**Os Acordos de Basiléia no Brasil e seus impactos sobre o BNDES e o BNB[[1]](#footnote-1)\***

*Rogério Sobreira*

Professor-Adjunto de Economia e Finanças, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Fundação Getulio Vargas (FGV)

E-mail: rogerio.sobreira@fgv.br

*Norberto Montani Martins*

Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Pesquisador-bolsista, EBAPE/FGV e Centro Internacional Celso Furtado (CICEF)

E-mail: norberto.martins@gmail.com

**Resumo:** No Brasil, os bancos de desenvolvimento foram submetidos às exigências regulamentares de Basiléia e tratados de modo idêntico às demais instituições componentes do sistema financeiro nacional. Contudo, dada a natureza idiossincrática dos mesmos, freqüentemente se argumenta que a aplicação dos acordos a este tipo de instituição não é adequada, tendo por última implicação torná-las menos funcionais ao processo de desenvolvimento econômico. O presente artigo tem por objetivo avaliar se a submissão dos dois principais bancos de desenvolvimento brasileiros, o BNDES e o BNB, aos procedimentos normativos de Basiléia 1 provocou uma perda de dinamismo dessas instituições, de modo a impedir integral ou parcialmente o cumprimento de suas funções. Conclui-se que as duas instituições referidas foram afetadas de modo assimétrico pelas exigências regulamentares associadas a Basileia: o BNDES foi capaz de exercer suas funções com alguma limitação, mas o BNB foi fortemente afetado no exercício de suas funções de banco de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Bancos de Desenvolvimento, Acordos de Basiléia, BNDES, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Regulação Prudencial

**Classificação JEL: G, G2, G28.**

**Abstract:** In Brazil, development banks were subject to the regulatory requirements of Basel Accords and treated similarly to other institutions belonging to the Brazilian financial system. Given the idiosyncratic nature of development banks it is often argued that the implementation of Basel-type agreements is not appropriate to these institutions since, at the end, they could prevent them from fulfilling their mission effectively. This article aims to assess whether the submission of BNDES and BNB to the Basel regulatory framework caused a loss of dynamism of these institutions in order to prevent full or partial compliance with its functions. We conclude that both institutions mentioned were affected, although asymmetrically, by the regulatory requirements: BNDES had more room to exercise its functions while BNB was heavily damaged in the exercise of its functions as a development bank.

**Keywords:** Development banks; Basel agreements; Brazilian Development Bank; Brazilian Northeastern Bank; Prudential regulation.

**JEL Classification: G, G2, G28.**

**Área Anpec:** Área 3 – Macroeconomia, Economia Monetária e Finanças

**Os Acordos de Basiléia no Brasil e seus impactos sobre o BNDES e o BNB**

**1. Introdução**

A despeito das discussões internacionais contemporâneas sobre regulação financeira terem seu foco situado sobre o Terceiro Acordo de Basiléia (BCBS, 2010a e 2010b), é ainda escassa a literatura acerca de dois temas: a adequação da aplicação dos Acordos da Basiléia a bancos de desenvolvimento[[2]](#footnote-2) e os impactos que a adoção dos Acordos tiveram sobre estas instituições. O presente artigo se insere neste segundo tema, tendo como foco o caso brasileiro, analisando especificamente o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e do Banco do Nordeste do Brasil – BNB.

Como no Brasil o Segundo Acordo de Basiléia foi formalmente adotado em 2004 (Comunicado 12.746/2004 do Banco Central do Brasil), mas editado e aplicado somente em 2007 (Comunicado 16.137/2007) – tendo seu cronograma de implementação se estendido até 2012 – ainda não é possível avaliar satisfatoriamente os impactos deste novo Acordo sobre os bancos de desenvolvimento brasileiros (BCB, 2010; Castro, 2009, Cap. 4). Desta forma, o artigo discute especificamente os impactos do Primeiro Acordo sobre estas instituições.

O Primeiro Acordo de Basiléia marcou o início da reorientação das estratégias de regulação financeira aplicadas ao redor do mundo até então, cujo foco situava-se sobre a liquidez das instituições financeiras. O Acordo visava, em princípio, à equalização das condições de competição bancária em nível internacional, permitindo aos bancos americanos internacionalmente ativos competir em condições de igualdade com os bancos europeus e japoneses (Carvalho, 2005, pp. 16-18). Neste sentido, estendeu-se a exigência de que os bancos mantivessem coeficientes de capital próprio já em prática nos Estados Unidos para os demais bancos internacionalmente ativos.

Em que pese o fato do primeiro Acordo está essencialmente voltado para a equalização das condições de competitividade entre os bancos internacionalmente ativos e não para o estabelecimento de um arcabouço de regulação prudencial com vistas a moderar os efeitos da alavancagem dos bancos, o mesmo contribuiu para que se ampliasse a percepção acerca da inadequação da estratégia regulatória tradicional (controle de liquidez) ante um contexto de emergência de inúmeras inovações financeiras (e.g. securitização) e de aprofundamento dos sistemas financeiros. Nesse contexto, o foco regulatório passou da liquidez para a solvência das instituições financeiras. O objetivo essencial desta forma de regulação prudencial é que, ao longo do tempo, as trajetórias de expansão do ativo ponderado pelo risco e do capital próprio cointegrem, isto é, evoluam na mesma direção e na mesma magnitude. Em outras palavras, as instituições financeiras deviriam provisionar com capital próprio as expansões (alavancagem) dos seus ativos (em especial dos mais arriscados), reduzindo, assim, a possibilidade de ocorrência de crises sistêmicas (De Bandt e Hartman, 2000).

O Acordo foi amplamente adotado e aplicado não só para os bancos internacionalmente ativos, mas também para a *totalidade* do sistema bancário, incluindo aí os bancos de desenvolvimento[[3]](#footnote-3). É importante observar que este processo foi estimulado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, os quais passaram a requerer o Acordo como critério para aprovação de empréstimos (Carvalho, 2005, p. 18).

Bancos de desenvolvimento, contudo, se distinguem das instituições financeiras típicas em grande medida por contarem com uma ampla participação de recursos do Tesouro na estrutura de seus passivos – e, em alguns casos, sequer serem autorizados a receber depósitos à vista ou a prazo – bem como por não se encontrarem no centro da operação dos sistemas de pagamento das economias e, como tal, não estarem associados à emergência de crises sistêmicas (Esty et al., 2003; Long, 1992, Sobreira e Zendron, 2011).

