96), o BNDES estabeleceu os parâmetros de risco junto ao setor público e determinou que o desembolso com operações diretas para o setor público deve ser limitado a 20% do desembolso direto total. Da mesma forma, as operações de repasses para o setor público por agentes do Banco que sejam do setor público é limitada a 40% do desembolso total por eles efetuado. Com relação ao risco junto ao setor público, a Dec. Dir. 421/97 explicita que o serviço anual da dívida do estado ou município não pode ultrapassar 1% da receita disponível do beneficiário. No caso de municípios, esse limite poderá ser ampliado para 3%.

Processo de Seleção de Operações: Limite por Empresa/Grupo

O processo de seleção do BNDES é mais restritivo que o do BCB, pois considera limites para a concessão de crédito com base no ativo total e no patrimônio líquido da empresa/grupo. O limite estabelecido pela Resolução BC 2.844, de 29 de junho de 2001, é de 25% do Patrimônio de Referência (PR) do Banco, que é o único que o BNDES é obrigado a obedecer, conforme pode ser constatado no art. 1:

“Art. 1. Fixar em 25% do Patrimônio de Referência (PR) o limite máximo de exposição por cliente a ser observado pelos bancos múltiplos, bancos comerciais,

¹⁴ É fundamental ter em conta que um dos pilares do Basileia II é a supervisão externa. A relação entre a supervisão e o papel legal do BNDES na promoção do desenvolvimento terá de ser esclarecida no processo de implantação desse Acordo no Brasil.

bancos de investimento, **bancos de desenvolvimento**, Caixa Econômica Federal, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades de crédito imobiliário e companhias hipotecárias na contratação de operações de crédito e arrendamento mercantil e na prestação de garantias, bem como em relação aos créditos decorrentes de operações com derivativos.”

Para a determinação do limite de risco (estabelecido pelas Dec. Dir. 305/02 e 373/04), o valor máximo de envolvimento financeiro do Sistema BNDES com empresas e grupos econômicos não-financeiros não pode exceder, em cada grupamento de níveis de risco, ao menor dos valores obtidos com a aplicação de três parâmetros:

GRUPAMENTO DE NÍVEIS DE RISCO	ATIVO TOTAL DA EMPRESA (%)	PATRIMÔNIO LÍQUIDO DA EMPRESA (%)	PATRIMÔNIO LÍQUIDO DE REFERÊNCIA DO SISTEMA BNDES (%)
A ou acima	35	60	30
BBB	30	50	20
BB	25	40	15
B	20	35	10

Fonte: Dec. Dir. 305/02.

Recentemente, houve uma flexibilização do critério utilizado com a aprovação da Dec. Dir. 373/04, a qual possibilita a “análise dinâmica”, que considera a agregação dos ativos e as fontes de recursos decorrentes da implementação do projeto, desde que existam mecanismos (fiança bancária, seguro-garantia etc.) que mitiguem os riscos que incidem durante a fase de construção ou execução física do projeto. A possibilidade de considerar a existência das garantias da operação como fator mitigador no cálculo do *rating* já era permitida pelo BCB, mas não vinha sendo utilizada pelo BNDES.

Para regular o nível de exposição setorial de modo a evitar a concentração, a Dec. Dir. 305/02 estabeleceu que a participação máxima em cada setor de atividade econômica, exclusive o setor financeiro, não deve exceder a 10% do estoque de Ativos de Risco e 40% do Patrimônio Líquido de Referência do Sistema BNDES.

A metodologia baseada na análise de crédito não considera a existência de ciclos setoriais de investimentos. O limite setorial do Banco é linear, não levando em conta as diferenças de porte das plantas e ignorando que o acréscimo de capacidade produtiva das indústrias de processo, intensivas em capital, ocorre aos saltos. Esse modelo tem, portanto, uma falha importante: a falta de discriminação entre setores distintos pode impedir que os setores intensivos em escala aproveitem integralmente seu potencial tecnológico, com reflexos na competitividade do país.

