



BANCO CENTRAL DO BRASIL

SANEAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DOS ÚLTIMOS 25 ANOS¹

Eduardo Lundberg²

SUMÁRIO

I - Introdução

II - Autoritarismo e “Reserva Monetária” (1974/88)

III - A crise bancária do Plano Real (1995/98)

IV - Considerações Finais

V - Bibliografia

I - Introdução

Cumprindo e fazendo cumprir as determinações e políticas do Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BCB) é o principal órgão executivo da “rede de segurança” do sistema bancário e financeiro brasileiro. Na qualidade de supervisor bancário, o BCB é o responsável pelas regras prudenciais de funcionamento, pelo licenciamento e pela fiscalização das instituições financeiras. Como autoridade monetária, é o emprestador de última instância do sistema financeiro. Além disso, cabe ao BCB a função de “sanear” o sistema financeiro, tendo o poder de decretar a intervenção e a liquidação de instituições financeiras.

Uma das características que distinguem esta “rede de proteção” bancária é o tratamento extrajudicial das intervenções e liquidações de bancos e instituições financeiras. No Brasil, estes procedimentos são decididos e integralmente executados na esfera e responsabilidade administrativa do BCB. A liquidação extrajudicial de bancos no Brasil tem origem no Decreto 19.479/30, decisão adotada pelo governo

¹ Publicado às páginas 53/70 em SADDI, Jairo (Org.) – Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6.024/74, Textonovo, São Paulo, 1999. Reprodução autorizada.

² Eduardo Luis Lundberg, 49 anos, economista pela FEA/USP, é funcionário de carreira do Banco Central do Brasil desde 1973, exercendo atualmente a função de Consultor no Departamento de Estudos e Pesquisas (DEPEP) em São Paulo. A visão e as opiniões expressas neste artigo são de exclusiva responsabilidade do autor, não representando as do órgão a que esta vinculado.

intervencionista da Revolução de 1930, face o impacto da crise de 1929. O mecanismo foi revigorado em 1946, reformulado em 1953, quando foi proibido o acesso das empresas bancárias à concordata preventiva. A incorporação definitiva do instituto a nossa legislação, atingindo a todas as instituições do mercado financeiro brasileiro, deu-se com a Lei 6.024, de 13.03.74³.

Curiosamente, as dificuldades e críticas da sociedade brasileira às operações de saneamento do sistema financeiro coincide com a promulgação da Lei de intervenções e liquidações de instituições financeiras. Entretanto, a rigor, como veremos a seguir, esta legislação não pode ser apontada como causadora das dificuldades e das constantes críticas dirigidas ao BCB nos últimos 25 anos. Ao contrário, a nosso ver, o fato da liquidação ser extrajudicial serviu tão somente para aumentar ou agravar as preocupações e responsabilidades do BCB no processo de saneamento do sistema.

A rigor, o marco histórico destas dificuldades e críticas é o Decreto-Lei 1.342, de 28.08.74, que autorizou o uso de recursos do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), acumulados na Reserva Monetária, para garantir depositantes de instituições financeiras liquidadas e em operações de saneamento do sistema financeiro. A Lei 5.143/66, que criou o IOF, determinou que o imposto fosse recolhido ao BCB para a constituição de um fundo (Reserva Monetária), cabendo ao CMN regular a cobrança desse imposto, com poderes para modificar o imposto e aumentar as alíquotas. Estes recursos originalmente só podiam ser utilizados em intervenção nos mercados de câmbio e títulos, na assistência a instituições financeiras, em especial o BNDES, e em outros fins, a critério do CMN.

Segundo nosso entendimento, as razões das dificuldades e críticas às operações de saneamento do SFN tem origem nessa forma de cobertura (impostos) e no montante mal explicado de “gastos” com a proteção dos depositantes durante o processo de saneamento de grandes bancos. A falta de um mecanismo de seguro depósito formalmente aprovado pela sociedade para assumir tais gastos, dentro de alguns limites e condições, é uma parte importante da explicação. A complexidade e as dificuldades naturais com a liquidação de grandes bancos, associada a não prestação de contas satisfatória dos prejuízos e gastos envolvidos, explicam a outra parte das críticas e dificuldades.

Nos últimos 25 anos, podemos caracterizar 3 períodos quanto a política de saneamento do SFN. O primeiro e mais longo corresponde ao período de utilização dos recursos do IOF na Reserva Monetária (1974/1988), descritos na parte II, a seguir. O segundo corresponde ao período desde a Constituição de 1988, que incorporou o IOF à receita do Tesouro Nacional, até meados de 1995. Este período (1988/95) foi um período de elevada inflação e nenhum registro de dificuldades envolvendo grandes bancos.