Estas características típicas dos bancos de desenvolvimento – especialmente os bancos de países emergentes – sinalizam para uma inadequação da aplicação do Acordo de Basiléia para tais instituições e, mais especificamente, para o BNDES e o BNB (BNDES, 2007; Castro, 2009; Sobreira e Zendron, idem). Ao serem obrigadas a provisionar capital próprio ajustado em função do risco das suas operações – o qual seria, por definição, mais amplo do que os riscos tipicamente associados às operações dos bancos comerciais e/ou múltiplos, visto que estes últimos não atuam intensamente na oferta de crédito de longo prazo e/ou na oferta de crédito para operações com maior grau de incerteza (e.g. financiamento da inovação), porém extremamente relevantes para o desenvolvimento econômico – os bancos de desenvolvimento vêem reduzida sua capacidade de ofertar crédito nos termos adequados para a execução de sua missão e, como tal, perderiam funcionalidade nos processos de desenvolvimento (cf. Prado e Monteiro Filha, 2005, p.1*.*)

No Brasil, as práticas regulamentares sugeridas no primeiro Acordo da Basiléia foram adotadas somente em 1994. O Acordo submeteu os bancos de desenvolvimento às exigências de Basiléia, tratando-os de modo idêntico aos bancos comerciais e universais. Com a implementação do novo regulamento, esperava-se que a solidez do sistema financeiro brasileiro fosse ampliada, o que exigiria, em alguns casos, profundas alterações nos modelos de gestão e nas práticas operacionais das instituições financeiras. Neste processo estavam inseridos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), os dois maiores bancos de desenvolvimento brasileiros (ao final de 2010, os ativos destas instituições representavam 12% dos ativos de todo o Sistema Financeiro Brasileiro).

O presente artigo está organizado como segue. Após esta introdução, a seção 2 apresenta como se deu a implementação do Acordo de Basiléia no Brasil. A seção 3 busca avaliar como (ou se) a submissão dos bancos de desenvolvimento brasileiros aqui estudados – o BNDES e o BNB – às regras de Basiléia I, tais como definidas pelo Banco Central do Brasil (BCB), impactou seu comportamento de modo a interferir no cumprimento da sua missão. Por fim, a seção 4 apresenta as principais conclusões do trabalho.

**2. Os Acordos de Basiléia no Brasil**

As proposições do Acordo de Basiléia de 1988 foram introduzidas no Brasil por meio da Resolução 2.099/1994 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Esta resolução estabeleceu os limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido a serem observados pelas instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BCB, incluindo os bancos de desenvolvimento (Anexo II, Art. 1º, inciso II), e que as mesmas deveriam “manter valor de patrimônio líquido ajustado compatível com o grau de risco da estrutura de seus ativos” (Anexo IV, Art. 1º), dentre outras disposições.

Ainda no Anexo IV à Resolução, foi estabelecido o patamar de 8% para o patrimônio líquido exigido – valor posteriormente alterado para 11% (Circular 2.784/1997) em consonância com a recomendação do Comitê da Basiléia de que países em desenvolvimento, “onde operam sistemas bancários menos desenvolvidos e sujeitos a choques de maior intensidade” (BNDES, 2007, p. 30) adotassem coeficientes mais elevados – e os fatores de ponderação de risco para as diferentes classes de ativos[[4]](#footnote-4). Esta Resolução estabeleceu 30 de abril de 1995 como data limite para adaptação das instituições financeiras existentes às exigências de patrimônio líquido definidos na mesma. No caso de instituições criadas após a publicação da Resolução 2.099, o cronograma de implantação conferiu um prazo até o ano de 2001 para as mesmas se adaptassem plenamente às novas exigências.

 Cabe ressaltar que o procedimento de cálculo do patrimônio líquido exigido (PLE) foi sendo alterado de modo a incluir outras classes de operações/ativos que implicariam em exposição da instituição financeira, tais como operações com *swap* e ouro, em linha com as mudanças de recomendação do BIS. Contudo, até 1998, o BCB não havia definido precisamente o conceito de patrimônio líquido que seria aceito de modo a permitir uma avaliação adequada do enquadramento da instituição financeira às regras de Basiléia. Com a edição da Resolução 2.543, em 26 de agosto de 1998, o Conselho Monetário Nacional passa a definir o patrimônio líquido ajustado (PLA) para fins de enquadramento às regras de Basiléia como composto pela soma dos capitais de nível I e nível II. O capital de nível I seria representado “pelo capital social, reservas de lucros (excluídas as reservas para contingências e as reservas especiais de lucros relativas a dividendos obrigatórios não distribuídos) e lucros ou prejuízos acumulados ajustados pelo valor líquido entre receitas e despesas, deduzidos os valores referentes a ações em tesouraria, ações preferenciais cumulativas e ações preferenciais resgatáveis” (CMN, 1998).

O capital de nível II, por seu turno, seria representado “pelas reservas de reavaliação, reservas para contingências, reservas especiais de lucros relativas a dividendos obrigatórios não distribuídos, ações preferenciais cumulativas, ações preferenciais resgatáveis, dívidas subordinadas e instrumentos híbridos de capital e dívida.” (*idem*).

Adicionalmente, o CMN definiu limites relativos à integralização do capital nível II para composição do PLA, quais sejam: (a) o montante do capital nível II fica limitado ao valor do nível I; (b) o montante das reservas de reavaliação fica limitado a 25% do PLA; e (c) o montante das dívidas subordinadas fica limitado a 50% do capital nível I.

Esta definição de PLA é alterada em dezembro de 2000 com a edição da Resolução 2.802, que substitui a definição de PLA por Patrimônio de Referência (PR) para fins de análise de enquadramento da instituição financeira às regras de Basiléia. Com esta Resolução, o capital de nível I passa a ser representado “pelo patrimônio líquido, acrescido do saldo das contas de resultado credoras e deduzido do saldo das contas de resultado devedoras, excluídas as reservas de reavaliação, as reservas para contingências e as reservas especiais de lucros relativas a dividendos obrigatórios não distribuídos e deduzidos os valores referentes a ações preferenciais cumulativas e a ações preferenciais resgatáveis.” (CMN, 2000). O capital de nível II, por sua vez, passa a ser representado “pelas reservas de reavaliação, reservas para contingências, reservas especiais de lucros relativas a dividendos obrigatórios não distribuídos, ações preferenciais cumulativas, ações preferenciais resgatáveis, dívidas subordinadas e instrumentos híbridos de capital e dívida*.*” (*idem*).

A integralização de capital nível II continua limitada ao valor do capital nível I, observando-se que (a) o montante das reservas de reavaliação fica limitado a 25% do PR; (b) o montante das dívidas subordinadas, somado ao valor das ações preferenciais resgatáveis de prazo de vencimento inferior a 10 anos fica limitado a 50% do capital nível I; e (c) sobre o valor das dívidas subordinadas é aplicado um redutor de 20% a cada ano nos últimos 5 anos anteriores ao respectivo vencimento da dívida. Em 2001, com a publicação da Resolução 2.837, a definição de Patrimônio de Referência (PR) foi mais uma vez modificada, embora de modo pontual[[5]](#footnote-5).

Por fim, a Resolução 2.682/99 obrigou as instituições financeiras a classificar as operações de crédito para fins de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. Como resultado, as instituições financeiras se viram obrigadas não só a elevar a referida provisão quando fosse o caso, mas também a constituir um volume de capital próprio eventualmente superior àquele constituído antes da edição deste normativo.