O papel do BNDES para o investimento produtivo na área industrial é decisivo. No caso brasileiro, é muito difícil encontrar parceiros para financiar os investimentos em conjunto com o Banco. Para países em desenvolvimento, o montante de recursos necessários para investimentos de grande porte, à exceção do BNDES, estão disponíveis apenas em agências multilaterais de crédito (Banco Mundial, BID), que têm programas apenas para infra-estrutura, e nas *export credit agencies*, que financiam a importação de máquinas. Os países fabricantes de bens de capital, em face de sua demanda depender do ciclo de investimento de outros setores, precisam exportá-los quando a demanda interna cai, e para isso têm esquemas de financiamento acoplados à venda externa de seus produtos. Como o setor de bens de capital é importante na difusão de progresso técnico, a decisão de compra pode ser, nesse caso, determinada não por critérios exclusivamente técnicos, mas por aspectos de caráter financeiro.

Cálculo do *Rating*

Com relação à classificação da operação de acordo com o nível de risco, o BCB especificou, entre outros parâmetros, a necessidade do estabelecimento de um limite de crédito (ver art. 2 da Res. 2.682, de 21 de dezembro de 1999), embora ainda permita que a classificação de risco seja de responsabilidade da instituição detentora do crédito. Com a aprovação do Acordo de Basileia II, o BCB poderá, através da ação dos supervisores, querer determinar um ajuste no critério de classificação de acordo com as normas que julgar adequadas. A redação do art. 2 é a seguinte:

“Art. 2. A classificação da operação no nível de risco correspondente é de responsabilidade da instituição detentora do crédito e deve ser efetuada com base em critérios consistentes e verificáveis, amparada por informações internas e externas, contemplando, pelo menos, os seguintes aspectos:

I – Em relação ao devedor e seus garantidores:

- a. situação econômico-financeira;
- b. grau de endividamento;
- c. capacidade de geração de resultados;
- d. fluxo de caixa;
- e. administração e qualidade dos controles;
- f. pontualidade e atrasos nos pagamentos;
- g. contingências;
- h. setor de atividade econômica;
- i. limite de crédito.

II – Em relação à operação:

- a. natureza e finalidade da transação;
- b. característica das garantias, particularmente quanto a suficiência e liquidez;
- c. valor.”

A metodologia adotada pelo BNDES pressupõe dois tipos de análise: simplificada (metodologia sumária aprovada pelas Dec. Dir. 458/93 e 251/98 e ajustada à Resolução CMN 2.682/99) e abrangente (Dec. Dir. 021/99).

O BNDES utiliza dois tipos de indicadores para o cálculo do *rating*: uma matriz quantitativa e outra qualitativa. Na análise simplificada os indicadores qualitativos são apenas ajustados por sinalizadores qualitativos, enquanto na análise abrangente o critério quantitativo tem um peso de 70% e o qualitativo de 30%. Pela Dec. Dir. 021/99, a pontuação da matriz qualitativa não pode exceder em mais de 30% a média de pontuação da matriz retrospectiva e prospectiva. É, portanto, realizada uma análise excessivamente conservadora para um Banco que tem o objetivo de ser o “agente de mudanças”. O peso excessivo de uma visão restritiva de análise de crédito, em especial da exigência de *rating*, pode criar dificuldades para o BNDES apoiar novos setores ou empresas. Esse modelo, portanto, precisa ser reformulado para que o Banco possa cumprir sua função pública de promotor do desenvolvimento econômico.

Cabe destacar que, embora o *rating* não impeça uma operação, há uma indução a rejeitar operações com *rating* abaixo de B-.¹⁵ Muitas empresas dentro dos setores apoiados pela política industrial do governo federal têm *rating* abaixo de BBB-. O papel do BNDES, diferente dos bancos comerciais que não têm essa obrigação, é contribuir para a estruturação de setores que foram considerados estratégicos,¹⁶ inclusive para assegurar competitividade à matriz produtiva futura do país. Na realidade, as definições adotadas num processo de seleção de operações com o predomínio da análise de crédito induzem ao apoio financeiro a empresas capitalizadas e de baixo nível de risco, que nem sempre são as prioritárias para as políticas públicas. Tal política frustra uma das razões básicas para a existência do BNDES: a necessidade de uma instituição pública que dê apoio financeiro a ações que possam romper com pontos de estrangulamento e promover pontos de germinação.

Entretanto, se o BNDES obedecer aos mesmos critérios para a concessão de limites de crédito que, por exemplo, os bancos comerciais (ver Resolução BC 2.844/01), e a análise de crédito (análise do cliente) passar a ser a mais

15 As Dec. Dir. 188, de 03.04.00, e 251, de 08.06.98, especificaram como definidor do “grau de investimento” um *rating* acima ou igual a BBB- e do “grau especulativo” quando inferior a BBB-.

