

II – A SOLUÇÃO PROER

-
1. A Concepção, legislação e normativos
 2. O Custo do programa
 3. Soluções alternativas ao Proer
-

1. A Concepção, legislação e normativos

As dificuldades apresentadas por parte das instituições financeiras, desencadeadas a partir da estabilização da economia com a edição do Plano Real, em julho de 1994, e agravada após a intervenção no Banco Econômico, evidenciaram algumas fragilidades da legislação brasileira no trato das insolvências bancárias.

Em decorrência disso, providências iniciais foram adotadas para preservar a boa ordem do sistema financeiro nacional. Essas providências culminaram com a implementação do Programa de Estímulo a Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER com a edição da Resolução nº 2208, pelo Conselho Monetário Nacional, e da a Medida Provisória nº 1179, convertida na Lei nº 9710/98.

Em 16 e 17.11.1995 foram editadas a Circular BCB nº 2633, a Resolução CMN nº 2210 e a Circular BCB nº 2636. Esses normativos definiram as condições de acesso ao Proer, os créditos de difícil liquidação (para fins do disposto no art. 2º da Medida Provisória nº 1179/95) e regulamentaram a linha especial de assistência financeira do Proer no que concerne às operações com base em títulos ou direitos de responsabilidade do Tesouro Nacional ou entidades de administração indireta.

Também foram introduzidas inovações quanto à responsabilização dos controladores das entidades por intermédio MP 1182/95, posteriormente convertida na Lei 9447/97.

A idéia do Proer foi lançada a partir de 11.8.1995 e amadurecida durante quase três meses até sua efetivação, conforme depreende-se do depoimento do Senhor Gustavo Jorge Laboissiere Loyola:

"Basicamente, essas tendências puderam ser constatadas pela maior concentração de depósitos nos bancos públicos federais e nos bancos estrangeiros, de capital estrangeiro. Isso significa que havia uma maior desconfiança em relação ao sistema bancário privado de capital nacional. Ao mesmo tempo, o tema "bancos" passou a ter um destaque muito especial na mídia. São várias as reportagens do período mencionando bancos em dificuldades, bancos que estavam sendo

vendidos, bancos que estavam com problemas de financiamento etc. Foi exatamente nesse contexto que surgiu a idéia do PROER. Ao mesmo tempo, o Banco Central começou a ter conhecimento – e depois podemos, na fase de perguntas, detalhar um pouco mais isso – de problemas em outros bancos importantes, principalmente, aqui vale mencionar, o caso do Banco Nacional, banco este que tinha uma participação do mercado até superior ao Banco Econômico. Então, daí a decisão de implementar um programa. Estávamos muito, na época, impressionados – e eu falo nós aqui, não o Banco Central, mas várias pessoas do Governo e fora dele – pela recente experiência da Venezuela."

"... naquele mesmo dia eu descii ao primeiro subsolo do Banco Central, onde tem o auditório, e concedi uma entrevista coletiva à imprensa. Naquele momento, eu disse o seguinte: "Olha, o Banco Central optou por decretar a intervenção e não a liquidação, porque o Banco Central continua buscando uma solução que permita a reabertura do Banco Econômico". Na realidade, nós estávamos dando continuidade a um processo que vinha já de antes de buscar uma solução de mercado. Nós sabíamos que havia um risco de fechamento de uma instituição de grande porte e do risco que ela poderia causar. Então, vamos dizer assim, a semente do PROER de alguma forma já existia nessa época, a idéia de que nós teríamos que buscar uma solução." (grifamos)

"No caso do Nacional, há uma questão sobre se o Banco Central teria quase que preparado um PROER — vamos dizer assim — para dar uma solução para o Nacional especificamente, e, mais especificamente, para permitir que o UNIBANCO assumisse o Nacional. Eu quero dizer duas coisas. A primeira eu já falei. Quer dizer, havia em gestação o problema do PROER desde o problema do Econômico. Ou seja, nós, nesse processo todo, nós, durante o período todo, procuramos buscar soluções, olhar a experiência internacional. Inclusive, operações como o PROER são operações descritas em livros. Por isso que o termo era muito usado em inglês: **good bank, bad bank**, porque é assim que está na literatura. Então, não é algo assim que seja totalmente exótico, jabuticaba brasileira, não. É um tipo de procedimento que tem suas referências na literatura internacional. Então, na realidade, o primeiro uso do PROER foi efetivamente com o Banco Nacional. Podemos até argumentar. V.Exa. pode até argumentar: "Bem, se não houvesse o problema no Nacional, será que o PROER teria sido feito? Francamente, não sei. Se nós tivéssemos certeza de que o Econômico fosse um caso isolado, talvez pudéssemos ter agido diferente. Mas essa

*certeza não havia, nós tínhamos uma perspectiva de risco sistêmico muito grande. E essa percepção não é uma percepção só do Banco Central. Se o senhor me permite, eu cito a **notitia criminis** que V.Exa. entrou contra nós — o Banco Central e o Ministro Malan — em que V.Exa. começa assim: “É fato incontroverso que o Sistema Financeiro Nacional, acomodado ao longo período de vacas gordas, mediante auferição de lucros fabulosos através da sociedade com a inflação — que foi o que eu disse no início da minha fala, ou seja auferição de lucros fabulosos — encontra-se agora em situação pré-falimentar”. Lendo isso aqui, eu, como Presidente do Banco Central, ficaria preocupado com o risco sistêmico. Então, essa percepção... Eu não estou criticando V.Exa, as suas palavra, V.Exa. tem sua opinião e eu respeito muito. Mas existia uma percepção de que havia problemas. Então, isso aqui que nos levou a agir, está certo? A questão do risco sistêmico, aliás muito discutida no Brasil de uns tempos pra cá, ela envolve uma avaliação subjetiva da questão.”*

A fundamentação para a concessão de créditos do Proer a instituições bancárias com problemas de liquidez deu-se na Resolução CMN nº 2208 e na Medida Provisória nº 1179, todos de 3.11.1995.