As mudanças definidas na Resolução 2.099/94 e nas subseqüentes resoluções e a conseqüente necessidade de reestruturação patrimonial dos bancos, levaram o governo a implementar um programa de fortalecimento das instituições financeiras federais. No que se refere especificamente aos bancos públicos federais, em uma Inspeção Global Consolidada (IGC)[[6]](#footnote-6) feita em 1997 pelo Banco Central em cada um dos quatro bancos federais – Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônica – foi constatada a necessidade de reestruturação patrimonial destas instituições[[7]](#footnote-7),[[8]](#footnote-8).

Em função do resultado desta Inspeção e das provisões exigidas a partir da edição da Resolução 2.682/99, o governo percebeu a necessidade de implementar um programa de ajuste patrimonial destas instituições, o que foi feito com a edição da Medida Provisória (MP) 2.196, de 28 de junho de 2001, que instituiu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF). O PROEF consistiu, basicamente, (a) da transferência do risco dos créditos de liquidação duvidosa e com baixa remuneração para o Tesouro Nacional e/ou para a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), cuja responsabilidade seria administrar os créditos cedidos pelos bancos públicos federais objeto do programa; (b) da troca de ativos de pouca liquidez e baixa remuneração por ativos líquidos remunerados à taxa de mercado; e (c) do aumento de capital de três dessas instituições[[9]](#footnote-9).

Especificamente no que diz respeito ao Banco do Nordeste, as medidas contidas na MP e seus impactos sobre a necessidade de capital do banco implicaram no provisionamento (*cf*. Fazenda, 2001b): de (a) R$ 1,375 bilhão em função da reclassificação de operações de carteira própria pré-1995; (b) R$ 395 milhões para cobrir valores compensados do Imposto de Renda e Contribuição Social pagos em decorrência do expurgo inflacionário; (c) R$ 30 milhões para fazer frente a ajustes e reavaliações dos níveis de provisionamento para contingências fiscais cíveis e trabalhistas e efetivação das despesas diferidas provenientes de processo de reestruturação organizacional; e (d) cerca de R$ 300 milhões decorrente do reenquadramento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) a partir de dezembro de 1998, como de risco 50% nos moldes da classificação instituída pela Resolução 2.682/99. Adicionalmente, o Banco foi chamado a elevar sua base de capital pela incorporação de parcela dos recursos do FNE como capital de nível II, respeitados os limites fixados pelas autoridades reguladoras,[[10]](#footnote-10) bem como promoveu à uniformização de procedimentos contábeis de reconhecimento de riscos e enquadramento às novas regras prudenciais que, embora com uma repercussão limitada sobre a estrutura de capital da instituição, levou a mesma a promover ajustes na carteira de clientes.

O BNDES, por sua vez, não foi enquadrado no grupo de instituições federais sujeitas a IGC e ao PROEF. Tal situação aparentemente decorreu do fato do BNDES: (i) não estava (e não está) autorizado a receber depósitos à vista ou a prazo do público; (ii) ter sua carteira de crédito hegemonicamente classificada como AA; e (iii) possuir uma política de provisoniamento já conservadora, superior às exigências de Basiléia definidas pela Resolução 2.682/99 (BNDES, 2000, p. 39-40)[[11]](#footnote-11) . Contudo, o capital do banco foi alterado por duas vezes entre os anos de 2001 e 2002, ainda que não tenha se mencionado explicitamente que o objetivo destas medidas estivesse relacionado à submissão do BNDES a Basiléia (BNDES, 2001, p. 46; BNDES, 2002, p. 67). Em contrapartida, os recursos do FAT com status de perpetuidade (Santos, 2006) passaram a constituir o PR do banco como dívida subordinada ainda em 2001[[12]](#footnote-12).

Anteriormente, ante a indefinição do enquadramento dos recursos do FAT pelo Conselho Monetário Nacional, os mesmos poderiam constituir o patrimônio de referência respeitando o limite de 100% do valor do capital de nível I. A nova Resolução implicou, assim, uma substancial redução do PR do banco a despeito da observada elevação do seu capital social[[13]](#footnote-13). Em termos líquidos, a nova Resolução implicou em uma redução do PR de R$ 3,4 bilhões no mesmo período, o que poderia exigir uma reformulação da estratégia de gestão de ativo adotada pelo Banco caso tal redução não estivesse amparada pela nova regulamentação.

**3. Uma Avaliação do BNDES e do BNB**

O BNDES tem por missão, definida em seu estatuto social, “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais” (BNDES, 2010a, grifos nossos). Já o BNB tem por missão “atuar, na capacidade de instituição financeira pública, como agente catalisador do desenvolvimento sustentável do Nordeste, integrando-o na dinâmica da economia nacional” (BNB, 2009b, grifos nossos). Em outras palavras, o papel dos dois bancos é promover o desenvolvimento econômico, em nível nacional, no caso do BNDES, e regional, no caso do BNB.

Vale destacar que ambos os bancos estão sob controle majoritário da União, sendo a mesma proprietária de 100% das ações do BNDES e 94,2% das ações do BNB e que a principal fonte estável de *funding* destas instituições advém de recursos públicos, notadamente fundos para-fiscais (Giambiagi *et al.*, 2009; BNDES, 2007; BNB, 2009b).

O BNDES e o BNB têm por função essencial atuar no segmento de longo prazo do mercado de crédito brasileiro, a despeito do fato dos mesmos terem expandido substantivamente seus leques de atuação nos últimos anos, passando a atuar de forma mais ativa no mercado de títulos de dívida (pública e privada) e ações. Dado que o sistema financeiro privado brasileiro ainda possui pouco interesse por este segmento do mercado de crédito, a quase totalidade dos financiamentos de longo prazo no Brasil fica a cargo destas instituições (BNDES, 2008-9).

Essa situação vai de encontro à estratégia regulatória derivada do Acordo, a qual indica que as trajetórias de expansão do ativo ponderado pelo risco e do patrimônio de referência devem cointegrar, de modo que determinada instituição seja capaz de honrar suas obrigações em situações de estresse, reduzindo substantivamente sua probabilidade de falência e, como tal, evitar impactos sistêmicos no mercado financeiro. Em princípio, os efeitos esperados da submissão dos bancos aqui estudados ao Acordo se fariam sentir essencialmente em duas frentes: (i) maior concentração do ativo em títulos e operações de baixo risco e maior liquidez – criando-se, neste sentido, uma tendência a uma menor disposição a ofertar crédito de longo prazo e em prol da aquisição de títulos públicos – de modo a reduzir a magnitude do ativo ponderado pelo risco e, portanto, o patrimônio de referência exigido; e (ii) elevação do capital próprio e redução do grau de alavancagem, de modo a elevar o patrimônio de referência a ser comparado com o patrimônio exigido.

De modo a avaliar adequadamente os impactos da implementação do Acordo da Basiléia no BNDES e no BNB, tomamos como período de análise o intervalo que vai do ano de 1998 ao ano de 2010. Tal escolha nos permite evitar a fase imediatamente posterior à estabilização de preços, a qual poderia levar a distorções na análise aqui executada, notadamente pelo fato das incertezas associadas a esse período impactarem negativamente a capacidade e disposição dos empreendedores em realizar investimentos de mais longo prazo, bem como ao fato da mesma ser um período de transição no que se refere à adaptação às regras de Basiléia[[14]](#footnote-14). Adicionalmente, este é um período no qual parte das informações necessárias à análise aqui realizada estava disponível.

