

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A estabilidade da moeda, fruto do plano real, afetou profundamente o sistema financeiro vigente. O ganho das instituições financeiras, com a ciranda inflacionária, foi abruptamente eliminado, o que as obrigou a tarifar serviços e alavancar operações de crédito. Esta estratégia inevitável, aliada a elevação das exigências de depósito compulsório e à elevação das taxas de juros e somada aos novos limites de capitalização exigidos pela adesão do Brasil ao acordo de Basileia, provocou um aumento generalizado nos índices de inadimplência dos empréstimos concedidos e maiores exigências para o funcionamento das instituições bancárias.. Além disso os números apresentados nos balanços e a movimentação bancária passaram a mostrar, com a devida transparência, aos olhos das auditorias e do público em geral, a real situação de cada instituição. Este cenário foi suficiente para que instituições, que já apresentavam problemas estruturais, passassem a apresentar, ou explicitar claramente, problemas de liquidez

2. O sistema de fiscalização das instituições financeiras, antes de 1995, já tinha à sua disposição, não obstante suas deficiências gritantes, registros realizados por auditorias do BC sobre a grave situação patrimonial de alguns bancos, particularmente do Banco Econômico, desde 1990, e do Banco Nacional, desde 1987. Não é possível aceitar que as direções do BC, durante tantos anos, desconhecessem, em sua totalidade, o que vinha se passando nestes bancos. A partir de 1995, primeiro ano do plano real, as dificuldades destes bancos emergiram com toda a força, sem que pudesse, com seus próprios meios, encontrar solução no próprio mercado. Os seus passivos a descoberto, os seus patrimônios líquidos negativos, portanto, da mesma forma com o que veio a se passar com o Banco Bamerindus, pouco tempo depois, ficaram evidenciados.

3. No segundo semestre de 1995, a decretação de intervenção no Banco Econômico, instituição de grande prestígio, principalmente no Estado da Bahia, e de amplo e conhecido respaldo político, somada aos regimes especiais decretados em boa parte dos bancos estaduais, provocou um certo nervosismo em todo o mercado, atento às incertezas sobre a qualidade e quantidade dos ativos de algumas instituições. Pode-se constatar, de abril de 1995 a julho de 1996, uma fuga de depósitos do sistema bancário privado nacional em direção do sistema bancário privado estrangeiro e, notadamente, aos bancos públicos, em especial aos bancos federais, provocando nestes o denominado “empoçamento de liquidez”. A partir de julho de 1996 essa situação não mais ocorreu. O clima de desconfiança existente fez também com que os bancos em situação favorável suspendessem os empréstimos

concedidos no mercado interbancário, passando o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a atuar intensamente nesse segmento como emprestadores, inclusive extrapolando, às vezes, os limites operacionais estabelecidos pelo Banco Central para estas operações.

4. A situação dos bancos trazia enorme e fundada preocupação ao governo. Uma crise bancária generalizada pode se iniciar com a quebra de um ou mais grandes bancos, estendendo-se ao sistema como um todo, provocando o que se chama de “crise sistêmica”, o efeito dominó. Vale dizer, poderia haver uma corrida de correntistas e investidores para retirar suas economias e aplicações, mesmo nos bancos em condição teoricamente saudáveis, levando-os à impossibilidade de responder à demanda de numerário e ao Banco Central a ter de mobilizar volumes de recursos cuja dimensão é impossível de prever. Uma crise deste tipo tem conseqüências incalculáveis já que se espalha por toda a economia ao afetar as relações de compra e venda.

5. O governo não tinha um instrumental jurídico adequado para enfrentar a situação. A legislação em vigor o obrigava, sem qualquer outra alternativa, à intervenção ou liquidação dos bancos insolventes. A conseqüência seria a paralisação das atividades destes bancos, a perda dos depósitos de milhões de correntistas e pequenos investidores (já que os grandes investidores, conhecedores do mercado já tinham retirado seus recursos), a extinção de milhares de empregos bancários e a maior concentração do sistema, com a diminuição da competição, além do mais importante: o risco de crise sistêmica. Em busca de uma alternativa melhor começou, a partir de agosto de 1995, a ser engendrada a solução que veio a se chamar de PROER (Programa de estímulo à reformulação e ao fortalecimento do sistema financeiro nacional). O objetivo declarado do Programa consistiu em viabilizar a retirada organizada do sistema, dos banqueiros que não haviam demonstrado adequada capacitação ou probidade para gerir os negócios financeiros, estabelecendo a sua responsabilidade pelos prováveis prejuízos provocados, além de preservar, sem interrupção, a atividade bancária, com seus empregos, depósitos, correntistas, etc., transferindo as operações para bancos em melhor situação patrimonial. O Proer transferiu para essas instituições, através de decisões discricionárias do Banco Central conforme sua competência legal, a chamada parte “boa”, ativos saudáveis, que somados aos recursos aportados pelo Banco Central provenientes dos empréstimos do Proer, equalizaram os passivos assumidos. A parte “ruim”, isto é, créditos de difícil recuperação e as obrigações de entidades oficiais, como o FCVS, SUNAMAN, SIDERBRÁS, TDA, etc, a maior parte destas que consistiram nas garantias adquiridas com os recursos dos empréstimos do Banco Central no bojo do Proer, além de outros papéis, ficaram com a