O objetivo declarado do Programa consistiu em viabilizar a retirada organizada do sistema dos banqueiros que não haviam demonstrado adequada capacitação e probidade para gerir os negócios financeiros, responsabilizando-os pelos possíveis prejuízos provocados, e salvaguardar os depositantes, credores, funcionários e a toda atividade bancária em funcionamento no país, evitando o risco sistêmico e transferindo as operações para bancos com melhor situação patrimonial para gerí-las de forma mais competente.

O acesso ao Proer foi baseado em autorizações caso a caso, abrangendo um conjunto de medidas visando equacionar os problemas diagnosticados e incluindo soluções de financiamento que abrangeram:

- o Fundo Garantidor de Créditos (FGC), entidade garantidora dos depósitos bancários de até R\$ 20 mil;
- a cessão de créditos habitacionais para a Caixa Econômica Federal (CEF), instituição financeira pública federal especializada em crédito habitacional;
- utilização de títulos de emissão do Governo Federal com baixa liquidez e baixo valor de mercado, bem como de outros créditos junto ao Governo, existentes na carteira do banco problema;

- a aquisição de títulos públicos da mesma natureza acima para serem utilizados como garantias nos financiamentos;
- a venda do ágio ou fundo de comércio ("goodwill") do banco insolvente, considerando sua base de clientes estabelecida.

Constituiu pré-requisito para o acesso aos recursos do mencionado programa a transferência das atividades do banco com problemas para outra instituição doméstica ou estrangeira com estrutura de capitalização e tradição bancária compatível com o porte da instituição absorvida.

Foi componente para a viabilização do Proer a utilização de taxas de juros compatíveis com as garantias vinculadas ao Programa, bem como a origem dos recursos utilizados, basicamente os depósitos compulsórios mantidos pelo sistema financeiro junto ao Banco Central do Brasil, não representando impacto direto e imediato de natureza fiscal às contas do Governo Federal.

Assim, a instituição com problemas foi submetida a um dos regimes especiais previstos na legislação e os bens dos respectivos controladores e administradores postos em indisponibilidade pelo Banco Central do Brasil, sem prejuízo da apuração de responsabilidades criminais, passíveis de comunicação ao Ministério Público.

Com vistas à inclusão de qualquer banco no programa, as decisões de aporte de recursos foram precedidas de estudos e avaliações que permitiram a segregação das atividades do banco problema em normais e regulares ("good bank") e anormais ("bad bank"). Assim, as atividades normais foram transferidas imediatamente à instituição adquirente e as anormais mantidas na instituição antiga que é submetida a regime especial de intervenção, liquidação ou administração especial temporária, consoante as disposições existentes na legislação brasileira.

A absorção das atividades por outra instituição permitiu a continuidade dos negócios bancários dos clientes e demais parceiros no sistema financeiro, evitando, no caso das grandes instituições bancárias, traumas que poderiam provocar situações de pânico dos depositantes e investidores, com conseqüente corrida bancária.

O primeiro caso de aplicação do Programa se deu em 18/11/95 com a concessão de linhas de crédito para o Banco Nacional, concomitante a decretação do Regime de Administração Especial Temporária, cuja precária situação era conhecida quando da aprovação da regulamentação do Proer.

Dimensionando-se os recursos liberados pelas linhas de assistência financeira do Proer, adicionados os saldos negativos da conta de reservas bancárias, tem-se as posições demonstradas pelos quadros que se seguem.

Recursos liberados no âmbito do Proer (valores nas datas das ocorrências)

Instituição	Data	Valor (R\$ mil)	Enquadramento
Banco Nacional	20/11/95	4.190.000	Circular 2.636/95
	07/12/95	797.000	Circular 2.636/95
	22/12/95	670.850	Circular 2.636/95
	19/01/96	240.300	Circular 2.636/95
Total		5.898.150	
Banco Crefisul (1)	25/03/96	120.000	Circular 2.672/96
Total		120.000	
Banco Econômico	02/05/96	391.056	Circular 2.672/96
	02/05/96	2.954.262	Circular 2.636/95
	10/05/96	392.790	Circular 2.636/95
	22/05/96	230.813	Circular 2.636/95
	20/06/96	508.920	Circular 2.636/95
	08/07/96	414.350	Circular 2.636/95
	07/08/96	334.040	Circular 2.636/95
Total		5.226.231	
CEF (2)	02/05/96	1.703.962	Circular 2.636/95
	(3) 02/09/96	786.644	Circular 2.636/95
	(4) 31/03/96	2.547.384	Circular 2.636/95
Total		5.037.990	
Banco Banorte	27/05/96	476.040	Circular 2.636/95
Total		476.040	
Banco Mercantil	03/06/96	472.900	Circular 2.636/95
	07/08/96	57.235	Circular 2.636/95
Total		530.135	
Banco Pontual (5)	23/09/96	125.000	Circular 2.672/96
Total		125.000	
Bamerindus	31/03/97	2.500.000	Circular 2.748/97
	23/05/97	445.500	Circular 2.636/95
Total		2.945.500	
Total Proer		20.359.046	

(1) Banco Antônio de Queiroz S/A

(2) Empréstimo para aquisição da carteira hipotecária do Econômico

(3) Empréstimo para aquisição da carteira hipotecária do Banorte

(4) Empréstimo para aquisição da carteira hipotecária do Bamerindus

(5) Banco Martinelli

Saldos devedores na Reserva Bancária na data da decretação da liquidação

Instituição	Data	Valor (R\$ mil)
Econômico	09.08.1996	2.022.917
Nacional	13.11.1996	5.846.812
Bamerindus	26.03.1998	2.321.246
Banorte	19.12.1996	390.136
Mercantil	09.08.1996	41
Crefisul	23.03.1999	55.590
Pontual	29.10.1999	740.960
Total Reservas Bancárias		11.377.702

O somatório das dívidas das instituições, Proer e Reservas Bancárias, com o Banco Central nas datas das liquidações alcançava R\$ 31,7 bilhões.