³ Para um histórico da origem da liquidação extrajudicial nas instituições financeiras brasileiras, vide VERÇOSA (1993), p. 21/24.

O terceiro período (1995/8) corresponde ao saneamento feito com base no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN (PROER), quando foram liquidados alguns grandes bancos cuja insolvência ficou caracterizada após a estabilização econômica do Plano Real (parte III). Durante este último período, através das Resoluções 2.127, de 31.08.95 e 2.211, de 16.11.95, foi criado o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), uma instituição privada de seguro de depósito. Não obstante suas dificuldades financeiras iniciais, esta nova instituição nos dá a esperança de uma nova fase para as políticas de saneamento do SFN, menos questionada e mais transparente.

II – Autoritarismo e “Reserva Monetária” (1974/88)

Como um dos últimos atos do governo do presidente Medici, foi sancionada em 13.03.74 a Lei 6.024, que regula até hoje as intervenções e liquidações de instituições financeiras. Curiosamente, logo no início do novo governo (presidente Geisel), a equipe econômica teve que lidar com os efeitos da crise do petróleo iniciada ao final de 1973. Um desses efeitos foi a redução da liquidez bancária com a grande perda de reservas cambiais em 1974, ocasionando a quebra do Banco Halles em abril daquele ano.

O novo governo decretou a intervenção no Banco Halles de forma corajosa, anunciando que não iria bancar os prejuízos de ninguém⁴. A única exceção a esta decisão foi a cobertura dos depósitos a vista até o limite de 50 vezes o maior salário mínimo, com base na recém editada Resolução 285, de 19.04.74, mediante a utilização de recursos da Reserva Monetária. O resultado dessa intervenção foi o início de uma crise bancária, o que acabou afetando diversas instituições de menor porte.

Entretanto, em razão dos efeitos dessa crise e provavelmente influenciado pelas dificuldades financeiras manifestadas pelo Banco União Comercial, um dos cinco maiores do País, o governo decidiu agir. Assim, o governo editou o Decreto-lei 1.342, de 28.08.74, aumentando os poderes do Conselho Monetário Nacional para autorizar o Banco Central a utilizar recursos da Reserva Monetária para:

a) recomposição do patrimônio de instituições financeiras, com o saneamento de seus ativos e passivos, podendo o BC deixar de decretar a intervenção e liquidação extrajudicial se entendesse que as providências a serem adotadas pudessem conduzir à completa normalidade da situação da instituição; e

⁴ Vide ASSIS (1983), p. 56

b) pagamento total ou parcial do passivo de instituições financeiras que tivessem sofrido intervenção ou liquidação extrajudicial, mediante as cessões ou transferências dos respectivos direitos⁵

A autorização do uso de recursos públicos para recompor o patrimônio de instituições financeiras visava dar condições ao Banco Central promover “soluções de mercado”, ou seja, a assumir prejuízos de reestruturações realizadas com base no modelo da aquisição (“Purchase and Assumption”) de bancos insolventes. A autorização legal dada para assumir o passivo de instituições em regime especial sinalizava que as autoridades monetárias (CMN e BCB) poderiam, a seu critério, proteger com recursos públicos o total de qualquer passivo ou credor de instituições financeiras inadimplentes.

A grande flexibilidade concedida ao Banco Central pelo Decreto-lei 1342/74, com o fácil acesso aos recursos da Reserva Monetária, contribuiu sobremaneira para facilitar sua tarefa no saneamento do sistema financeiro. O Banco União Comercial foi absorvido pelo Banco Itáu numa “solução de mercado”, com a Reserva Monetária assumindo os prejuízos acumulados por aquele banco insolvente. O União Comercial foi o primeiro de uma série instituições financeiras insolventes absorvidas com a ajuda da Reserva Monetária. O Decreto-lei 1342/74 também foi a base legal que permitiu ao Banco Central utilizar recursos da Reserva Monetária na cobertura de todos os credores de instituições financeiras em intervenção e liquidação junto a depositantes e credores internacionais.