16 A definição de estratégico considera os setores que possibilitem a superação de “pontos de estrangulamento” da economia e também o surgimento de “pontos de germinação” de grande importância para políticas que queiram promover mudanças estruturais da economia por sua capacidade de difusão.

determinante (e talvez mesmo a única), perderá significativamente sua atuação como instrumento do Estado brasileiro na promoção de suas políticas de desenvolvimento.

As determinações do BCB com relação à análise de risco, baseadas nos Acordos de Basileia, não são adequadas ao BNDES e podem possibilitar condições para que os administradores dos bancos comerciais desenvolvam um eficiente gerenciamento de risco e um processo interno de mensuração de capital de acordo com o perfil de risco e o controle de sua instituição. Entretanto, no caso do BNDES esse modelo não cumpre um papel similar. Observe-se que, uma vez que o Banco não recebe depósitos do público, sua capitalização depende de decisões do governo federal, não podendo, portanto, ser considerado uma instituição sujeita a risco sistêmico, mas, ao contrário, um poderoso instrumento para contribuir com as autoridades monetárias no sentido de reduzir fontes de instabilidade financeira na economia.

As características institucionais do BNDES não o tornam uma fonte de preocupação para a eclosão de um risco sistêmico do setor financeiro do país. Ao contrário, seu papel como instrumento do governo pode e deve ser um fator de detecção e correção de problemas que possam levar a eles. Mesmo tendo como função precípua a promoção do desenvolvimento, o BNDES deve atuar em consonância com o BCB na promoção da estabilidade da economia. Mas para isso é necessário permitir-lhe exercer suas atividades com liberdade em setores em que os desafios são maiores, e não simplesmente como um banco comercial, procurando as melhores oportunidades de retorno de operações financeiras, com os menores riscos.

6. Conclusão

A legislação atual sobre supervisão bancária, derivada do Basileia I, não considera a especificidade do BNDES, nem qualifica o seu papel de banco de desenvolvimento. Nesse sentido, as resoluções do BCB o incluem na mesma categoria de bancos comerciais, bancos múltiplos etc. (ver Resolução BC 2.884, de 29.06.01). Essa ausência de discriminação é um equívoco por duas razões: *a*) o BNDES não concorre com as outras instituições financeiras, mas atua complementarmente a elas; e *b*) o BNDES, dada a sua natureza pública, não corre risco de perda de depósitos ou risco sistêmico, mas, ao contrário, pode ser um instrumento essencial para atender às necessidades de crédito de longo prazo no país e abrir espaço para as políticas de curto prazo do BCB, sem que isso leve a interrupções graves

dos investimentos essenciais ao equilíbrio de longo prazo da economia brasileira.

A estrutura de supervisão bancária em implantação, baseada nos pilares em que o Basileia II se sustenta, levará à consolidação de um marco legal que não permitirá que o BNDES cumpra com eficácia suas funções legais.

Pelas razões apresentadas, são necessárias alterações na política de gestão de risco do BNDES que permitam compatibilizar princípios de prudência bancária, transparência e eficácia na promoção de políticas de desenvolvimento. Essas novas regras devem ser discutidas com as autoridades monetárias para que substituam resoluções do BCB que não são aplicáveis a bancos de desenvolvimento. Essas mudanças institucionais evitarão que o BNDES perca dinamismo, o que será inevitável caso seja obrigado a adequar a sua gestão de risco a um modelo que não foi desenhado para bancos de desenvolvimento e, em muitos casos, é incompatível com essas funções.

Anexo. Lista dos Princípios Essenciais do Acordo de Basileia para uma Supervisão Bancária Eficaz

• Precondições para uma Supervisão Bancária Eficaz

1. Um sistema eficaz de supervisão bancária terá claramente definidas as responsabilidades e os objetivos de cada agência envolvida na supervisão de organizações bancárias. Cada uma dessas agências deve ter independência operacional e recursos adequados. Um ordenamento legal apropriado à supervisão bancária também é necessário, incluindo dispositivos relacionados com as autorizações às organizações bancárias e sua supervisão contínua, poderes voltados para a verificação de conformidade legal, bem como para interesses de segurança e solidez, e proteção legal para os supervisores. Também devem ser contemplados dispositivos referentes à troca de informações entre supervisores e à proteção da confidencialidade de tais informações.

