

Notas sobre a Arquitetura Financeira Internacional: G20 e Basileia III *

Sessões de Comunicações

Área: 5. Dinheiro, Finanças internacionais e Crescimento

Sub-área: 5.3. Um novo sistema monetário internacional

Caroline Yukari Miaguti

Acadêmica do Curso de Graduação em Relações Internacionais

Instituto de Economia

Universidade Federal de Uberlândia

carol.mia@gmail.com

José Rubens Damas Garlipp

Professor Associado

Instituto de Economia

Universidade Federal de Uberlândia

jrgarlipp@ufu.br

Resumo: A crise financeira que iniciou no mercado imobiliário norte-americano ao final de 2007, e tomou proporções mundiais transformando-se em uma crise sistêmica após a falência do *Lehman Brothers*, revelou profundos problemas estruturais na organização do atual capitalismo financeiro, mais especificamente, na conformação da atual arquitetura financeira internacional, a qual carece de supervisão e controle sobre o sistema como um todo. Este trabalho se propõe discutir as possibilidades acerca da conformação de uma nova ordem financeira internacional, tendo em vista a adoção de um sistema mais abrangente de supervisão e regulação, analisando o que vem sendo feito no âmbito da regulação bancária a partir dos esforços do G20.

Palavras-chave: Crise financeira; arquitetura financeira internacional; Basileia; G20; regulação bancária

JEL: E-44, F-3, G-10

Notes on the International Financial Architecture: G20 and Basel III

Abstract: *The financial crisis that started in the U.S. housing market at the end of 2007, and has taken global proportions turning into a systemic crisis after the bankruptcy of Lehman Brothers, revealed deep structural flaws in the organization of the current financial capitalism, more specifically, in the conformation of current international financial architecture, which lacks oversight and control over the system as a whole. This paper aims to discuss the possibilities regarding the formation of a new international financial order, with a more efficient system of supervision and regulation, and analyze what is being done under the banking regulation from the efforts of the G20.*

Keywords: *Financial crisis, international financial architecture, Basel; G20; bank regulation*

* Este artigo é resultado do Programa de Bolsa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC–UFU/Fapemig). Os autores expressam o seu agradecimento às instituições de fomento pela oportunidade desta pesquisa.

Notas sobre a Arquitetura Financeira Internacional: G20 e Basileia III

Resumo ampliado:

Observou-se como resultado do processo de globalização um relacionamento estreito entre instituições bancárias e não bancárias que atuavam no sistema financeiro, em decorrência do processo de liberalização na faceta interna dos Estados Nacionais. O conjunto das instituições financeiras que atuavam como banco, sem sê-lo, e que operavam altamente alavancadas captando recursos no curto prazo e investindo em ativos ilíquidos de longo prazo, ficou conhecida como *'global shadow banking system'*. A interação entre distintas instituições financeiras, os opacos mercados de balcão; e a utilização de determinadas inovações financeiras, como os derivativos de crédito e os produtos lastreados em diferentes operações de créditos, levaram o sistema financeiro internacional a um cenário de extrema instabilidade. A crise financeira mundial pôs em xeque a sobrevivência de diversas instituições financeiras, e foi exposta 'a fragilidade do sistema financeiro desregulamentado, liberalizado e supervisionado de forma displicente', como destacam Cintra e Fahri (2008).

Quando a crise assumiu proporções globais a partir de 2008, as autoridades nacionais perceberam a necessidade da definição de um fórum de coordenação de políticas econômicas de controle de danos e combate à crise (Carvalho, 2012). Assim, o G20 emergiu como uma alternativa para a necessidade de uma maior coordenação da economia mundial, quando a cúpula do G8 mostrou-se ineficaz e pouco abrangente para discutir os rumos da economia internacional. Desde novembro de 2008 foram convocadas cúpulas compostas pelos chefes de governo ou Estado, com vistas a uma maior coordenação internacional. Nessas cúpulas participam também os representantes do FMI e do Banco Mundial, dentre outras organizações multilaterais.

