

“Bank to the Future”

Declaração de El Escorial sobre Bancos e a Crise Financeira

O BankTrack é uma rede internacional de organizações não-governamentais que monitoram bancos comerciais. O BankTrack defende um setor bancário social e ambientalmente sustentável que ofereça serviços que beneficiem a sociedade como um todo. Com base nessa perspectiva e considerando a crise financeira, propomos reformas fundamentais no sistema financeiro global, especialmente no que tange ao papel dos bancos e à sua regulamentação.¹

O sistema financeiro mundial está à beira de um colapso. A crise que atinge todo o sistema bancário alcança, cada vez mais, outros setores da economia, afetando a vida de milhões de pessoas que vivem tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento.

O comportamento irresponsável e insustentável dos bancos, motivado pela ganância e deixado sem controle por um sistema regulatório falho, foi o ponto central da crise. No nosso ponto de vista, a crise tem três principais dimensões:

- *Uma crise financeira e econômica:* O colapso financeiro se caracterizou pela quebra de confiança entre os bancos, insolvência de bancos e desalavancagem. E, o que é mais importante, levou a uma séria crise de confiança no setor bancário como um todo. E o setor depende, em última análise, dessa confiança. Com a desconfiança se instalando e o fluxo de capital se esgotando, o crédito apertou e o mundo está caminhando para uma recessão de profundidade e duração imprevisíveis.
- *Uma crise social e ambiental:* A expansão irresponsável dos mercados financeiros, movida pela especulação, levou a uma discrepância absurda entre a quantidade de capital em jogo na "economia de cassino" (em que, apenas com dinheiro, se faz mais dinheiro) e a economia real. O mesmo capital poderia ter sido empregado em investimentos que ajudassem tanto a atender às necessidades básicas de milhões de pessoas como a financiar a mudança global de fontes de energia, que se faz urgente para evitar uma catástrofe climática mundial. Infelizmente, na economia real, as atividades de financiamento bancário normalmente nem chegam perto de concretizar esse potencial. Pelo contrário, elas muitas vezes prejudicam comunidades locais e ecossistemas no mundo todo.² A crise financeira também desviou a atenção, o apoio e os recursos financeiros internacionais de questões urgentes enfrentadas pelas populações mais pobres em todo o mundo, como a crise de alimentos, que persiste. Grupos humanitários enfatizam o fato de que o sofrimento dos 290 milhões mais atingidos pela atual crise de alimentos poderia ser aliviado se os países do G8 dessem apenas dois centavos de dólar para cada dólar que já gastaram para livrar o setor bancário das suas atuais dificuldades.³
- *Uma crise de governança:* Por meio de amplo engajamento político na última década, a indústria financeira usurpou o poder e o papel dos reguladores e supervisores financeiros.⁴ Os bancos conseguiram fazer com que houvesse pouca regulamentação e isso lhes permitiu correr riscos excessivos na tentativa de obter lucros de curto prazo, em detrimento de estratégias mais prudentes que criassem valor. Como consequência, o lucro líquido dos bancos mais do que dobrou entre 2000 e 2006.

Para tratar dos sérios problemas que surgiram e para impedir que reapareçam no futuro, o BankTrack acredita que é preciso lidar imediatamente com essas três dimensões da crise.

Passos para resolver a crise de governança

Como ficou claro com a crise, auto-regulamentação significa ausência de regulamentação. Durante anos a abordagem dos governos foi deixar o setor operar livremente, o que permitiu que atividades arriscadas não fossem regulamentadas e que os bancos contornassem com facilidade as regras existentes.

Regulamentações fracas levaram à criação de um enorme “sistema bancário sombra”, que foi em grande parte responsável pela expansão de produtos securitizados e derivativos de crédito exóticos e sem regulamentação. Em 2007, por exemplo, o valor nominal de derivativos de balcão chegou a cerca de 596 trilhões de dólares, valor 10 vezes maior do que o PIB mundial.⁵ Essa parte enorme do setor financeiro, que não passa por regulamentação, fez aumentar o risco sistêmico e desempenhou um papel central na deflagração da crise financeira. Operando, em grande parte, em paraísos fiscais, que também não foram incomodados pela comunidade mundial, os bancos sombra são, na realidade, instituições não-bancárias, como fundos de hedge. No entanto, outros operadores desse tipo foram estabelecidos pelos próprios bancos (veículos de investimento estruturado, por exemplo), para evitar regulamentações como as exigências de adequação de capital.