É evidente que, num ambiente político autoritário, com pouca transparência e escassa responsabilização/prestação de contas (“accountability”), a existência de um dispositivo legal que permitia ao BCB fazer a cobertura integral de todos os passivos de instituições financeiras em dificuldades só poderia sinalizar comportamentos inadequados (“moral hazard”). Não sem razão, o período que se seguiu foi um período em que o Banco Central foi muito criticado através da mídia (pelos “escândalos financeiros”), com duras críticas de favorecimentos a grandes clientes e banqueiros.⁶

Em meados da década de 1980, em função da democratização do País e das críticas à política de saneamento do sistema financeiro, deveria ter havido redução na utilização de recursos da Reserva Monetária. Ao contrário, segundo se pode ver na tabela abaixo, houve substanciais desembolsos da Reserva Monetária nos anos de 1985, 1986 e 1987. O aumento explica-se pela liquidação extrajudicial de 3 grandes bancos privados em 1985 (Sul Brasileiro, Comind e Auxiliar) e intervenções em diversos bancos estaduais em 1987.

⁵ Vide BUCCHI (1992), p. 57

⁶ O livro de ASSIS (1983) é todo ele uma descrição jornalística de casos mau explicados de intervenções, liquidações e “salvamentos” de instituições financeiras ocorridas após 1974.

Reserva Monetária – desempenho financeiro

Fluxos em US\$ milhões

Discriminação	Receita de IOF	Desembolsos	Recuperações
1980	520,7	4,2	2,3
1981	392,0	3,6	129,1
1982	3.068,9	2,7	5,8
1983	1.536,6	10,7	0,9
1984	1.726,8	1,8	0,8
1985	1.488,0	461,2	2,5
1986	1.698,9	295,5	78,5
1987	1.718,3	3.417,3	2.404,6
1988	1.024,9	83,9	784,5

Dados extraídos de BUCCHI (1992), tabela II, pg. 60

Em fevereiro de 1985 o Banco Central decretou a intervenção em um grande e importante banco gaúcho que enfrentava problemas: o Sul Brasileiro. As pressões para a não liquidação do banco foram enormes, constituindo-se no primeiro desafio do novo governo civil empossado após mais de 20 anos de regime militar. Nessas circunstâncias, a novo governo decidiu dividir a responsabilidade pela solução com o Congresso Nacional, que determinou a criação do Banco Meridional (Lei 7.315, de 24.05.85), mediante a estatização e fusão dos Bancos Sul Brasileiro e Habitasul, um pequeno banco gaúcho na mesma situação. Curiosamente, o único caso de estatização de bancos do período, o caso extremo do modelo da aquisição, foi uma decisão democrática.

O Banco do Comércio e Indústria de São Paulo (Comind) e o Banco Auxiliar de São Paulo foram liquidados em novembro de 1985. Às vésperas da implantação de um plano de estabilização econômica, esses bancos preocupavam as autoridades monetárias. Com problemas de liquidez devido, entre outros, a operações de crédito mal direcionadas e excesso de investimentos no lado real da economia, os dois bancos estavam insolventes, pois de algum tempo os retornos de suas aplicações não estavam acompanhando o custo de suas captações. Entretanto, o próprio Plano Cruzado (fev-86), com sua política de juros baixos e subsequente valorização do preço de imóveis e ações, favoreceu o processo liquidatório, o que foi um dos fatores que permitiu a celebração de acordo para pagamento de credores, sem prejuízos para o governo e para os acionistas.

O outro fator que favoreceu os acordos para o fim da liquidação extrajudicial desses dois bancos foi a forma com que foram realizados esses regimes especiais. Imediatamente após a decretação da intervenção (num final de sexta-feira), todas as agências e dependências foram leiloadas aos demais bancos, com respectivos funcionários e depósitos garantidos pelo governo. Na segunda-feira, na abertura dos bancos, as agências já funcionavam sob nova administração, estando disponíveis para

saque os depósitos a vista, as aplicações lastreadas em títulos públicos e os depósitos em caderneta de poupança até limite então garantido pelo governo (5.000 UPC - Unidades Padrão de Capital). Estas liquidações foram as que mais se assemelharam ao modelo da cisão (“good bank/bad bank”), o que permitiu receber boa parte do valor do “fundo de comércio” e liberar-se dos inevitáveis encargos trabalhistas decorrentes de todo processo liquidatório.

Mas a grande sangria da Reserva Monetária nesse período foi causada por reestruturações promovidas pelo Banco Central em instituições financeiras estaduais em 1987. Depois das campanhas eleitorais nos Estados de 1986, muitos bancos estaduais apresentavam problemas de liquidez. Como a Lei 6.404/74 não dava a necessária flexibilidade para a intervenção nos bancos oficiais estaduais, foi editado o Decreto-lei 2.321, de 25.02.87, criando o regime de administração especial temporária - RAET (uma figura jurídica mais branda de intervenção), permitindo o uso da Reserva Monetária no saneamento das instituições sob esse regime especial. Nesse período o Banco Central decretou o RAET em diversos bancos estaduais, entre eles os do Rio de Janeiro (Banerj), Bahia (Baneb) e Ceará em fevereiro, e o Crédito Real de Minas Gerais em maio daquele mesmo ano.