Diante da contração da economia mundial os países anunciaram o objetivo de discutir e buscar novos rumos para garantir a recuperação econômica, reordenar os sistemas financeiros e manter os fluxos de capitais e de comércio. As principais contribuições do G20 com o intuito de reformar a regulação financeira foram a criação do FSB (Financial Stability Board), e a partir de uma ação conjunta entre o FSB e o comitê de Basileia, a criação de Basileia III.

O FSB surgiu na segunda cúpula de líderes do G20, em 2009, e foi criado a partir da necessidade de uma ação conjunta para o fortalecimento do sistema financeiro – assim, o FSB nasceu com o objetivo de coordenar e supervisionar as autoridades regulatórias nacionais, além da busca pela estabilidade financeira internacional com base na regulação financeira. De acordo com Mendonça (2012, p.455), “Instituiu-se o FSB como sucessor do FSF, que se tornou a instância central para a discussão e a operacionalização da estabilidade financeira de forma ampla, o que inclui, mas não restringe à regulação e a supervisão bancária.”. Em linhas gerais o “novo arcabouço regulatório”, compõe-se por quatro diretrizes: o aprofundamento da cooperação financeira, contudo sem a criação de uma autoridade global; o aumento das reservas de capital das instituições bancárias e a criação de medidas para reduzir o comportamento pró-cíclico das instituições; o estabelecimento de uma regulação macroprudencial tendo em vista que a regulação microprudencial era insuficiente; e a criação de índices de segurança para evitar a que as instituições financeiras assumam posições alavancadas.

Mendonça (2012) argumenta nesse sentido que o que foi delineado como “novo” arcabouço regulatório caracterizou-se pela manutenção da lógica anterior, combinada com a introdução de novos elementos, com o objetivo de corrigir falhas na regulação e na supervisão do comportamento de bancos e de instituições financeiras. No entanto, a combinação de elementos presentes e novos não se traduz em alteração da natureza da regulação, apenas torna-a mais restritiva.

Em um primeiro momento os encontros do FSB tiveram como pauta principal a coordenação das políticas de enfrentamento à crise. No entanto, as questões acerca da reforma regulatória, cujo FSB é responsável pela coordenação e supervisão, são também de extrema importância nos encontros do Conselho – principalmente passada a urgência pós-crise. Nesse sentido, a evolução da agenda da reforma regulatória pode ser analisada em dois grupos: o primeiro diz respeito à

regulação bancária, e o segundo à regulação do sistema financeiro de forma mais ampla. Este artigo analisa o que vem sendo feito no sentido de regulação do primeiro grupo, ou seja, no âmbito da supervisão bancária.

O Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) publicou em 2010 o progresso na implementação das recomendações feitas pelo G20 para o reforço da estabilidade financeira nas seguintes áreas:

1. Reforço do capital bancário e dos padrões de liquidez de alta qualidade;
2. Acompanhamento de instituições financeiras de importância sistêmica (SIFI's);
3. Aperfeiçoamento dos mercados de derivativos de balcão e das infraestruturas essenciais do mercado financeiro;
4. Reforma das práticas de compensação tendo em vista a estabilidade financeira;
5. Reforço à adesão aos padrões internacionais de supervisão e regulamentação;
6. Fortalecimento das normas de contabilidade;
7. Desenvolvimento de arcabouço e ferramentas macroprudenciais;
8. Expandir o perímetro regulatório;

O reforço do capital bancário e na criação de regimes de liquidez de alta qualidade; a importância das instituições financeiras sistemicamente importantes; e o desenvolvimento de instrumentos macroprudenciais; esses três grupos de recomendações concernem às questões analisadas no âmbito da reforma regulatória do sistema bancário. A parceria entre o Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) e o FSB surgiu no sentido de implementar reformas regulatórias, cujo resultado foi a publicação de Basileia III, em 2010.

O acordo de Basileia III surgiu em resposta à necessidade de se aumentar a resiliência do sistema bancário, dentro da lógica de mercado, após ficar evidenciada a fragilidade do sistema bancário internacional. A reformulação do acordo contou com mudanças significativas nos requerimentos de capital; índices de alavancagem; índices de liquidez; e na regulação macroprudencial. No que tange aos requerimentos de capital, uma das principais mudanças presente em Basileia III consiste na elevação das reservas de capital, com o objetivo de absorver a perda das instituições bancárias em cenários desfavoráveis, além da preocupação com a qualidade do capital.