É necessário ressaltar que as dívidas das instituições financeiras com o Banco Central, decorrentes das operações Proer, tinham como garantias títulos públicos enquanto que os saldos devedores dessas instituições na conta de reservas bancárias quando da decretação do regime especial não possuíam qualquer garantia.

2. O Custo do programa

Antes de adentrar no assunto propriamente dito, faz-se necessário tecer alguns comentários sobre a origem dos recursos que serviram ao Proer, ou seja, saber se os recursos utilizados pelo Banco Central para a concessão de linhas de crédito do Proer são ou não públicos.

O Banco Central do Brasil sendo o depositário dos recolhimentos compulsórios arrecadados do sistema financeiro dispõe de recursos do próprio sistema que podem ser utilizados em suas operações ativas. Assim, sobre os recursos desembolsados pelo Proer, sob a ótica regulamentar, não há vinculação direta com qualquer fonte, não havendo no âmbito do Banco Central do Brasil, dotação orçamentária específica para essa finalidade, não havendo variação nas contas de passivo ocasionadas pela liberação de operações da espécie. Adicionalmente, o Banco Central não se sujeita a restrições orçamentárias no que diz respeito às operações diretamente relacionadas à sua atuação institucional, inclusive como órgão emissor.

O total dos recursos liberados por meio das linhas de crédito do Proer a preços históricos, isto é, nas datas das ocorrências, atingiram R\$ 20.359 milhões, incluídos R\$ 5.038 milhões liberados à Caixa Econômica Federal para a aquisição da carteira imobiliária dos bancos Econômico, Bamerindus e Banorte.

De se ressaltar que, com a decretação da liquidação extrajudicial das instituições, os empréstimos realizados pelo Proer se desvinculam de suas garantias, passando o Banco Central a concorrer com os outros credores. Outra vinculação que fica prejudicada diz respeito aos possíveis pagamentos realizados pela massa liquidanda, se está se pagando o débito para com o Proer ou o débito das reservas bancárias.

A partir de 1999 o Bacen passou a espelhar em seus balanços os resultados das operações Proer. O quadro seguinte demonstra a variação dos saldos negativos das instituições financeiras para com o Banco Central, de acordo com os dados de seus balanços, ressaltando que a diferença entre o saldo e a provisão é o valor com perspectivas de recebimento.

**Créditos a receber pelo Bacen com instituições em liquidação
(R\$ milhões)**

	31/12/1998		31/12/1999		31/12/2000		31/12/2001	
	Saldo	Provisão	Saldo	Provisão	Saldo	Provisão	Saldo	Provisão
Nacional	14.389,4	3.019,9	15.216,9	6.093,7	15.537,2	5.015,6	13.906,0	3.922,3
Econômico	9.124,1	810,6	9.642,7	2.123,0	9.863,5	1.761,3	8.765,6	766,5
Bamerindus	2.439,3	1.820,4	2.311,7	1.015,7	2.360,3	1.115,9	2.414,1	1.278,5
Mercantil	668,3	0,0	706,7	64,6	721,6	0,0	480,9	0,0
Banorte	499,4	409,1	528,1	192,6	539,2	288,0	551,5	295,6
Crefisul	0,0	0,0	163,7	0,5	167,8	65,1	171,7	70,4
Pontual	0,0	0,0	744,4	2,5	760,2	583,2	777,6	777,6
TOTAIS	27.120,5	6.060,0	29.314,2	9.492,6	29.949,8	8.829,1	27.067,4	7.110,9
<i>Variação</i>		<i>6.060,0</i>		<i>3.432,6</i>		<i>(663,5)</i>		<i>(1.718,2)</i>

Os valor de R\$ 6.060,0 milhões, provisionado em 1998 (segundo notícia do Balanço de 1999), constituiu uma despesa para o Bacen, diminuindo o resultado do exercício, que foi de R\$ 3,2 milhões positivo.

Em 1999, essa provisão aumentou para R\$ 9.492,6 milhões. A despesa dessas operações nesse exercício foi de R\$ 3.432,6 milhões, já que R\$ 6 bilhões já haviam sido reconhecidas como despesa no exercício anterior. O prejuízo de R\$ 13 bilhões apresentado pelo Banco Central nesse exercício foi coberto pelo Tesouro Nacional em janeiro de 2001, mediante o aporte de títulos públicos federais, após a devida correção.

No exercício de 2000, houve uma reversão das provisões constituídas no valor de R\$ 663,5 milhões, valor que se constituiu numa receita para o

Bacen, devido à nova situação dos Bancos Nacional, Econômico e Pontual, principalmente.

A reversão de provisão em 2001 montou a 1,71 bilhões, decorrente, principalmente, da recuperação de 1,9 bilhões junto ao Banco Nacional e R\$ 1,3 bilhões junto ao Econômico.

As perspectivas de recebimento, em valores atualizados até 30.6.2001, considerados saldos negativos de reservas bancárias, eram de 71,6%, conforme o demonstrativo seguinte.

Perspectiva de Recebimento dos Créditos pelo Banco Central
(R\$ mil – data-base 30.06.2001)