***3.1. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)***

O BNDES apresentou índices de Basiléia que superaram com folga o valor exigido pelo Banco Central (11%) ao longo de todo o período 2001-2010 (Gráfico 1), quando este índice passa a ser reportado. Duas reduções substanciais neste indicador foram constatadas, no entanto. A primeira, entre os anos de 2001 e 2002, em função da redução do patrimônio de referência já indicada na Seção 2. A segunda, ocorrida em 2008, pode ser atribuída ao comprometimento do banco com o financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como ao início da adoção de medidas anticíclicas pelo governo para fazer frente aos efeitos da crise financeira internacional[[15]](#footnote-15). Neste sentido, deve-se observar que houve forte expansão dos empréstimos do banco no biênio 2008-09[[16]](#footnote-16) sem que, contudo, houvesse uma elevação do capital (PR) do banco correspondente[[17]](#footnote-17).

**Gráfico 1 – BNDES: Índice de Basiléia 2001-2010**

Patrimônio de Referência/Ativos Ponderados pelo Risco (%)



Fonte: BCB, Relatório 50 maiores bancos e BNDES.

A despeito destas reduções observadas no índice de Basiléia, as mesmas não foram suficientes para indicar que o banco tenha sido profundamente afetado na execução da sua missão. Sem embargo, no período 1998-2007 houve uma contínua elevação da parcela de operações de crédito (e repasses) (Gráfico 2), diferentemente do esperado a partir da implementação do Acordo. Em outras palavras, a elevação do índice de Basiléia do Banco foi acompanhada de uma expansão do crédito de longo prazo, o que indica que a política creditícia do banco neste período foi estruturada de modo a comportar uma ampliação dos empréstimos sem que, como contrapartida, houvesse pressões sobre o Patrimônio de Referência exigido pelo regulador[[18]](#footnote-18). A fim de obter tal resultado, o banco optou por uma política baseada na expansão do binômio operações indiretas/elevação da parcela de tomadores de boa qualidade (*investment grade*). Esta estratégia vigorou notadamente entre os anos de 2001 e 2007.

Neste sentido, percebe-se que, ao longo do referido período, as operações de crédito indiretas, intermediadas por instituições financeiras credenciadas junto ao BNDES, se elevaram, chegando a atingir 48,9% do total de empréstimos em 2007 (Gráfico 3). Neste sentido, fundamentar a estratégia de expansão dos empréstimos em operações indiretas faz com que o risco de crédito seja substituído pelo risco de contraparte, ao qual está associado um menor fator de ponderação para o cálculo do Ativo Ponderado pelo Risco (Apr)[[19]](#footnote-19). Ademais, ao utilizar mais intensamente a rede de intermediários financeiros, o BNDES acaba ampliando o universo potencial de tomadores de empréstimos, os quais por serem de montantes inferiores àqueles observados para as operações diretas (até R$ 10 milhões) acabam por reduzir a concentração da carteira total de empréstimos do banco e, em última instância, diminui o risco da mesma, colaborando assim para uma não elevação do patrimônio de referência exigido vis-à-vis a expansão do crédito.

**Gráfico 2 – BNDES Consolidado: Ativo – Contas Selecionadas 1998-2010**

Participação em Relação ao Total do Ativo (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNDES.

Este movimento é reforçado pela tendência à concentração da carteira total de crédito em ativos de menor risco e maior liquidez ao longo do período 1998-2007, os quais exigem menores provisões para risco de crédito (o que reduz o valor do Apr). Tal fato é evidenciado pela elevada parcela dos créditos *investment grade* (AA, A e B) no total da carteira do banco, chegando mesmo a representar mais de 92% do crédito total ao final de 2007 (Gráfico 4).

**Gráfico 3 – BNDES: Repasses e Operações de Crédito 2002-2010**

Participação dos Repasses em Relação ao Total de Empréstimos (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNDES.

Esta política implicou também em uma elevação, ainda que pequena, da parcela de empréstimos de curto prazo[[20]](#footnote-20) (4,7 pontos percentuais entre 2001 e 2006), sem, contudo, comprometer a hegemonia do BNDES no mercado de crédito de longo prazo no Brasil (76,5% dos empréstimos de longo prazo eram provenientes do banco em 2006).

**Gráfico 4 – BNDES: Repasses e Operações de Crédito 2001-2010**

Operações *Investment* *Grade* (AA, A e/ou B) em relação ao total da carteira (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNDES.

A partir de 2008, o BNDES promove alterações na sua política de concessão de crédito, na qual as operações diretas crescem de participação, mantendo-se, no entanto, o foco em tomadores *investment grade*. O BNDES assume neste ano a função de agente do governo para o financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e dos investimentos ligados à exploração do pré-Sal – e, no período mais recente, para financiar obras ligadas à Copa Mundo – tendo sua política de crédito se reorientado para atender às demandas do setor de infra-estrutura e, como tal, privilegiando tomadores de maior porte, os quais possuem, via de regra, uma classificação de risco mais favorável (BRASIL, 2007-2011 e 2011). Adicionalmente, o BNDES passou a financiar mais fortemente o setor exportador em função da contração do crédito decorrente da crise de 2008[[21]](#footnote-21) (BNDES, 2009 e 2010b).

Em que pese o crescimento das operações diretas – e a expansão absoluta do crédito em decorrência da expansão do *funding* do Banco – a participação do crédito no total do ativo do Banco se reduziu neste período. Em contrapartida, observou-se uma expansão significativa na participação de títulos públicos no total do ativo, a qual sai de 0,5% em 2007 para nada menos que 9,3% em 2009 (Gráfico 5). Tal fato parece estar relacionado à estratégia do Banco de combinar uma expansão absoluta do crédito com um índice de Basiléia algo estável após a substantiva queda observada a partir de 2008.

**Gráfico 5 – BNDES: Ativo – Contas Selecionadas 1998-2010**

Participação dos Títulos Públicos em Relação ao Total do Ativo (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNDES.

Sem embargo, a maior participação relativa de títulos públicos no total do ativo indica que os mesmos se expandiram mais intensamente que a elevação observada no *funding*, fato que permitiu ao BNDES compensar a elevação do ativo ponderado pelo risco derivada da expansão do crédito direto. Assim, a partir de 2008, parecem existir evidências de que a submissão do BNDES aos Acordos de Basiléia imprimiu algum tipo de limitação à política operacional do banco, já que a elevação das operações de crédito permitida pela substantiva elevação do seu *funding* (notadamente, o passivo de longo prazo) necessitou ser acompanhada de uma elevação compensatória da parcela de títulos públicos no total do ativo.