Mendonça (2012) destaca que, com o intuito de melhorar a qualidade do capital, devido a maior capacidade de absorção de perdas que o mesmo propicia, aumentou-se a participação mínima do capital de nível 1 (para 6%) – o qual é formado por capital principal e capital adicional. O capital principal mínimo passou de 2% para 4,5%, elevando a participação deste na formação do capital de nível 1, alargando a base de capital.

Juntamente com a elevação do volume de capital retido foi criado um amortecedor anticíclico de capital. Mendonça (2012) destaca que o intuito do capital contracíclico é reduzir a possibilidade da criação excessiva de crédito na prosperidade e *credit crunches* na fragilidade, visando diminuir a possibilidade de ciclo de perdas que se realimentam. A partir desta mudança, em períodos de expansão do crédito o capital de conservação pode ser elevado em até 2,5%. De acordo com Deos (2012, p. 381):

Diferentemente de Basileia II, a nova proposta prevê medidas para reduzir o capital pró-cíclico do sistema, definindo um amortecedor anticíclico de capital, ou capital contracíclico, a ser exigido em caso de crescimento expressivo de crédito associado ao aumento de risco sistêmico – que pode variar de 0% a 2,5% do volume de ativos ajustado pelo risco.

Os índices de alavancagem presentes em Basileia III têm como objetivo conter a excessiva alavancagem dos bancos, a qual é responsável pelo agravamento do risco sistêmico. A crise financeira mundial revelou que nem sempre os requerimentos de capital ponderados pelo risco avaliam o grau de segurança das operações das instituições bancárias, e nesse sentido foi introduzido o índice de alavancagem, calculado a partir da relação entre o capital de nível 1 e a

exposição total da instituição. O índice de alavancagem foi estabelecido em 3%, o qual não é medido em relação aos ativos ponderados pelos riscos, mas relativamente ao total da exposição.

Mendonça (2012) destaca que a elevação da preferência pela liquidez durante a crise financeira mundial ressaltou a importância da liquidez na composição das carteiras das instituições bancárias; assim, foram criados dois instrumentos complementares que estabelecem requerimentos mínimos quantitativos de liquidez: o índice de cobertura de liquidez (*liquidity coverage ratio* - LCR), voltado para fragilidades de curto prazo, o qual exige que os bancos mantenham ativos líquidos de alta qualidade que possibilitem o enfrentamento de situações adversas; e o índice de captação estável líquida (*net stable funding ratio* - NSFR), um índice estrutural de longo prazo que tem como objetivo garantir o enfrentamento de desencontros das posições ativas e passivas, além de estimular os bancos a financiarem suas posições com fontes de captação mais estáveis.

Finalmente, no que tange à regulação macroprudencial pode-se dizer que esse foi o aspecto inovador de Basileia III, pois passou a considerar o risco sistêmico presente na relação entre as instituições bancárias, principalmente ao considerar a existência de instituições sistemicamente importantes. Nesse sentido, o acordo deixou de supervisionar as instituições bancárias individualmente, e passou a buscar instrumentos de regulação que abrangessem o sistema como um todo – ou seja, mecanismos de ação mais ampla no sentido de prevenção e contenção de crises. Assim, a perspectiva macroprudencial surge para lidar com a pró-ciclicidade inerente ao próprio funcionamento do sistema bancário.

É importante analisar os possíveis efeitos de Basileia III, pois as regras do acordo passam a ter efeito a partir de 2013, sendo totalmente implementado apenas em 2019, de acordo com as previsões. Um dos temores relacionados à Basileia III é que o aumento das exigências de capital ocasione uma possível fuga do mercado bancário e fortaleça o *shadow banking system*; além disso, o aumento do custo do crédito pode afetar alguns setores econômicos dos países em desenvolvimento. Freitas (2012) enfatiza que apesar das mudanças incorporadas em Basileia III visando uma regulação macroprudencial, o acordo continua apresentando uma estrutura de regulação microprudencial, tendo como objeto de avaliação os bancos de modo individual, sendo nesse sentido pouco eficaz ao identificar potenciais instabilidades sistêmicas.