instituição em liquidação extrajudicial, destinados a cobrir justamente os mesmos empréstimos e as reservas bancárias negativas que, no momento da intervenção já existiam, além de outros passivos como os trabalhistas, tributários e previdenciários. Cumpre destacar que, a partir do Proer, além dos administradores dos bancos passaram também os seus controladores a ser responsáveis solidários para com os passivos a descoberto existentes no final da liquidação, tornando-se, de imediato, indisponíveis os seus bens (Lei 9.447/97).

6. O total dos recursos liberados pelo BC por meio das linhas de crédito do Proer, para todos os bancos atingidos, a preços históricos, isto é, nas datas das ocorrências, atingiu R\$ 20.359,0 milhões, incluídos R\$ 5.037,9 milhões liberados à CEF para a aquisição das carteiras imobiliárias dos bancos Econômico, Bamerindus e Banorte. Além disso, o saldo devedor em reservas bancárias, que já existia à época da intervenção, sem qualquer garantia, atingia R\$ 11.377,9 milhões, valor nas datas da decretação da liquidação extrajudicial. Observe-se que, com a decretação da liquidação extrajudicial, as garantias oferecidas nas operações do Proer se desvinculam desses empréstimos, passando o Bacen, juntamente com seu crédito pela existência de saldo negativo na conta de reserva bancária, a concorrer com os demais credores das massas. A partir da criação do FGC – Fundo Garantidor de Crédito- entidade dos bancos que atua com recursos oriundos dos próprios bancos – garante crédito dos correntistas de até R\$ 20 mil – depositados em instituições submetidas a intervenção/liquidação. No caso do Bamerindus, tendo a intervenção ocorrido após a criação do FGC, o seu direito aos recursos do FGC foi utilizado como garantia do Proer que vem sendo coberto pelo fundo na medida de sua arrecadação. O Proer também concedeu aos bancos adquirentes alguns privilégios, como a suspensão, por algum tempo, das obrigações de aplicação de parte da carteira habitacional, uma condição de excepcionalidade que fez parte dos acordos de transferência de ativos e passivos.

7. A partir de 1999, ano em que o Bacen apresentou um prejuízo de R\$ 13,0 bilhões, os seus balanços começaram a explicitar os resultados das operações Proer, ainda que legalmente não se pudesse dissociá-los das reservas bancárias: provisão de R\$ 6,0 bilhões em 1988 e de R\$ 3,4 bilhões em 1999; e reversão de provisão em 2000 de R\$ 0,6 bilhão e em 2001 de R\$ 1,7 bilhão. É preciso esclarecer que os lucros ou prejuízos do Bacen são resultado do conjunto de suas operações em face de suas competências legais. As provisões do Proer são uma parte deles. De 1998 a 2001 as provisões sobre os créditos do Proer, registradas nos balanços do Bacen, passaram a afetar as contas do Tesouro Nacional, vale dizer o orçamento da União. Fazendo as contas, entre provisões e reversão de provisões, tem-se , até o

momento, assumidos pela União o montante de R\$ 7,1 bilhões. Estes são os recursos que, até agora, afetaram o orçamento da União. É preciso observar que ao calcular as provisões, isto é, os prejuízos presumidos, o BC estabeleceu como critério para o cálculo do valor dos ativos das massas representados por créditos de responsabilidade do poder público, o chamado “valor presente”, o mesmo que foi utilizado para se estabelecer as garantias dadas no Proer. É preciso também ressaltar que os passivos dos bancos, após a decretação da liquidação extrajudicial, sofrem a correção pela TR, conforme legislação em vigor, que pode, como vem ocorrendo nos últimos anos, ser inferior à correção de alguns ativos (por exemplo, títulos com correção cambial). Não é possível, pois, fazer-se previsões para o futuro.

8. As operações Proer também trouxeram outros reflexos no orçamento da União. O Banco Central para neutralizar os efeitos das liberações de recursos do Proer na economia, necessitou vender títulos de sua emissão no mercado. Como exemplo, no segundo trimestre de 1996, época das liberações de recursos aos Bancos Econômico, Banorte e Mercantil no montante de R\$ 5,4 bilhões, e de R\$ 3,5 bilhões para o Banco do Brasil, ocorreu a colocação de títulos públicos do Banco Central no montante de R\$ 12,8 bilhões para esterilizar, dentre outras, estas emissões monetárias, segundo informes do BC. Como a política do BC é de atingir metas inflacionárias, os empréstimos do Proer, ainda que financiados por estas emissões que tem custo de captação igual a zero (os juros pagos), impactam o balanço do BC e por consequência o orçamento da União, como se pôde ver no item anterior.