No que diz respeito às operações passivas, a política operacional do BNDES parece ter apresentado maior autonomia em relação à Basiléia relativamente ao constatado no ativo, notadamente no período recente (2008-2010). Mesmo levando em conta a já referida redução da rubrica do patrimônio de referência relativa ao capital nível II, as informações não apontam para uma política de elevação da parcela de capital próprio em relação ao total do passivo ou uma trajetória de expansão do patrimônio de referência *pari-passu* à elevação do ativo ponderado pelo risco. Tal fato fica evidente quando se percebe que, na maior parte do período, o ativo (e o passivo, seu equivalente) se expandiu a taxas mais elevadas do que o patrimônio de referência. Entre os anos de 2005 a 2007, contudo, ocorreu o oposto, tendo o patrimônio de referência se elevado a taxas mais elevadas que o ativo, notadamente em função da expansão dos lucros acumulados no período (Tabela 1 e Gráfico 6)[[22]](#footnote-22).

**Tabela 1 – BNDES Consolidado: Passivo – Contas Selecionadas 2000-2010**

(R$ Bilhões de dezembro de 2010\*)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   |  | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** |
| Passivo Total | 180,4 | 186,8 | 223,3 | 205,9 | 206,2 | 208,2 | 216,3 | 223,9 | 289,3 | 386,6 | 537,9 |
|  *Variação %* | *-* | *3,6* | *19,5* | *-7,8* | *0,2* | *1,0* | *3,9* | *3,5* | *29,2* | *33,7* | *39,1* |
| Patrimônio de Referência | 30,0 | 22,3 | 22,4 | 21,1 | 20,2 | 23,0 | 26,7 | 32,9 | 33,7 | 36,4 | 45,6 |
|   | *Capital Social* | *16,3* | *16,2* | *16,8* | *15,4* | *14,3* | *15,4* | *16,0* | *15,3* | *14,5* | *20,3* | *29,0* |
|   | *Lucros Acumulados* | *3,0* | *1,0* | *1,0* | *1,4* | *1,4* | *2,9* | *5,2* | *10,8* | *6,5* | *0,0* | *0,0* |
|   | *Dívida Subordinada* | *10,6* | *5,1* | *4,6* | *4,3* | *4,5* | *4,7* | *5,5* | *6,8* | *6,5* | *8,1* | *9,3* |
|   | *Instr. Híbridos* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *6,2* | *8,1* | *7,4* |
| Capital de Terceiros | 150,4 | 164,5 | 200,9 | 184,8 | 186,1 | 185,3 | 189,6 | 191,0 | 255,6 | 350,2 | 492,3 |
|   | *Repasses do Tesouro* | *12,7* | *9,4* | *22,7* | *24,4* | *25,9* | *23,4* | *11,1* | *9,1* | *38,8* | *131,8* | *235,0* |
|   | *Inst. Multilaterais* | *9,7* | *12,3* | *19,2* | *14,6* | *11,5* | *10,9* | *11,3* | *10,3* | *14,5* | *12,0* | *12,3* |
|   | *FAT Não Elegível* | *41,3* | *58,3* | *68,9* | *66,5* | *70,4* | *71,3* | *75,9* | *74,9* | *82,6* | *83,4* | *89,9* |
|   | *Captações no Mercado* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,6* | *2,2* | *18,5* |
|   | *Outros* | *86,7* | *84,5* | *90,2* | *79,3* | *78,3* | *79,8* | *91,3* | *96,6* | *119,1* | *120,7* | *136,6* |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES. \* Dados inflacionados pelo IPCA.

**Gráfico 6 – BNDES: Passivo – Contas Selecionadas 1998-2010**

Variação Real (IPCA) no ano (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNDES.

A partir de 2008, em decorrência da crise financeira internacional, a taxa de crescimento da parcela referente ao capital de terceiros se amplia substantivamente em por conta da elevação dos repasses do Tesouro Nacional ao BNDES com vistas à atuação anticíclica diante da crise e, como já citado, ao financiamento de projetos definidos como prioritários pelo governo. Entre 2008 e 2010, o BNDES também passa a recorrer de modo mais intenso às captações em mercado, como pode ser observado no Gráfico 7. Neste período, a aproximação do índice de Basiléia do limite inferior de 11% poderia ter implicado um ajuste na estrutura do *passivo* do Banco. No entanto, como o índice de Basiléia da instituição ainda se encontrava em um nível elevado, o banco optou por promover um ajuste nas suas operações ativas de modo a contrarrestar esta tendência de queda do índice.

**Gráfico 7 – BNDES: Passivo – Contas Selecionadas 2000-2010**

(R$ Milhões de 2010\*)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNDES. \*Valores inflacionados pelo IPCA.

Em síntese, a observância do BNDES aos princípios normativos de Basiléia não impediu o Banco de executar suas funções de modo satisfatório, permitindo que o mesmo mantivesse uma estratégia operacional relativamente autônoma frente às exigências regulamentares, notadamente no que se refere à gestão do seu passivo, embora tenha sido observada a ocorrência de algumas limitações à estratégia creditícia do Banco, especialmente a partir de 2008. Assim, a tendência à elevação da parcela de tomadores *investment grade* na carteira do banco parece ter estado ligada à necessidade de manter controlado o ativo ponderado pelo risco de modo a evitar expansões mais substantivas no patrimônio de referência exigido, embora, *a priori*, tal fato não tenha se mostrado incompatível com as funções atribuídas ao banco. A menor expansão das operações de crédito em relação à evolução do seu passivo entre os anos de 2008 e 2010 também parece ter sido um resultado desta tentativa de evitar uma redução substantiva do índice de Basiléia do banco.

***3.2. Banco do Nordeste do Brasil (BNB)***

A edição de novas normas regulamentares de Basiléia ao longo dos anos de 1999 e 2000 teve para o BNB uma implicação imediata na forma da segregação do seu patrimônio e aquele do FNE a partir de então, levando o índice de Basiléia do Banco a ficar abaixo do limite estabelecido pelo BCB nestes anos (Gráfico 8). Como resultado, tal situação implicou na inclusão do BNB no PROEF, cujas principais medidas saneadoras contemplaram: (i) um aumento de capital social da ordem de R$ 2,1 bilhões; (ii) a assunção do risco das operações de crédito rural (no valor de R$ 49,2 milhões) pela União, por meio da troca de ativos entre o BNB e o Tesouro Nacional; (iii) o repasse de recursos do FNE para o BNB, com vistas a constituir capital de nível II nos termos de Basiléia; e (iv) a desobrigação do risco de crédito das operações do FNE contratadas até o final de novembro de 1998 (BNB, 2001, pp. 8-9; MP nº 2.196-3/2001; Ministério da Fazenda, 2001a e 2001b).

Os primeiros impactos da inclusão do BNB no PROEF se fizeram sentir, pelo lado do ativo, na redução de 44,6%, em termos reais, das operações de crédito e repasses interfinanceiros entre 2000 e 2002 (Gráfico 9). Tal fato representou uma queda de 28,8 pontos percentuais da parcela de empréstimos sobre o ativo (Gráfico 10) e uma ampliação de 347,4%, em termos reais, da parcela de títulos e valores mobiliários (dos quais cerca de 85% dizem respeito a títulos públicos) no total do ativo neste período[[23]](#footnote-23).