A partir da análise do acordo de Basileia III, juntamente com os esforços para implementar a coordenação global por parte do G20, é possível perceber que a atuação do fórum foi um passo significativo na busca por soluções globais no combate à crise, e na implantação de mudanças na regulação financeira. Contudo, a ausência de coordenação global persiste e dificulta a recuperação econômica após a crise – um exemplo é a descoordenação entre as políticas macroeconômicas adotadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia. Ademais, a ausência de poder coercitivo do G20 dificulta a implementação de suas medidas regulatórias em um sistema marcado pela soberania dos Estados Nacionais. Vale ressaltar que o G20 e o FSB ainda assumem uma postura ortodoxa ao tratarem da contenção e prevenção das crises financeiras – analisando a fragilidade do sistema frente à choques exógenos inesperados e buscando atuar por meio de políticas macroprudenciais, de sorte que é possível perceber que o constrangimento imposto por uma política ortodoxa fiscalista persiste.

Finalmente, no âmbito da regulação bancária, é necessário destacar que apesar da importância da reformulação do acordo de Basileia, o mesmo não representou grandes mudanças estruturais – apenas apontou no sentido de uma maior rigidez das normas impostas. Na realidade houve pouco avanço no reordenamento da arquitetura financeira, e o predomínio de ações *ad hoc* no sentido de fortalecer a regulação financeira. Apesar de Basileia III ter inovado ao instituir uma regulação macroprudencial, o acordo permanece estruturado de forma microprudencial, deixando ainda as incumbências regulatórias sob responsabilidade do próprio setor bancário. Não obstante, apesar da elevação das reservas mínimas de capital, as atuais taxas estipuladas no acordo são consideradas “baixas” se analisadas historicamente. Podemos concluir, pois, que os esforços recentes não apontam para o necessário reordenamento da arquitetura financeira internacional.

Referências bibliográficas:

- CARVALHO, F. C. “O G20 e a reforma do sistema financeiro: possibilidades e limitações.” As transformações no sistema financeiro internacional. Brasília: IPEA, 2012. p.15-28.
- CINTRA, M. A. M.; FARHI, M. “A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo.” *Revista de Economia Política*, vol. 29, n.3 (115), p. 274-294, jul./set. 2009.
- CINTRA, M. A. M.; FARHI, M. “A crise financeira e o *Global Shadow Banking System*.” *Novos Estudos*, n. 82, p. 35-55, nov. 2008.
- CINTRA, M. A. M.; VIANA, A. R.. “G20: os desafios da coordenação global e da regulação financeira.” *Boletim de Economia e Política Internacional / IPEA*. -- n. 1, pp. 15-19, janeiro-março 2010.
- DEOS, S. S. “A regulação no sistema financeiro após a crise”. As transformações no sistema financeiro internacional. Brasília: IPEA, 2012. p.371-405.
- EICHENGREEN, B. “História e reforma do sistema monetário internacional.” *Economia e Sociedade*, vol. 4, n.1, p 53-78, ago. 1994.
- FARHI, M. “Os dilemas da política econômica no pós-crise”. As transformações no sistema financeiro internacional. Brasília: IPEA, 2012. p.123-168.
- FREITAS, J. T. “De Basileia II para Basileia III: os mesmos desafios?”. As transformações no sistema financeiro internacional, vol.2. Brasília: IPEA, 2012. p.479-496.
- FSB, Report of the financial stability board to G20 finance ministers and governors. nov. 2009. Disponível em: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107a.pdf.
- FSB, Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability, jun. 2010. Disponível em:
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_100627c.pdf.
- MENDONÇA, A. R. R. “Regulação bancária e arranjo institucional pós-crise: atuação do conselho de estabilidade financeira e Basileia III”. As transformações no sistema financeiro internacional, vol.2. Brasília: IPEA, 2012. p.442-477.