Também ficou claro que, com um sistema de auto-regulamentação, os bancos não foram capazes de iniciar nenhuma ação coordenada significativa para enfrentar a crise em que se encontraram, forçando governos do mundo todo a gastar enormes quantias de dinheiro público para salvá-los. Para que essa situação seja evitada no futuro, o BankTrack acredita que seja necessário:

- *Tirar os bancos da política:* É fundamental diminuir a influência política dos bancos (e de todas as corporações). Joseph Stiglitz, ganhador do Prêmio Nobel, declarou que “Grande parte da inadequação das regulamentações e estruturas de regulamentação existentes é o resultado da influência política, em muitos países, dos mercados financeiros, por meio de contribuições para campanhas eleitorais. Essas reformas políticas mais profundas, incluindo a reforma do financiamento de campanhas eleitorais, são essenciais em qualquer reforma regulatória”.⁶
- *Exigir que os bancos obtenham autorização da sociedade para operar:* A sociedade deve recuperar formas de controlar os bancos e ajustar suas práticas e definir como seu papel primordial o investimento na economia real e a promoção da sustentabilidade ambiental. Os bancos devem fazer por merecer que a sociedade os autorize a operar e devem oferecer produtos e serviços que sirvam ao interesse público, e não que o prejudiquem.
- *Garantir a participação democrática no projeto de uma nova ordem financeira global:* O BankTrack apóia firmemente o desenvolvimento de uma nova ordem financeira global para impedir que ocorram crises financeiras futuras. No entanto, as novas políticas e instituições devem ser desenvolvidas de maneira participativa e democrática e devem garantir grande participação e apoio dos países em desenvolvimento e emergentes. Grande parte da população desses países está sendo bastante afetada pela crise atual, mesmo não tendo tido nenhuma responsabilidade por sua deflagração.

Passos para solucionar a crise ambiental e social

Hoje em dia, o mundo precisa de um “New Deal Ecológico”. Não se trata de um acordo que tentaria estabilizar o sistema econômico existente, mas que teria como objetivo transformá-lo em um sistema que contribuísse para a solução dos problemas sociais e ambientais prementes que o mundo enfrenta agora. O gasto público necessário para estimular economias que estão entrando em recessão por causa da crise deve ser voltado para a obtenção de justiça social, para a promoção de sistemas de produção e de consumo sustentáveis e para a transição das economias mundiais para um modelo de baixo carbono.

Os bancos, principalmente aqueles que estão sendo salvos das dificuldades atuais com dinheiro público, têm um papel importante a desempenhar nessa transformação econômica. Esse papel deve ter como base servir ao interesse público, e não proteger os lucros de poucos. Com o poder que detêm e o papel importante que desempenham, os bancos podem e devem empregar capital de maneiras que promovam a restauração e a proteção do ambiente e que ajudem a criar economias sustentáveis.

Os bancos podem ter um papel crucial, por exemplo, no financiamento da transição para uma economia de baixo carbono, evitando projetos energéticos que utilizem combustíveis fósseis e passando para opções de baixo carbono ou sem carbono. Podem fazê-lo, também, prestando contas, divulgando relatórios e se comprometendo a reduzir a emissão de gases do efeito estufa em todas as suas carteiras de financiamentos.

Os formuladores de políticas têm um papel fundamental no estabelecimento de um novo regime regulatório para os bancos que estimule, de maneira proativa, essa transição econômica. Exemplos:

- *Supervisão dos bancos:* Padrões voltados à sustentabilidade devem ser incorporados a todas as atividades de supervisão bancária, incluindo a concessão de autorizações e a oferta de crédito e de seguros pelo banco central.
- *Um Acordo de Capital da Basileia sustentável:* Os reguladores de atividades bancárias devem tornar obrigatória a inclusão de questões ambientais e sociais em processos de análise de risco de atividades de financiamento bancário. Uma possibilidade seria incluir uma série de critérios de sustentabilidade no índice de adequação de capital dos Acordos de Capital da Basileia.
- *Investigação ecológica de clientes:* As diretrizes “Conheça seu Cliente” (KYC, na sigla em inglês) e Anti-Lavagem de Dinheiro (AML, na sigla em inglês) são mecanismos utilizados pelos bancos para investigar depositantes potenciais. Com espírito semelhante, devem ser desenvolvidas diretrizes “KYC Ecológicas”, que exigiriam que os bancos realizassem levantamentos de dados ambientais e sociais minuciosos de depositantes comerciais e de tomadores de empréstimos, com o objetivo de proibir empréstimos a corporações que não cumpram leis ambientais e sociais. Além disso, as exigências anti-lavagem de dinheiro devem ser mais rigorosas para impedir que receitas advindas de corrupção, de acordos de recursos naturais ilícitos e de sonegação fiscal entrem no sistema financeiro.⁷
- *Transparência:* Os bancos devem ser totalmente transparentes quanto aos seus processos de análise de risco, procedimentos de tomada de decisão, clientes e transações. Eles devem, por exemplo, divulgar todas as suas atividades de

financiamento da indústria de extração e do setor de infra-estrutura, que muitas vezes acarretam impactos ambientais e sociais. Considerando a falta de confiança generalizada a respeito das intenções do setor bancário, não se trata mais de quanta transparência os bancos estão dispostos a oferecerem, mas de quanto sigilo eles têm condições de manter. Esse tipo de transparência já está entre as melhores práticas de alguns bancos éticos.

Passos para solucionar a crise financeira

Atualmente, os esforços para controlar os mercados financeiros devem incluir proibições claras de certas práticas e estruturas financeiras.

- *Eliminar o sistema bancário sombra* submetendo à regulamentação todos os financiadores e produtos financeiros não-regulamentados. Além disso, algumas práticas financeiras simplesmente devem ser proibidas. Não faz sentido estabelecer modelos regulatórios e padrões de prestação de contas e, ao mesmo tempo, permitir que os financiadores os contornem por meio de transações não-registradas. Os bancos não devem, por exemplo, poder criar nenhum tipo de veículo de investimento estruturado e/ou entidades com propósitos especiais que os permitam se esquivar das regulamentações.
- *Abolir paraísos fiscais*: São estabelecidas jurisdições sigilosas não apenas para permitir que empresas, financiadores e pessoas soneguem impostos, mas também para que escapem das regulamentações. Os paraísos fiscais causam uma fuga de capitais de cerca de 500 a 800 bilhões de dólares por ano⁸ apenas de países em desenvolvimento e emergentes, danificando seriamente a base tributária desses países e afetando a população pobre de maneira significativa. Não se deve permitir que nenhuma jurisdição mantenha a condição de paraíso fiscal. Como parte do esforço de eliminar esses paraísos fiscais, os bancos devem ser expressamente proibidos de estabelecer ou realizar transações com entidades baseadas nessas jurisdições.

Além disso, as regulamentações financeiras deveriam ser **fortalecidas drasticamente**.

- *Regulamentar investidores alternativos*, como fundos de hedge e de private equity, e introduzir novas exigências de transparência e prestação de contas que sejam eficientes. Durante anos, a regulamentação dos investimentos alternativos foi fraca, com base no princípio de que apenas investidores sofisticados participavam desses fundos, que muitas vezes empregam estratégias de investimento arriscadas e especulativas (e que, sabemos agora, criam um risco sistêmico e provocam instabilidade). Hoje, no entanto, os fundos de pensão, doações de fundos de investimento com saque apenas dos rendimentos a universidades, bem como instituições financeiras públicas e privadas estão bastante sujeitos a influências desses fundos, o que aumenta enormemente seus impactos sobre os cidadãos comuns e o sistema financeiro global. Essa situação exige uma regulamentação muito mais forte do espaço de investimento alternativo.
- *Limitar a alavancagem*: A crise deixou claro que retornos excepcionalmente altos muitas vezes estão ligados a uma quantidade excessiva de dinheiro emprestado (alavancagem) e/ou à riqueza temporária associada a bolhas financeiras. Como o excesso de empréstimos e a desalavancagem subsequente são os motores da crise atual, o uso da alavancagem em investimentos e a concessão de empréstimos devem

ser limitados. Os bancos devem, por exemplo, ter um índice de alavancagem, além de padrões de adequação de capital mais rígidos, e instituições não-bancárias também devem ter exigências de capital e de alavancagem.