Instituição	Econômico	Nacional	Bamerindus	Banorte	Mercantil	Crefisul	Pontual	Total
Dívida PROER	5.947.281	6.076.167	-	39.744	474.064	110.044	-	12.647.300
Saldo Devedor Reservas Bancárias	2.693.994	7.632.602	2.379.904	503.942	55	59.184	766.533	14.036.214
Dívida Total Junto ao BACEN	8.641.275	13.708.769	2.379.904	543.686	474.119	169.228	766.533	26.673.514
Ativos da Massa Antes dos Ajustes	10.237.605	7.671.934	1.743.976	358.743	581.723	152.699	390.507	21.137.187
Disponibilidades	231	25	1.134	4	221	1.211	56	2.882
Tit Val Mob e Apl Interf de Liquidez	6.231.293	1.650.047	878.061	93.762	408.767	80.281	149.509	9.491.720
Relações Interfinanceiras	2.458.415	5.007.123	3.831	65.051	80.431	3.050	-	7.617.901
Operações de Crédito	6.566	30.296	152.789	-	-	25.306	2.684	217.641
Outros Créditos	1.007.697	579.185	492.382	162.674	89.360	38.111	154.925	2.524.334
Outros Valores e Bens	43.569	24.859	179.753	22.773	2.939	3.386	22.101	299.380
Permanente	489.834	380.990	36.027	14.479	6	1.354	61.233	983.923
Outras Rubricas	-	(589)	-	-	-	-	-	(589)
Ajustes Propostos pelo BACEN	(944.856)	2.993.714	(111.178)	29.837	271.362	-	(164.170)	2.074.709
Ativos da Massa Após Ajustes	9.292.749	10.665.648	1.632.798	388.580	853.085	152.699	226.337	23.211.896
Encargos Trabalhistas/Fiscais	1.671.577	1.452.775	379.248	127.407	56.529	55.242	36.915	3.779.693
Perspectiva de Recebim. pelo BC	7.621.172	9.212.873	1.253.550	261.173	474.119	97.457	189.422	19.109.766
Saldo sem Cobertura	1.020.103	4.495.896	1.126.354	282.513	-	71.771	577.111	7.573.748
Percentual de Perda	11,8%	32,8%	47,3%	52,0%	0,0%	42,4%	75,3%	28,4%
Percentual de Cobertura da Dívida	88,2%	67,2%	52,7%	48,0%	100,0%	57,6%	24,7%	71,6%

Analisando o demonstrativo acima, verifica-se que a perspectiva de recebimento pelo Banco Central do Brasil, em 30.06.2001, excede em R\$ 6.462.466 mil os créditos do Proer propriamente ditos. De outro lado, existe a propensão de o Bacen recuperar parte do valor correspondente às reservas bancárias, estando descoberto o valor de R\$ 7.573,7 milhões.

Esse valor, observado o princípio contábil da prudência, compôs o saldo das provisões efetuadas em exercícios anteriores, revestindo-se em despesa para o Banco Central, diminuindo o seu resultado e impactando o orçamento fiscal, ante os ditâmes da legislação que trata do assunto:

a) Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

" Art 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, será transferido até o décimo dia útil do subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º *O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.*

§ 2º *O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.*

§ 3º *Os Balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União."*

b) Medida Provisória nº 2179-36, de 24.8.2001

"Art. 2º O resultado apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil após computadas eventuais constituições ou reversões de reservas será considerado:

I - se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil para com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional;

II - se negativo, obrigação da União para com o Banco Central do Brasil, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 1º *Os valores pagos na forma do inciso I serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, devendo ser amortizada, prioritariamente, aquela existente junto ao Banco Central do Brasil.*

§ 2º *Durante o período compreendido entre a data da apuração do balanço semestral e a data do efetivo pagamento, as parcelas de que tratam os incisos I e II terão remuneração idêntica àquela aplicada às disponibilidades de caixa da União depositadas no Banco Central do Brasil.*

§ 3º *A constituição de reservas de que trata o caput não poderá ser superior a vinte e cinco por cento do resultado apurado no balanço do Banco Central do Brasil.*

Art. 3º O balanço do Banco Central do Brasil será semestral e considerará o período de 1º de janeiro a 30 de junho e 1º de julho a 31 de dezembro."

Há que se observar, ainda que houve recuperação de créditos durante o primeiro semestre de 2001, no valor de R\$ 3.645 milhões e a reversão de provisões no valor de R\$ 1.134 milhões.

Assim, considerando que os valores são mutáveis ao longo do tempo, o custo direto do Proer somente poderá ser apurado totalmente ao término de todo o processo de liquidação dos bancos envolvidos, pois compreende a recuperação de créditos, a realização de ativos da massa, o pagamento de credores e o envolvimento de bens dos controladores e administradores.

Sobre esse tema destacamos trecho do depoimentos prestado à CPI pelo Senhor Gustavo Jorge Laboissiere Loyola:

"Então, eu só tenho duas questões. Então, são essas questões. Se, no final do PROER, em cada banco, em cada caso, as garantias que foram dadas não cobrirem aquilo que foi emprestado, o que acontece com esse diferencial? O que acontece? O dinheiro é do compulsório, o dinheiro não é do fiscal, o dinheiro é do compulsório, o dinheiro é dos bancos, mas ele está garantido por essas garantias. Na hipótese de não chegar no final, as garantias não cobrem. Como é que se volta esse dinheiro ao compulsório ou o dinheiro não volta ao compulsório? Enfim, o compulsório perde uma parte? Essa é uma pergunta. E a segunda é a seguinte: quando eu falei na questão do Orçamento, exatamente eu estou imaginando o seguinte: nós temos hoje resultados do Banco Central. Por exemplo, no primeiro semestre agora de 2001, nós tivemos um resultado do Banco Central de 4 bilhões de prejuízo do Banco Central. Esse prejuízo engloba provavelmente uma série de operações do Banco Central. Eu pergunto: o PROER não pode estar inferindo ou vai inferir em algum momento nesse resultado do Banco Central? Porque depois que o resultado do Banco Central vier, como veio, menos 4 bilhões, quem cobre o resultado do Banco Central é o Orçamento Fiscal. Isso já faz parte da lei, se não me engano, da própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, há uma cobertura. Então, por aí não pode haver indiretamente um aporte de recursos fiscais para cobrir os eventuais prejuízos em que as garantias não sejam cobertas, não cubram os déficits?"

Das garantias. Todos os programas estão garantidos por títulos públicos. Então, do ponto de vista do PROER, o risco é muito baixo. Quer dizer, mesmo os últimos balanços do Banco Central mostram que há cobertura nas massas, liquidação, para todo o PROER e para uma parte substancial das reservas bancárias negativas. Mas, vamos supor, por hipótese, que não haja essa garantia suficiente. Evidentemente isso vai ser buscado contra a massa, contra os outros ativos da massa liquidanda. Se a massa não tiver recursos, essa diferença vai ser buscada dos acionistas controladores e administradores, segundo a Lei 6.024. Evidentemente, se, ao final desse processo, não tiver a cobertura, aí, sim, o Banco Central assume um prejuízo. Ele tem que arcar com essa diferença.