**Gráfico 8 – BNB: Índice de Basiléia 2001-2010**

Patrimônio de Referência/Ativos Ponderados pelo Risco (%)



Fonte: BCB, Relatório 50 maiores bancos & BNB.

**Gráfico 9 – BNB: Ativo – Operações de Crédito e Repasses 1998-2010**

Variação real anual (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNB.

O PROEF permitiu ainda que, a partir de 2001, o BNB apresentasse índices de Basiléia que superaram o valor exigido pelo Banco Central (11%), o que foi mantido até o final de 2010 como, de resto, era o planejado com a reestruturação. No período 2001-2010, a única queda substancial do índice se deu entre os anos de 2007 e 2008, a qual pode, em termos gerais, ser creditada à crise financeira internacional (BNB, 2007; 2008 e 2009a), visto que o Banco, tal como o BNDES, perseguiu uma forte expansão nos seus empréstimos – os mesmos se expandiram a uma taxa real média de 40,4% no biênio 2008-09 – como uma política de resposta aos efeitos mais imediatos da referida crise, sem que fosse observada uma correspondente elevação do patrimônio de referência do Banco.

**Gráfico 10 – BNB: Ativo – Contas Selecionadas 1998-2010**

Participação em Relação ao Total do Ativo (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNB.

Em termos gerais, as operações de crédito do banco só iniciaram um efetivo movimento de expansão a partir de 2005, o qual se consolida após 2006 e se acentua nos anos de 2008 e 2009. Neste período, quando se pode afirmar que o banco buscou mais explicitamente uma estratégia de expansão do crédito, o mesmo realizou um substantivo esforço para elevar a parcela de tomadores de boa qualidade na carteira, como fica evidenciado na participação das operações de crédito classificadas como *investment grade*, que saem de 58,0% do total das operações em 2001 para cerca de 90% a partir de 2007 (Gráfico 11). Deve-se notar que, no início desse ciclo de expansão, o banco privilegia os tomadores AA. Aparentemente, uma vez estabelecido um patamar satisfatório de créditos AA, o Banco se permite uma ampliação dos tomadores relativamente mais arriscados dentro da categoria *investment grade*.

**Gráfico 11 – BNB: Repasses e Operações de Crédito 2001-2010**

Operações *Investment* *Grade* (AA, A e/ou B) em relação ao total da carteira (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNB.

A recomposição da carteira de crédito do BNB a partir de 2005 permitiu, portanto, que houvesse uma significativa redução das provisões exigidas para risco de crédito – para créditos AA e A, a mesma é zero – reduzindo, desta forma, a magnitude do ativo ponderado pelo risco e, por conseguinte, o patrimônio de referência exigido. Note-se, ademais, que além de privilegiar os tomadores melhor classificados, as novas operações de empréstimo passaram a se concentrar no curto prazo, fazendo com que o estoque de empréstimos (repasses e operações diretas) de curto termo chegassem a representar quase 50% do total de crédito do banco em 2009[[24]](#footnote-24), no que parece ser um claro esforço da instituição para evitar reduções no seu índice de Basiléia.

**Gráfico 12 – BNB: Repasses e Operações de Crédito 2001-2010**

Operações de curto prazo em relação ao total da carteira (%)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNB.

Os impactos do PROEF sobre o passivo, por sua vez, foram bem mais limitados do que o sugerido pelo programa. Relativamente ao capital de nível I, a elevação do capital social da ordem de R$ 2,1 bilhões observada nos anos de 2001 e 2002 foi acompanhada de um forte ajuste na conta lucros/prejuízos acumulados, fazendo com que esta parcela do PR se mantivesse relativamente estável. Já em relação ao capital de nível II, não houve a incorporação dos recursos do FNE em instrumentos híbridos ou dívida subordinada como previsto no PROEF. Assim, quando se toma estas informações em conjunto, percebe-se que o patrimônio de referência pouco se alterou no período 2001-2008 (Gráfico 13). Apenas em 2009, após a forte elevação dos empréstimos indicada acima, o BNB busca elevar o montante do patrimônio de referência, tal como indicado pelo próprio Banco: *“*[E]m julho de 2009, o BNB celebrou contrato de dívida subordinada com o FNE e foi autorizado pelo Banco Central do Brasil a considerar os valores do âmbito desse contrato como capital Nível II, com reflexo positivo no índice de Basiléia da Instituição” (BNB, 2009). Como resultado, o índice se expandiu de 12,5% em 2008 para 13,0% em 2009 e 13,2% em 2010, mesmo levando-se em conta a expansão dos empréstimos concentrada em créditos de menor qualidade (nível B).

**Gráfico 13 – BNB: Patrimônio de Referência 2001-2010**

(R$ Milhões de 2010\*)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNB. \*Valores inflacionados pelo IPCA.

Assim, a observância aos procedimentos regulamentares de Basiléia pelo BNB exigiu uma profunda reestruturação da instituição, iniciada com a sua inclusão no PROEF. Como visto, o PROEF implicou em uma redução da parcela dos empréstimos no total do ativo de nada menos que 45 pontos percentuais (passando de 71% do ativo em 1999 para 25,4% em 2003) e em uma substantiva diminuição da capacidade emprestadora do banco a partir de então, ainda que, como resposta à crise de 2008, o banco tenha feito um esforço de elevar os empréstimos no total do seu ativo. Adicionalmente, o banco passou a conceder menos crédito de longo prazo, precisamente aquele segmento menos atendido pelos bancos comerciais e múltiplos privados.

**4. Conclusão**

A despeito das dificuldades empíricas de se avaliar os impactos da implementação dos acordos de Basiléia sobre os bancos de desenvolvimento brasileiros – são escassas as informações disponíveis relativas às mudanças internas de procedimento (e.g. modelos de gestão de risco, reclassificação de operações de crédito etc.) – podemos concluir que as duas instituições analisadas, o BNDES e o BNB, foram afetadas de modo assimétrico.

No caso do BNDES, a sua obediência aos Acordos não o impediu de executar sua missão de modo satisfatório: o volume de desembolsos ao longo do período 1998-2010 foi crescente, atingindo recordes históricos, e sua participação no mercado de crédito aumentou significativamente, notadamente após 2007. A estratégia operacional do banco foi mantida relativamente inalterada, ainda que a busca pela manutenção do índice de Basiléia no período analisado tenha levado a uma concentração das operações de crédito em tomadores *investment grade*, o que parece indicar a necessidade de manter sob controle o ativo ponderado pelo risco da instituição. A busca por tomadores de melhor qualidade de risco com vistas ao atendimento da sua missão sem impactar de modo sobremaneira negativo os índices de Basiléia fez o banco elevar as operações diretas de crédito e, também, a parcela de títulos e valores mobiliários no total do ativo.