- *Conter a expansão derivativos:* Ficou claro que os derivativos são produtos potencialmente perigosos. Como ocorre com outros bens potencialmente perigosos, como produtos farmacêuticos, por exemplo, os reguladores exigem testes robustos antes que um produto possa ser comercializado. Do mesmo modo, devem ser verificados os impactos de longo prazo dos derivativos e também se eles se prestam a um propósito de hedging legítimo (como, por exemplo, para ajudar os produtores a prever flutuações de preço e se adaptar a elas). Só devem ser permitidos instrumentos de hedging legítimos, e eles devem ser padronizados e comercializados em operações regulamentadas.

A necessidade de conter o comércio de derivativos especulativos é crucial, principalmente, em mercados de commodities de alimento e energia. Oscilações enormes nos preços das commodities e picos do preço de alimentos e energia causados pela especulação prejudicam as populações pobres do mundo todo. Alimentos e energia não devem ser tratados como fichas de cassino.

- *Reduzir incentivos a riscos excessivos:* As estruturas de incentivos perversas dos bancos, como as opções de ações e os bônus de curto prazo voltados para o volume estimularam riscos excessivos e levaram os bancos a tomar decisões baseadas na ganância. Por exemplo, os CEOs e banqueiros comprometeram os padrões de concessão de empréstimos (incluindo políticas ambientais e sociais), assumiram alavancagem em excesso e empurraram para o público, inescrupulosamente, produtos arriscados. Não só as compensações executivas dos banqueiros devem ser drasticamente limitadas, mas também o papel dos bônus nos sistemas de remuneração deve mudar, de modo a recompensar o sucesso financeiro a longo prazo e a implementação de políticas e programas ambientais e sociais.

Enfrentamos agora uma época de mudanças radicais que apresentam oportunidades únicas. Agora que as forças outrora dominantes do fundamentalismo do mercado caíram em descrédito, pode-se construir, sobre os escombros dos excessos anteriores, um futuro novo, justo e sustentável.

El Escorial, Espanha
Seis de novembro de 2008

1. Esta declaração foi redigida na reunião estratégica anual do BankTrack que ocorreu em San Lorenzo de El Escorial, na Espanha, no dia seis de novembro de 2008. Como a crise econômica está mudando constantemente e continua se desenrolando, o BankTrack continuará colaborando com outras ONGs, movimentos sociais, sindicatos e com a sociedade civil em geral para refinar nossa análise e para desenvolver uma abordagem comum. A nossa visão de sustentabilidade e prestação de contas no setor financeiro está descrita na Declaração de Collevocchio (2003): www.banktrack.org.
2. Veja, por exemplo, Dodgy Deals (Acordos Suspeitos) no website da BankTrack: www.banktrack.org
3. ONGs alertam para países pobres negligenciados em financiamentos para salvar o sistema financeiro, 17 de outubro de 2008, <http://www.oxfam.org/en/pressroom/ngos-warn-poor-countries-neglected-financial-bailouts>
4. Nos Estados Unidos, por exemplo, a indústria financeira mais do que quadruplicou suas contribuições a campanhas eleitorais federais desde 1990, sendo hoje a principal fonte de apoio a candidatos e partidos federais. Ver Center for Responsive Politics (Centro de Política Receptiva): <http://www.opensecrets.org/industries/background.php?cycle=2008&ind=F>
e <http://www.opensecrets.org/industries/indus.php?cycle=2008&ind=F>
5. Bank for International Settlements (Banco de Acordos Internacionais): <http://www.bis.org/statistics/otcder/dt1920a.pdf>
6. Joseph Stiglitz, Professor, Columbia University, Testimony to House Financial Services Committee (Declaração ao Comitê de Serviços de Financiamento Imobiliário), 21 de outubro de 28, em http://www.house.gov/apps/list/hearing/financialsvcs_dem/stiglitz102108.pdf
7. As exigências anti-lavagem de dinheiro, por exemplo, devem se aplicar a todos os atores e transações financeiras, inclusive fundos de hedge e private equity. A Força-Tarefa de Ações Financeiras (Financial Action Task Force, em inglês) também deve lançar uma iniciativa de denúncia pública, concentrando-se nas jurisdições que não estiverem implementando regras anti-lavagem de dinheiro.
8. Baker, Raymod, Capitalism's Achilles Heel (O Calcanhar de Aquiles do Capitalismo), 2005.