9. Poderia-se adotar, como alternativa ao Proer, a estatização dos bancos com graves problemas de patrimônio negativo, conforme previsão do Decreto-lei 2321/87, e posterior privatização na forma como foi implementada em alguns bancos estaduais. Este seria, aí sim, um prêmio aos controladores, cujo patrimônio não seria atingido e a questão principal, ou seja, a questão das reservas bancárias a descoberto junto ao BC seria do mesmo tamanho, obrigando o BC a aportar recursos para cobri-las além da necessidade de injetar recursos para o normal funcionamento da instituição. Ainda mais, seria temerário colocar funcionários do BC a executar tarefas características da atividade privada, como já sobejamente comprovado. A vantagem seria a transferência dos bancos através de oferta pública, com termos e normas pré-determinadas e publicizadas. No entanto, isto não eliminaria o nervosismo do mercado, no momento da intervenção.

10. A entrada dos bancos estrangeiros no mercado, em parte em função do Proer, não ocasionou o incremento da competitividade do setor, como esperado pelas autoridades monetárias. No período de 1994 a 2000, a quantidade de bancos com controle estrangeiro aumentou em 81% ao mesmo tempo que a quantidade de instituições bancárias em funcionamento no Brasil

diminuiu em 22%, com queda no percentual das instituições públicas e privadas nacionais. O “spread” bancário ainda está em patamares elevados, bem como as tarifas cobradas e as aplicações em títulos públicos, que pagam juros atrativos e possuem baixo risco, influem fortemente no resultado expressivo das instituições bancárias.

11. O atual modelo de funcionamento das reservas bancárias é temerário, já que a rejeição dos lançamentos de um banco com insuficiência de recursos pode afetar boa parte do sistema. Atualmente a soma dos saldos negativos nas reservas bancárias atinge R\$ 6 bilhões junto ao sistema bancário, diariamente, em média. Este risco é assumido pela sociedade por inexistirem garantias nessas operações. O novo sistema de pagamentos brasileiro visa corrigir essa deficiência, dentre outras.

12. O item III do relatório – A aplicação do Programa – tece diversas considerações sobre as operações do Proer nas diversas instituições bancárias. No caso das grandes instituições – Nacional, Econômico e Bamerindus – que foram profundamente estudadas por esta CPI, a aplicação do Programa têm sua fundamentação na possibilidade de uma crise sistêmica. Nas demais instituições, bem menores, a CPI não pôde se debruçar de maneira minuciosa. No entanto, salta a vista que elas não se enquadrariam, por sua diminuta expressão, no temor de que a sua quebra pudesse por em risco o sistema bancário. Especialmente no caso do Martinelli/Pontual, cuja perspectiva de recebimento dos créditos pelo BC é nula, ainda que estas não sejam provenientes de empréstimos do Proer, mas das reservas bancárias a descoberto.

13. A verificação da existência de ações de liquidantes dos bancos, em alguns casos, lesivas aos interesses da massa falida e, especialmente ao Banco Central, seu maior credor e, em última instância, a toda a sociedade, comprova que o sistema de intervenção e liquidação das entidades financeiras não corresponde mais às exigências de um sistema bancário globalizado e complexo. Permitir que as operações de liquidação fiquem nas mãos de uma pessoa física, em geral um ex-funcionário do BC, é temerário. Mesmo hoje, com todo o controle que se supõe deve haver do BC, não é possível confiar totalmente na forma como são realizadas.

14. O Proer foi uma necessária intervenção do poder público para evitar um mal maior. Esta é a obrigação do dirigente público: uma postura ativa, diligente. A omissão, diante da percepção de uma possível crise, seria um crime indesculpável. É aceitável que se erre no acessório, nunca no principal.

15. Não se justifica o uso do programa quando a quebra de um banco não possa afetar o sistema como um todo porque, de qualquer maneira, no final, é toda a sociedade quem paga. Ao se evitar a quebra de um banco, protegem-se

milhares de empregos e milhões de correntistas e pequenos investidores. Porém, ao fim e ao cabo, os prejuízos são pagos pelos contribuintes, através do orçamento da União. Vale dizer, o Proer faz uma transferência de renda de toda a sociedade para uma parcela que, ainda que expressiva, não representa a totalidade.

16. O Poder Legislativo não pode se eximir da culpa pelos prejuízos que o país assume. O atraso da regulamentação do dispositivo constitucional que trata do sistema financeiro é responsabilidade do Congresso Nacional e contribui para que aconteçam episódios como os que esta CPI aborda.