 Já no caso do BNB, sua obediência a Basiléia exigiu uma profunda reestruturação de sua estratégia operacional, essencialmente em função da não observância do nível mínimo exigido do índice de Basiléia nos anos de 1999 e 2000. Como conseqüência, o banco não apenas reduz suas operações de crédito em atendimento ao exigido em decorrência de sua inclusão no PROEF, como também eleva sobremaneira a parcela de títulos e valores mobiliários no total do seu ativo. Adicionalmente, o ajuste leva o banco a privilegiar as operações de crédito de curto prazo, bem como tomadores com melhor classificação de risco (*investment grade*). O banco só passa a gozar de maior autonomia relativamente às exigências regulamentares somente a partir de 2009, quando amplia seu patrimônio de referência por meio da inclusão de instrumentos de capital de nível II ligados ao FNE.

 Os resultados da análise indicam não apenas que os bancos de desenvolvimento, como de resto as demais instituições financeiras, foram afetados pela implementação do Acordo, bem como que tais instituições, por terem por missão ofertar crédito de longo prazo com vistas a apoiar as estratégias de desenvolvimento da nação, na qualidade de instituições públicas, são particularmente afetadas ao aplicar as classificações de risco desenvolvidas (e adequadas) para bancos múltiplos e comerciais. Sem embargo, os bancos de desenvolvimento estão, por definição, expostos a um nível de risco superior àquele que acomete os bancos múltiplos e comerciais, e a tentativa de se adequar às exigências de acordos *a la* Basiléia – quando tais instituições não alavancam operações ativas com capitais de terceiros (depósitos) – acaba por embotar parcialmente sua capacidade de executar sua missão precípua, reduzindo sua funcionalidade no processo de desenvolvimento econômico.

**5. Bibliografia**

Banco Central do Brasil (2002-2010). *Relatório de Estabilidade Financeira*. Vários números. Brasília: Banco Central do Brasil.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2010). *Basiléia II no Brasil*. Disponível em «http://www.bcb.gov.br/nor/basileia/BasileiaIInaweb.pdf», acessado em 28 de dezembro de 2010.

Basel Committee on Banking Supervision (1988). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards.* Basel: Bank for International Settlements (BIS).

\_\_\_\_\_\_\_\_ (1996). *Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks*. Basel: BIS.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2004). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*: *A Revised Framework*. Basel: BIS.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2010a). *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*. Basel: BIS.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2010b). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel: Bank for International Settlements.

Banco do Nordeste do Brasil (BNB) (2001). *Demonstrações Contábeis* 2001*.* Fortaleza: BNB.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2007). *Demonstrações Contábeis* 2007*.* Fortaleza: BNB.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2008). *Demonstrações Contábeis* 2008*.* Fortaleza: BNB.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2009a). *Demonstrações Contábeis* 2009*.* Fortaleza: BNB.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2009b). *Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S.A.* Fortaleza: BNB.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2001). *Demonstrações Contábeis* Em 31 de dezembro de 2001 e de 2000. Rio de Janeiro: BNDES.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2002). *Demonstrações Contábeis* Em 31 de dezembro de 2002 e de 2001. Rio de Janeiro: BNDES.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2007). “Basiléia e Administração de Riscos”. *O Novo Acordo da Basiléia e suas Implicações para o BNDES*, Relatório Parcial I, *mimeo*. Rio de Janeiro: BNDES.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2008-9). *Perspectivas da Indústria Financeira Brasileira e o Papel dos Bancos Públicos.* Subprojeto Mercado de Crédito Brasileiro, Segundo Relatório Parcial, *mimeo*. Rio de Janeiro: BNDES.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2009). *Relatório Anual* 2009. Rio de Janeiro: BNDES.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2010a). *Missão e Visão*. <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\_pt/Institucional/O\_BNDES/A\_Empresa/missao\_e\_visao.html>. Acessado em 10/01/2011.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2010b) *Demonstrações Contábeis* Em 31 de dezembro de 2010 e de 2009. Rio de Janeiro: BNDES.

Brasil (2007-2011). *Balanço do PAC*. Diversos números.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2011). *Medidas Institucionais e Econômicas para o Crescimento do País: Estímulo ao Crédito e ao Financiamento*. <http://www.brasil.gov.br/pac/medidas-institucionais-e-economicas>. Acessado em 31/05/2011.

Carvalho, Fernando José Cardim de (2005). “Inovação Financeira e Regulação Prudencial: da Regulação de Liquidez aos acordos da Basiléia” *in* Sobreira, Rogério. *Regulação Financeira e Bancária*. Capítulo 6. São Paulo: Atlas.

Castro, Lavínia Barros de (2009). *Regulação Financeira: Teoria, Acordos de Basileia e a Experiência Recente do BNDES*. Tese de Doutoramento. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

De Bandt, Olivier e Hartmann, Philipp. (2000). “Systemic Risk: A Survey”. ECB *Working Paper* n. 35.

Esty, Benjamin, Lysy, Frank e Ferman, Carrie. (2003). “An Economic Framework for Assessing Development Impact”. *Harvard Bussiness Review*,Industry and Background Note, fevereiro.

Giambiagi, Fabio, Rieche, Fernando e Amorim, Manoel. (2009). “As Finanças do BNDES: Evolução Recente e Tendências”. *Revista do BNDES* 16 (31): 3-40. Rio de Janeiro: BNDES.

Long, Millard. (1992). “Development Banks” *in* *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance.* Macmillan Press Limited: New York.

Ministério da Fazenda (2001a). *Fortalecimento das instituições financeiras federais*, em 22/06/2001, disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2001/r010622.asp>. Acessado em 08/01/2011.

\_\_\_\_\_\_\_\_ (2001b). *Banco do Nordeste implementa ajustes para potencializar ações na região*, em 22/06/2001, disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2001/r010622b.asp>. Acessado em 08/01/2011.

Prado, Luiz. Carlos e Monteiro Filha, Dulce. (2005) “O BNDES e os Acordos de Capital de Basiléia”. *Revista do BNDES* 12 (23): 177-200. Rio de Janeiro: BNDES.

Prochnik, Marta e Santos, Vivian Machado dos. (2008). “Fontes de Recursos do BNDES 1995-2007”. *Revista do BNDES* 14 (29): 3-34. Rio de Janeiro: BNDES.

Santos, Vivian Machado dos. (2006) “Por Dentro do FAT”. *Revista do BNDES* 13 (26): 3-14. Rio de Janeiro: BNDES.

Sobreira, Rogério (2009). *Development Banks and Basel II: Some Assessments*. Trabalho apresentado no II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB). Porto Alegre, 9-11 de setembro.

Sobreira, Rogério e Paula, Luiz Fernando de. (2010). “The 2008 Financial Crisis and Banking Regulation in Brazil: The Role of the Prudential Regulation”. *Journal of Innovation Economics*, 6.

Sobreira, Rogério e Zendron, Patricia. (2011). “Implications of Basel II for National Development Banks” *in* Gnos, Claude e Rochon, Louis-Philippe. (Eds.) *Credit, Money and Macroeconomic Policy.* Aldershot: Edward Elgar.