O Banco Central é como um banco que capta recurso do público, evidentemente ele é o garantidor desse recurso aos seus depositantes. Eu quero só colocar aqui, talvez para ilustrar um pouquinho um

aspecto que me parece importante, o senhor me permite. É o seguinte: quando o Banco Central realizou o PROER, como eu mencionei e li de início, ele representou um desembolso pelo Banco Central de cerca de 20 bilhões de reais. O Banco Central, a reestruturação do sistema financeiro no Brasil não veio com recursos só do Banco Central via PROER. Na realidade, nós estabelecemos um sistema em que outros contribuíram para a reestruturação do sistema. E vou citar aqui alguns números. Por exemplo, os bancos estrangeiros investiram no Brasil, na reestruturação do sistema bancário, cerca de 6 bilhões de reais entre 1995 e 1998. O Banco Central arrecadou uma contribuição, que foi estabelecida para bancos terem algumas licenças no Brasil e adquirirem instituições, o Banco Central arrecadou cerca de 500 milhões, entre 400 e 500 milhões de reais. Também a outra fonte de recursos. O fundo garantidor de créditos já assumiu uma responsabilidade na reestruturação do sistema financeira de cerca de 4 bilhões de reais. Além disso, os bancos brasileiros que adquiriram... Outros bancos assumiram um outro tanto. Esse número eu não tenho ele aqui mais exato, mas acredito algo em torno de 2 a 3 bilhões de reais. Portanto, o Banco Central procurou dividir o custo da reestruturação entre vários atores da sociedade, para que não houvesse uma responsabilidade excessiva em cima do Poder Público, em cima do Banco Central. Evidentemente, inevitavelmente, o Banco Central assumiu a liderança desse processo e teve que ser o iniciador desse processo com o próprio PROER. Mas, posteriormente, outros atores foram se juntando nesse processo. E agora, eu passo a responder a última pergunta. Se o Banco Central sofre uma perda, essa perda reduz o patrimônio do Banco Central, obviamente. Se o patrimônio do Banco Central cai abaixo do mínimo, aí sim, V.Exa. tem razão, a atual legislação determina a cobertura do patrimônio do Banco Central pelo Tesouro. Vale dizer, no entanto, que o Banco Central tem instrumentos em que ele pode aumentar e reduzir os seus custos. Quer dizer, a política monetária, por exemplo, se levarmos ao extremo, ela pode ter efeitos fiscais, custo fiscal, porque o Banco Central pode, por exemplo, estar se financiando domesticamente muito mais caro do que ele recebe nas reservas internacionais. Isso gera um desbalanceamento no resultado do Banco Central. Aliás, foi isso que aconteceu no primeiro semestre. No primeiro semestre, o balanço do Banco Central foi impactado basicamente por isso. Porque no caso do PROER, aliás, o balanço do Banco Central foi impactado positivamente. O Banco Central recuperou, segundo eu vejo aqui do balanço do Banco Central, o Banco Central recuperou um volume

expressivo, cerca de 3 bilhões e 500, mais ou menos, 3 milhões. Então, nesse exercício, em particular, o PROER veio com esse resultado."

O Senhor Pedro Sampaio Malan, ainda sobre o mesmo assunto, assim se pronunciou:

"Estou convencido que o custo seria muito maior do que o custo incorrido e do qual, como notou corretamente talvez o melhor economista brasileiro do século que passou, Mário Henrique Simonsen, certos componentes e elementos desse custo não se sabe aprioristicamente, só se sabe depois de que se concluiu o processo de venda e liquidação dos ativos da parte do banco que foi separada do banco em funcionamento, e esse processo demanda tempo, mas os trabalhos que foram distribuídos pelo Banco Central, e quero crer que explicados aqui, mostram que aqui nós estamos falando de empréstimos com garantias, garantias de 20% a mais do que o valor do empréstimo, e que há um processo de liquidação dos ativos, de liquidação duvidosa, em andamento ou em curso. E dizia Mário Henrique Simonsen com muita propriedade: "O custo é conhecido um pouco mais ao final, depois que se vê o que foi possível vender e os preços obtidos pelos ativos". É equivocada essa idéia de que o custo pode ser líquido, o resultado geral da operação possa ser calculado com precisão no início do processo. Agora o que se sabe no início do processo é a magnitude, o volume das operações de crédito contra garantias que foram realizadas, mas o custo líquido final depende da venda dos ativos, e eles são expressivos. Há uma tabela que quero crer que tenha sido distribuída aqui que mostra que há uma recuperação expressiva do volume de créditos iniciais e que permitiu esse cálculo do Prof. Mendonça de Barros — existem outros —, que o custo brasileiro é e será um dos menores do mundo em relação a operações dessa natureza que acho que são defensáveis. Nós criamos um mecanismo garantidor de crédito para garantir ao pequeno aplicador brasileiro a garantia que até 20 mil reais, e, devo dizer, é a expressiva maioria das aplicações no Brasil. No caso de um desses bancos que mencionei, noventa e três vírgula alguma coisa por cento das aplicações e depósitos no banco tinham um valor inferior a 20 mil reais."

A manifestação do Senhor Armínio Fraga Neto foi nos seguintes termos:

"A deficiência na reserva, a conta de reserva, tudo indica não será paga integralmente, não haverá esse custo no final. Só que nós não sabemos de quanto, e o tanto que eu digo aqui é apenas algo que tem

por base as provisões que são apresentadas periodicamente no balanço do Banco Central"

Os efeitos indiretos e a influência do PROER na base monetária

Além dos custos diretos o Proer também teve outros, que podemos denominar de indiretos.

O Programa concedeu tratamento tributário favorecido às instituições incorporadoras por intermédio do diferimento das perdas e gastos com saneamento e desmobilização de ativos, os quais foram amortizados em até dez semestres.