• Autorizações e Estrutura

2. As atividades permitidas às instituições autorizadas a operar como bancos, sujeitas à supervisão, devem ser claramente definidas, e o uso da palavra “banco” nos nomes das instituições deve ser controlado na medida do possível.

3. O órgão autorizador deve ter o direito de estabelecer critérios e de rejeitar pedidos de autorização para operação que não atendam aos padrões exigidos. O processo de autorização deve consistir, no mínimo, em uma avaliação da estrutura da propriedade da organização bancária, seus diretores e principais administradores, seu plano operacional e seus controladores internos e suas condições financeiras projetadas, inclusive a estrutura de capital. Quando o proprietário ou controlador da instituição proponente for um banco estrangeiro, deve-se condicionar a autorização a uma prévia anuência do órgão supervisor do país de origem.
4. Os supervisores bancários devem ter autoridade para examinar e rejeitar qualquer proposta de transferência significativa, para terceiros, do controle ou da propriedade de bancos existentes.
5. Os supervisores bancários devem ter autoridade para estabelecer critérios para exame das aquisições e dos investimentos mais relevantes de um banco, assegurando que as estruturas e ramificações corporativas não exponham o banco a riscos indevidos, nem impeçam uma supervisão eficaz.

• **Regulamentos e Requisitos Prudenciais**

6. Os supervisores bancários devem estabelecer, para todos os bancos, requisitos mínimos, prudentes e apropriados, de adequação de capital. Tais requisitos devem refletir os riscos a que os bancos se submetem e devem definir os componentes de capital, levando em conta a capacidade de absorção de perdas de cada um. Pelo menos para os bancos com atuação internacional, esses requisitos não devem ser menos rigorosos do que os estabelecidos no Acordo de Capital de Basileia.
7. Um elemento essencial de qualquer sistema de supervisão é a avaliação de políticas, práticas e procedimentos de um banco, relacionados com a concessão de empréstimos e com as decisões de investimento, bem como com as rotinas de administração de suas carteiras de crédito e de investimento.
8. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos estabelecem e cumprem políticas, práticas e procedimentos adequados à avaliação da qualidade de seus ativos e para adequação de suas provisões e de suas reservas para perdas em operações de crédito.
9. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos adotam sistemas de informações gerenciais que possibilitem a identificação, pelos administradores, de concentrações dentro de suas carteiras e estabelecer limites que restrinjam a exposição dos bancos a tomadores individuais de crédito ou a grupos de tomadores inter-relacionados.

10. Visando prevenir abusos decorrentes de concessão de crédito a empresas e/ou indivíduos ligados ao banco concedente, os supervisores devem estabelecer critérios que assegurem um rígido controle de tais operações, para que sejam efetivamente monitoradas. Outras medidas apropriadas devem ser adotadas para controlar ou reduzir os riscos inerentes a tais operações.
11. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos adotam políticas e procedimentos adequados para identificar, monitorar e controlar riscos de país e riscos de transferências em suas atividades de empréstimo e de investimento internacionais e para manter reservas apropriadas contra tais riscos.
12. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos mantêm sistemas que avaliam com precisão, monitoram e controlam adequadamente os riscos de mercado e ter poderes para impor limites específicos e/ou encargo específico de capital sobre exposições a riscos de mercado, se necessário.
13. Os supervisores bancários devem se assegurar de que os bancos adotam um processo abrangente de administração de riscos (incluindo a supervisão adequada pelo conselho de diretores e pela administração sênior), para identificar, medir, monitorar e controlar todos os demais riscos materiais e, quando necessário, para manter capital contra tais riscos.
14. Os supervisores bancários devem determinar que os bancos mantenham controles internos adequados para a natureza e a escala de seus negócios. Os instrumentos de controle devem incluir: disposições claras para a delegação de competência e responsabilidade; separação de funções que envolvem a assunção de compromissos pelo banco, a utilização de seus recursos financeiros e a responsabilidade por seus ativos e passivos; reconciliação de tais processos; proteção de seus ativos; e funções apropriadas de auditoria e de conformidade independentes, internas ou externas, para verificar a adesão a tais controles, assim como às leis e regulamentos aplicáveis.
15. Os supervisores bancários devem determinar que os bancos adotem políticas, práticas e procedimentos, incluindo regras rígidas do tipo “conheça-seu-cliente”, que promovam elevados padrões éticos e profissionais no setor financeiro e previnam a utilização dos bancos, intencionalmente ou não, por elementos criminosos.