1. \*Os autores agradecem a Lavínia Barros de Castro, isentando-a obviamente de quaisquer erros ou omissões remanescentes, bem como o apoio do CNPq e do CICEF. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sobre a adequação do acordo de Basiléia I e II aos bancos de desenvolvimento, ver BNDES (2007); Sobreira (2009) e Sobreira e Zendron (2011). [↑](#footnote-ref-2)
3. Vale notar que o Acordo, na sua essência, é voltado para instituições financeiras que operam alavancadas e que estão no centro do sistema de pagamentos da economia, o que não é o caso para a maioria dos bancos de desenvolvimento (Sobreira, 2009). [↑](#footnote-ref-3)
4. Os fatores definidos na Resolução foram: 0% para ativos de risco nulo; 20% para ativos de risco reduzido 1; 50% para ativos de risco reduzido 2; e 100% para ativos de risco normal. [↑](#footnote-ref-4)
5. De acordo com esta Resolução, o PLA referido na Resolução 2.283/96 deve ser acrescido das contas de resultado credoras e deduzido o saldo das contas de resultado devedoras. [↑](#footnote-ref-5)
6. A IGC foi realizada no âmbito da implementação do Acordo de Basiléia no Brasil, seguindo os princípios de supervisão bancária definidos pelo BIS. A Resolução 2.302/96 é o normativo que efetivamente institui a rotina das referidas inspeções. [↑](#footnote-ref-6)
7. A implementação do Acordo de Basiléia no Brasil, no que tange a adequação patrimonial das instituições financeiras, levou à necessidade de aumento do capital por parte das mesmas em função (a) da elevação do limite mínimo para adequação do capital próprio de 8 para 11%; (b) do aumento do percentual de ponderação de risco sobre créditos tributários de 20 para 300%; e (c) da definição de novos critérios de classificação de risco de crédito e de novos níveis de provisão para assegurar solidez às instituições. [↑](#footnote-ref-7)
8. Especificamente, na “Inspeção Global Consolidada, o Banco Central constatou a presença expressiva no ativo dos quatro bancos federais de créditos de baixa remuneração e/ou difícil recuperação. Esses créditos correspondem a empréstimos de longo prazo com elevado grau de subsídios jamais explicitados orçamentariamente (...).” (Fazenda, 2001a). [↑](#footnote-ref-8)
9. Especificamente, foram capitalizados a Caixa Econômica Federal, o Banco da Amazônica e o Banco do Nordeste. [↑](#footnote-ref-9)
10. A incorporação destes recursos como capital nível II só ocorreu em 2009. [↑](#footnote-ref-10)
11. A Resolução 2.682/99 estabeleceu a classificação para operações de crédito, em ordem crescente de risco, bem como os percentuais para constituir a provisão para perdas, entrando em vigor a partir de março de 2000. Ao final do exercício de 2000, 43,9% da carteira de crédito consolidada do BNDES era classificada como AA e 90,1% como *investment grade* (AA, A ou B). [↑](#footnote-ref-11)
12. Como indicado pelo BNDES (idem, p. 66), “[a]través da Resolução BACEN nº 2.837, de 30 de maio de 2001, foi possível o enquadramento dos Recursos Ordinários repassados pelo FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador – como dívida subordinada. (...) Adicionalmente, com base no *caput* do artigo 3º da Resolução (...), foi considerado que o valor relativo à Dívida Subordinada – Elegível a Capital seria igual a 50% do valor do Patrimônio Líquido Ajustado.” [↑](#footnote-ref-12)
13. Entre 2000 e 2002, o capital social do BNDES se elevou em R$ 2,3 bilhões e a parcela de capital de nível II se reduziu em R$ 5,7 bilhões. [↑](#footnote-ref-13)
14. As fórmulas de cálculo do patrimônio líquido exigido (PLE) são alteradas diversas vezes no período, o cronograma de implementação também sofre várias alterações, assim como os procedimentos contábeis aceitos pelo Banco Central do Brasil [↑](#footnote-ref-14)
15. Para maiores detalhes sobre as medidas anticíclicas adotadas pelo governo, ver Sobreira e Paula, 2010. [↑](#footnote-ref-15)
16. O crescimento médio real dos empréstimos neste período foi de 31,4%. [↑](#footnote-ref-16)
17. A saída encontrada para fazer frente à elevação dos empréstimos sem uma redução correspondente no PR, com impactos perversos no índice de Basiléia do BNDES, foi sua capitalização com recursos do Tesouro, que passaram a constituir a principal parcela do *funding* do banco, superando até mesmo o FAT. Tais recursos não possuem o status de dívida subordinada e sim de obrigação comum. [↑](#footnote-ref-17)
18. Apenas no ano de 2003, o estoque de empréstimos (bem como o volume de desembolsos) se reduziu em relação ao ano anterior. [↑](#footnote-ref-18)
19. De acordo com a Resolução 2.099/1994, a rubrica “Créditos decorrentes de repasses de recursos a outras instituições financeiras”, posteriormente denominada “Repasses Interfinanceiros”, estava associada a um fator de ponderação de risco de 50% (risco reduzido), enquanto a rubrica “Operações de Crédito” estava associada a um fator de 100% (risco normal). [↑](#footnote-ref-19)
20. As operações de curto prazo se referem ao curto prazo contábil, isto é, vincendas no exercício imediatamente seguinte àquele em que foram implementadas. [↑](#footnote-ref-20)
21. Entre 2008 e 2010, o BNDES desembolsou US$ 26,2 bilhões para exportação, refletindo um crescimento de 60% em relação ao triênio anterior. No mesmo período, as concessões de crédito privado à exportação (aproximado pelas operações de ACC) recuaram 18,4% no mesmo período. [↑](#footnote-ref-21)
22. Diante do maior crescimento econômico observado neste período e, conseqüentemente, menor pressão sobre as contas públicas – o que se traduziu em uma maior margem de manobra para perseguição das metas de superávit primário – o BNDES pôde deixar de repassar lucros ao Tesouro Nacional e contabilizá-los como capital próprio em seu passivo (a parcela de lucros acumulados atingiu 4,8% do passivo em 2007, ante 0,7% em 2004). Esta estratégia parece estar ligada a uma tendência de diversificação das fontes de recursos do BNDES (Prochnik e Machado, 2008), dado o esgotamento relativo do FAT ante as necessidades do banco (Giambiagi *et al*, 2009), mas não parece ter relação direta com o fato de o Banco ter se ajustado mais fortemente aos requisitos de Basiléia. [↑](#footnote-ref-22)
23. Tal fato ocorreu devido à troca, entre o BNB e o Tesouro Nacional, de créditos de baixa qualidade por títulos do Tesouro no âmbito do PROEF. Com esta operação, o Tesouro adquiriu os créditos de baixa remuneração e/ou difícil recuperação, eliminando sua participação na carteira de crédito do BNB e ampliando, por conseguinte, a parcela de créditos de boa qualidade na carteira de crédito do Banco. [↑](#footnote-ref-23)
24. Há que se notar que, no caso do BNB, a distinção entre créditos diretos e indiretos é pouco relevante. Estes últimos representaram menos de 5% do total de empréstimos ao longo de praticamente todo o período de análise (1998-2010). [↑](#footnote-ref-24)