Também houve a liberação de depósitos compulsórios de algumas instituições financeiras que alienaram créditos relativos ao FCVS para livre aplicação no mercado e a desobrigação de aplicação de recursos das carteiras de poupança incorporadas em financiamento imobiliário.

No que tange à base monetária, não resta dúvida que as assistências realizadas ao amparo do PROER, efetuadas na conta de Reservas Bancárias das Instituições beneficiárias, provocou seu incremento, sendo que, em virtude da política monetária adotada à época, a autoridade monetária se viu obrigada a adotar medidas objetivando conter essa expansão, como, por exemplo, a colocação de títulos públicos no mercado, afetando o endividamento público.

Está consignado no Boletim do Banco Central, vol. 32, nº 2, ao analisar a conjuntura econômica e financeira no último trimestre de 1995, quando somente R\$ 5,6 bilhões haviam sido liberados via operações Proer, *verbis*:

“Durante o último trimestre de 1995, a política monetária continuou sendo flexibilizada, mantendo-se os processos de liberação de recolhimentos compulsórios e de redução gradual das taxas nominais de juros, sem comprometimento do programa de estabilização de preços. Com esse procedimento, pretendeu-se eliminar crises localizadas de liquidez no mercado interbancário e, também, criar um cenário mais favorável para a atividade econômica.

Adicionalmente, o Banco Central adotou, em outubro, a postura de reduzir a sua atuação no mercado de reservas bancárias, permitindo que o sistema financeiro tivesse maior participação na formação da taxa de juro básica (Over/Selic), permitindo flutuação do custo do dinheiro. Esse comportamento foi mantido até meados de novembro, quando foram liberados os primeiros recursos relativos ao PROER,

fato que exigiu maior atuação da autoridade monetária no mercado de reservas, como forma de manter a taxa Over/Selic nos patamares desejados.”.

“Em termos absolutos, o saldo da base monetária aumentou R\$ 8,2 bilhões no trimestre, com o conjunto das operações com o sistema financeiro sobressaindo-se como principal fator de pressão monetária do período, com impacto líquido de R\$ 6,8 bilhões. Entre os itens que compõem esse conjunto de operações, vale mencionar, do lado expansionista, as liberações de recursos relativas ao PROER efetuadas a partir de novembro.”

“As operações ao abrigo do Proer, cuja implementação deu-se no início de novembro, e o aumento sazonal da demanda por moeda transnacional influenciaram sobremaneira o mercado monetário nos meses de novembro e dezembro, sendo o ingresso de recolhimento compulsório sobre os fundos de investimento financeiro de curto prazo (FIF-CP) a única fonte contracionista nesse último mês.”

“A base monetária, pelo critério da média sobre os saldos diários, cresceu 38,1% no trimestre, sendo 23,9% somente em dezembro.”

“A dívida interna, incluindo a base monetária, passou de 20,4% do PIB, em novembro de 1994, para 25,5 do PIB, no final de novembro de 1995, com destaque para a dívida do Governo Federal (inclusive Banco Central) que cresceu de 6,6% para 9,6% do PIB.”

Novo Boletim (volume 32, nº 3) dá notícia que a base monetária alcançou R\$ 22,4 bilhões, sendo a reserva bancária responsável por R\$ 11,4 bilhões.

Dentre os fatores contracionistas da base, ocorreram operações líquidas com títulos federais no montante de R\$ 3,9 bilhões, asseverando o Bacen nesse boletim:

“As operações com títulos públicos federais foram conduzidas no sentido de neutralizar os efeitos das fontes de emissão, embora, no último dia do mês, o ajuste das posições de reservas bancárias efetuado pelos bancos tenha provocado resgate líquido de R\$ 5,1 bilhões, reduzindo para R\$ 3,9 bilhões o impacto contracionista dessas operações no mês.”.

Relativamente ao comportamento da base monetária no segundo trimestre de 1996, após as assistências ao Econômico, CEF, Banorte e Mercantil, ocorreram fortes pressões expansionistas que foram contidas pela

emissão de R\$ 12,8 bilhões em títulos públicos federais, segundo expresso no Boletim Bacen de agosto de 1996 (vol. 32, nº 8):

“Quanto aos fatores condicionantes da base monetária, todos os fluxos acumulados no trimestre atuaram no sentido expansionista. As operações com o sistema financeiro constituíram o principal fator de expansão monetária, R\$ 6,5 bilhões, dos quais R\$ 5 bilhões, relativos às operações de assistência financeira de liquidez, inclusive empréstimos do Proer. Outros itens que se destacaram foram os saques nos depósitos de instituições financeiras (R\$ 1,7 bilhão), as operações do setor externo (R\$3,4 bilhões) e as operações com o Tesouro Nacional (R\$ 3,5 bilhões), essas últimas influenciadas pela subscrição de aumento de capital do Banco do Brasil, realizada em maio. O ajuste de liquidez do mercado de reservas bancárias foi efetuado por meio da colocação de títulos públicos federais no valor de R\$12,8 bilhões.”

Com a edição do Plano Real, a base monetária passou a ter duas classificações. A primeira, encontrada nos livros-texto, é denominada base monetária restrita e a segunda base monetária ampliada.

A base monetária restrita compõe-se da soma do papel-moeda emitido (notas e moedas do padrão monetário brasileiro circulando fora do Banco Central) e do saldo das contas de Reservas Bancárias em espécie mantidas no Banco Central, onde são depositados os recolhimentos compulsórios sobre recursos à vista e seus depósitos voluntários.

A base monetária ampliada compreende, de forma simplificada, o acréscimo, à base monetária restrita, dos títulos públicos federais, de emissão do Banco Central e do Tesouro Nacional.

No sentido mais restrito, pode-se conceituar como meios de pagamento o denominado M1 – papel-moeda em poder do público, acrescido dos depósitos à vista.

Com a liberação de recursos do Proer ocorreu um aumento da liquidez da economia ou dos conceitos mais amplos de meios de pagamentos, a exemplo do redesconto que já vinha sendo efetuado.