• **Métodos de Supervisão Bancária Contínua**

16. Um sistema de supervisão bancária eficaz deve consistir na combinação de atividades de supervisão direta (*in loco*) e indireta.

17. Os supervisores bancários devem manter contato regular com as administrações dos bancos e conhecer profundamente todas as operações das instituições bancárias.
18. Os supervisores bancários devem dispor de meios para coletar, examinar e analisar relatórios prudenciais e estatísticos dos bancos, em bases individuais e consolidadas.
19. Os supervisores bancários devem dispor de meios para validação independente das informações pertinentes à supervisão, seja por intermédio de inspeções diretas, seja pelo uso de auditores externos.
20. Um elemento essencial da supervisão bancária é a capacidade de supervisionar grupos ou conglomerados bancários em bases consolidadas.

• **Requisitos de Informação**

21. Os supervisores bancários devem se assegurar de que cada banco mantém registros adequados, definidos de acordo com políticas e práticas contábeis consistentes, que possibilitem uma avaliação precisa da real condição financeira do banco e da lucratividade de seu negócio, e de que os bancos publicam regularmente relatórios financeiros que reflitam com fidelidade suas condições.

• **Poderes Formais dos Supervisores**

22. Os supervisores bancários devem dispor de meios para adotar ações corretivas oportunas quando os bancos deixarem de cumprir requisitos prudenciais (como índices mínimos de adequação de capital), quando houver violação de regulamentos ou quando, de alguma forma, houver ameaça para os depositantes. Para circunstâncias extremas, deve-se incluir a competência para revogar a autorização de funcionamento da instituição, ou para recomendar sua revogação.

• **Atividades Bancárias Internacionais**

23. Os supervisores bancários devem realizar supervisão global consolidada nas instituições que atuam internacionalmente, monitorando adequadamente e aplicando normas prudenciais adequadas em todos os seus negócios de alcance mundial, principalmente suas filiais estrangeiras, *joint-ventures* e subsidiárias.
24. Um elemento-chave da supervisão consolidada é o estabelecimento de contatos e o intercâmbio de informações com os vários outros supervisores envolvidos, principalmente as autoridades supervisoras do país hospedeiro.

25. Os supervisores bancários devem requerer que as operações locais de bancos estrangeiros sejam conduzidas com o mesmo padrão de exigência requerido das instituições locais e ter poderes para fornecer informações requeridas por autoridades supervisoras do país de origem, visando possibilitar-lhes a supervisão consolidada.

Referências Bibliográficas

- AKYÜZ, Yılmaz. *Reforming the global financial architecture: issues and proposals*. Genebra, Suíça: Unctad, Zed Books, TWN, 2002.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Core principles for effective banking supervision*. Basiléia, Suíça: BIS, 1997.
- _____. *Bank failure in mature economies*. Basiléia, Suíça: BIS, Apr. 2004a (Working Paper, 13).
- _____. *International convergence of capital measurements and capital standards: a revised framework*. Basiléia, Suíça: BIS, June 2004b.
- CORNFORD, Andrew. *The Basle Committee's proposals for revised capital standards: rationale, design and possible incidence*. Unctad & Harvard University, May 2000a (G-24 Discussion Paper Series, 3).
- _____. *Commentary on the financial stability forum's report of the working group on capital flows*. Unctad & Harvard University, Dec. 2000b (G-24 Discussion Paper Series, 7).
- DAVIDSON, Paul. *Financial markets, money and the real world*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar, 2000.
- GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2004.
- IBRD. *Management's discussion and analysis*. Washington, June 2003.
- IFC – International Finance Corporation. *Project finance in developing countries*. Washington, DC: IFC, 1999.
- MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa, MODENESI, Rui Lyrio (orgs.). *BNDES, um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- NEVITT, P. K., FABOZZI, F. *Project financing*. Rochester, UK: Euromoney Publications PLC, 1995.