Entretanto, o efeito na liquidez da economia ou dos meios de pagamentos não pode ser visto única e exclusivamente sob a ótica do Proer, mas em conjunto com todas as outras medidas adotadas pelo Banco Central no exercício da política monetária e de suas atividades como autoridade monetária conforme lhe faculta a legislação em vigor.

Essas medidas consistem, basicamente, no aumento ou redução das alíquotas do depósito compulsório, na colocação ou recompra de títulos de

emissão do Banco Central ou do Tesouro Nacional, nas operações de redesconto ou de empréstimos de liquidez concedidos pelo Banco Central.

O Banco Central sendo o gestor da política monetária, ao avaliar o impacto monetário da liberação da operação do Proer na conta Reservas Bancárias do banco, considerou tal recurso na avaliação da magnitude de sua intervenção diária por meio de operações de mercado aberto.

Dessa forma, o Banco Central vendeu títulos aos bancos e retirou do mercado esse aumento de moeda para evitar efeitos indesejáveis sobre a condução da política monetária. De se ressaltar que a venda de títulos aos bancos implica débito na conta Reservas Bancárias e redução na carteira de títulos públicos federais do Banco Central. Ao final, obtém-se a manutenção da base monetária ampliada e do ativo do Banco Central, ocorrendo, em relação a este último, a mudança de sua composição em títulos públicos federais. Para o sistema a quantidade de moeda manteve-se estável, houve uma mudança na composição de seus ativos em títulos públicos federais.

A influência no orçamento, no caso das instituições sob investigação, originam-se basicamente dos valores provisionados, que se reverteram em despesas do Banco Central, diminuiu seu resultado no exercício de 1998 em R\$ 6,0 bilhões e influenciou o resultado negativo de 1999 em R\$ 3,4 bilhões, este coberto pelo Tesouro Nacional.

Ainda sobre a questão do custo do PROER, é importante ponderar que, em última análise, os empréstimos concedidos pelo BC são financiados por emissões monetárias, portanto, seu custo de captação é zero, já que a moeda de curso legal não tem, por definição, remuneração. Isso decorre de uma característica fundamental dos bancos centrais, que é o poder de emissão da moeda.

Há que se indagar, por que então todos os empréstimos públicos não são realizados pelo Banco Central, via emissão monetária, a custo zero? De fato, algo desse tipo tendia a acontecer no passado, quando a Autoridade Monetária foi utilizada para realizar empréstimos a taxas abaixo das praticadas pelos bancos comerciais para estimular o desenvolvimento econômico, com destaque para o crédito rural, dentre outras. Eram utilizadas as rubricas do Orçamento Monetário e também a famosa Conta Movimento do Banco do Brasil.

A consequência, porém, foi que o uso desregrado desse mecanismo, emitindo grande quantidade de moeda para financiar essas operações de interesse público, livres de repercussão fiscal (fora do orçamento da união), porém contribuiu para um processo inflacionário crônico.

Para melhor controlar a emissão monetária (e a inflação), o Governo Federal criou ao longo do tempo o mercado de títulos públicos (sistema SELIC), permitindo um novo instrumento de política monetária para “esterilizar” (enxugar) o excesso de dinheiro em circulação. Esses títulos públicos, porém, custam mais para o Governo do que a emissão de moeda, ou seja, custam aproximadamente a taxa SELIC.

Buscando disciplinar a atuação da Autoridade Monetária e controlar a inflação, o CMN ao longo do tempo restringiu fortemente a liberdade do Banco Central para realizar empréstimos com financiamento meramente monetário. Eliminou-se, por exemplo, a conta movimento no Banco do Brasil. Os empréstimos de desenvolvimento e fomento, por intermédio do Banco Central, também foram eliminados. O Banco Central aproximou-se do modelo clássico, concedendo empréstimos às instituições bancárias unicamente sob as modalidades de redesconto e empréstimos de liquidez.

Também para disciplinar e controlar as operações normais de assistência financeira ao sistema bancário, passou-se a adotar o indicador de que o custo de captação (na margem) do Banco Central corresponde ao custo de sua dívida mobiliária (BBC, LBC, NBC, etc) mais o custo dos depósitos compulsórios em espécie remunerados (C1), ou esse mesmo custo, acrescentando os depósitos compulsórios em espécie não remunerados (C2). Quando interessante ainda maior restrição, tomava-se a taxa SELIC.

O CMN sempre se reservou o direito de autorizar, em casos especiais, empréstimos com taxa diferentes da SELIC, como foi o caso das operações do PROER.

Com o objetivo de disciplinar a criação de moeda na economia, evitando eventuais impactos inflacionários, o Governo se impôs limites, adotando parâmetros como o custo de captação do Banco Central, até podendo assim considerar a taxa SELIC.

Dessa forma, ainda que o Bacen possa se financiar a custo zero, ao colocar títulos no mercado para evitar o excesso de liquidez e um conseqüente incremento nos índices inflacionários, ele está incorrendo em um ônus para a União.

3. Soluções alternativas ao Proer

Sobre essa questão, o Sr. Gustavo Jorge Laboissiere Loyola assim se posicionou, em depoimento prestado em 27.9.2001:

"Qual era a alternativa ao PROER? Essa é uma pergunta interessante e muito importante, porque sempre devemos considerar as alternativas. Normalmente as críticas que o PROER sofre vêm pela metade, porque vem a crítica ao PROER, mas o crítico raramente coloca alternativas. A primeira alternativa óbvia, que seria a alternativa quase que de piloto automático, seria o Banco Central ter simplesmente liquidado as instituições e esperado para ver. Mas, como dizia o meu querido e saudoso Professor Mário Henrique Simonsen, isso seria acender o fósforo para ver se tem gasolina no tanque. Teria um risco muito grande. Mas, evidentemente, tínhamos essa opção. Poderíamos ter simplesmente liquidado a instituição e esperado para ver. Poderíamos ter, por exemplo, feito — uma outra idéia — isso simultaneamente, tentando somente preservar depositantes de pequenos valores. Mas isso poderia colocar em risco? É uma outra alternativa, mas colocaria em risco os bancos e instituições que estavam emprestando para os bancos com problemas e, principalmente, reduziria o acesso do sistema bancário brasileiro a linhas de crédito externo. O que significaria também uma pressão muito negativa sobre o sistema bancário, principalmente o sistema bancário público no Brasil e privado de capital nacional. Os bancos estrangeiros, obviamente, não teriam essas linhas cortadas. Enfim, poderia aqui mencionar uma outra alternativa também, muito a gosto de alguns críticos: seria estatizar o sistema, ou seja, nós simplesmente tocaríamos os bancos tornando-os públicos e, eventualmente, no futuro, poderíamos vendê-los. Uma solução que eu diria próxima ao que aconteceu no caso BANESPA, só que o BANESPA já era um banco público estadual. Mas seria algo parecido, quer dizer, o Governo assumiria a administração do banco, vamos supor, do Banco Nacional, sanearia esse banco durante algum tempo e depois venderia. Será que isso teria um custo maior ou menor que o PROER? Eu desconfio que teria um custo maior. A experiência mostra que teria um custo maior, mas já é uma alternativa. Não vou dizer que não seja uma alternativa. É uma alternativa. E assim poderíamos também falar sobre outras alternativas. Em relação à existência ou não de recursos orçamentários. Ou não houve recursos orçamentários, o Banco Central... foram recursos que vêm da função do Banco Central como autoridade monetária e, portanto, no velho regime, seria como se tivesse vindo do orçamento monetário e não do Orçamento da União. Hoje não existe orçamento monetário mais infelizmente. Então, não

houve aporte de recursos da União. Poderá haver? Bom...; aqui há uma decisão. Há países que fazem programas assemelhados ao próprio PROER com recursos fiscais. O caso, por exemplo — tenho um livro aqui que mostra um dos países que mais sofreram com a crise bancária foi a Espanha no início da década de 80. O programa da Espanha foi um programa fiscal, que custou 15% do PIB, segundo essa publicação do Fundo Monetário, e foi fiscal. Então, aqui..., pode? Pode. O banco pode transferir isso como recurso fiscal. É uma questão de decisão política. Alguns casos de solução de problemas bancários no Brasil foram assumidos com recursos diretamente fiscais. Por exemplo, o programa dos bancos estaduais, o PROES. A recapitalização do Banco do Brasil, em 1996, também foi com recursos fiscais. A recente recapitalização da Caixa Econômica Federal também foi com recursos fiscais. Então, é uma decisão. Poderia, sim, ter recursos fiscais. Existem custos indiretos? Certamente existem custos indiretos. Por exemplo, alguém pode dizer que o fato de o Banco Central ter dado determinada condição para os bancos não aplicarem em crédito imobiliário pode ser um custo indireto, porque impediu que se construíssem residências, enfim, que poderiam gerar empregos e além de gerar moradias, etc. Pode-se dizer que isso é um custo, enfim. Nós podemos, dependendo, é uma discussão um pouco... ou podemos atribuir certos custos: custos de oportunidade. O dinheiro poderia, enfim, o Banco Central poderia ter, talvez, praticado uma taxa de juro menor na economia, se não tivesse que expandir a moeda, de uma forma..., por força do programa. Mas eu acho que aqui isso deve ser considerado sempre a questão das alternativas, quer dizer, os custos têm que ser avaliados em relação aos benefícios, e eu acredito que, mesmo considerando os eventuais custos indiretos, ainda assim, o Programa terá valido à pena. Espero poder ter respondido as perguntas."

Não obstante as elucidativas ponderações do depoente, chama atenção a solução dada a alguns bancos estaduais com problemas de liquidez, por intermédio do Programa de Incentivos à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES.

Uma das opções desse Programa consistiu na prerrogativa da União adquirir o controle da instituição para posterior privatização ou extinção. Noutra, a União financiou os recursos necessários à capitalização da instituição e definiu prazo para que a privatização fosse efetivada. Decorrido esse prazo sem que ocorresse a alienação, ficava o Governo Federal

autorizado a tomar o respectivo controle e conduzir o processo de privatização.

Em ambos os casos, a alienação se deu por meio de oferta pública em leilão, dentro dos princípios constitucionais da publicidade e da ampla concorrência, sendo os recursos obtidos com a venda da instituição integralmente destinados à amortização do financiamento originário do Programa.

O Banerj e o Banespa, que tiveram as Raets decretadas em 30/12/94, são exemplos dessa solução, tendo o segundo sido arrematado por R\$ 5,2 bilhões acima do preço mínimo fixado pelo Banco Central no edital.

Resultado dos leilões de bancos públicos estaduais (R\$ milhões)

Insituição	Data leilão	Arrematante	Valor
BANERJ/RJ	26/06/1997	Itaú	311
CREDIREAL/MG	07/08/1997	Bradesco	127
BEMGE/MG	14/09/1998	Itaú	583
BANDEPE/PE	17/11/1998	ABN Amro	182
BANEB/BA	22/06/1999	Bradesco	260
BANESTADO/PR	17/10/2000	Itaú	1.625
BANESPA/SP	20/11/2000	Santander	7.050
BEG/GO	01/12/2001	Itaú	665
BEA/AM	24/01/2002	Bradesco	182

De se ressaltar que sob a ótica do relacionamento com as instituições financeiras privadas, existia previsão de solução semelhante à aplicada aos bancos estaduais. O Decreto-lei 2321/87 prevê que a União pode desapropriar as ações do capital social de instituição financeira privada ou pública não federal submetida a Raet (até por preço simbólico, nos casos de passivo a descoberto), adotar as medidas julgadas necessárias ao saneamento financeiro da sociedade e ao seu regular funcionamento e posteriormente privatizá-las.

Contudo, o depoente assevera que a experiência demonstra que essa solução poderia ser mais onerosa que a solução Proer.