A experiência deste período de saneamento do sistema financeiro com recursos da Reserva Monetária (1974/88) teve aspectos positivos e negativos. De positivo, a rica experiência do Banco Central com intervenções, liquidações e reestruturações, que aparentemente não se omitiu a fazer o que deveria ser feito. Os pequenos e médios bancos e instituições financeiras eram liquidados e os grandes bancos “reestruturados”, minimizando impactos negativos sobre o sistema. Tais reestruturações de bancos privados também envolveram os melhores princípios internacionais, ao menos no tocante a adequada recapitalização das instituições financeiras e mudança no controle acionário e na alta administração.⁷

De negativo, a utilização de recursos públicos de forma automática e não transparente. Também há fortes indícios de problemas de “moral hazard” afetando a atuação de alguns banqueiros, dada a ampla proteção governamental concedida e a própria falta de transparência da política de saneamento. Agravando esse problema do risco moral, há uma ampla percepção de falta da adequada responsabilização e de impunidade quanto a irregularidades cometidas por controladores e administradores de instituições financeiras no período.

Uma das dificuldades enfrentadas para atribuir responsabilidades aos ex-controladores e administradores foi a utilização do modelo da aquisição (“purchase and assumption”) para o saneamento de instituições financeiras insolventes, com a venda a novo controlador, com o governo (Reserva Monetária) assumindo o passivo a

⁷ Para as melhores princípios para reestruturação de grandes bancos, vide ARISTÓBULO DE JUAN (1998), p. 32/33

descoberto⁸. Na liquidação do Comind e Auxiliar, único caso da utilização do modelo da cisão (“good bank/bad bank”), a recuperação do preço dos ativos desses bancos promovida pelo Plano Cruzado viabilizou a realização de acordos para pagamento de credores, o que “salvou” os ex-controladores e ex-administradores de serem responsabilizados pela má gestão e insolvência daqueles bancos.

Não obstante as fundamentadas críticas, havia a sinalização da necessidade de manter alguma política de proteção aos depositantes, mas de forma transparente e sem a utilização de recursos públicos. Não sem razão, o Congresso Nacional, ao redigir a nova Constituição do País em 1988, determinou que o imposto sobre operações financeiras (IOF), principal fonte de recursos da Reserva Monetária, fosse integralmente destinado ao Tesouro Nacional. Para a política de proteção, os congressistas incluíram um dispositivo específico no artigo 192 (lei complementar do SFN) da Carta Magna, prevendo a criação de um mecanismo específico de seguro de depósito. Para deixar bem claro seu entendimento de que os recursos públicos não deveriam mais ser utilizados no saneamento de instituições financeiras, foi dada a seguinte redação ao dispositivo:

“VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;”

⁸ O ideal para a responsabilização de ex-controladores e ex-administradores de bancos insolvente é a utilização do modelo da cisão (“good bank/bad bank”), pois a parte “podre” é liquidada formalmente, ficando claramente tais pessoas expostas ao fracasso de “seus negócios”.

III – A crise bancária do Plano Real (1995/98)

Entre 1988 e 1995 não houve grandes demandas ao Banco Central para operações de saneamento do sistema financeiro. Além de não haver recursos para fazê-lo, com a determinação constitucional de transferir a receita do IOF para o Tesouro Nacional, a elevada inflação ajudou a aumentar a receita dos bancos, encobrendo suas eventuais deficiências. Entretanto, depois do sucesso do Plano Real (plano de estabilização implementado em julho de 1994) o Banco Central passou a ter que enfrentar as questões relacionadas à adaptação do sistema financeiro a um ambiente de baixa inflação.

A primeira iniciativa para essa adaptação foi a de modernizar e aumentar as exigências de capitalização das instituições financeiras, em linha com as recomendações internacionais dos Acordos de Basileia (Res. 2.099/94). Com a medida, o Banco Central sinalizava às instituições financeiras de que estas deveriam ajustar-se aos novos tempos de moeda estável. À seguir, a partir do final de 1994, decretou-se também o Regime de Administração Especial Temporária - RAET em uma série de bancos estaduais, entre os quais em 30 de dezembro de 1994 o Banespa e o Banerj, dando início a uma longa negociação para dar solução aos recorrentes problemas dessas instituições.

A solução definitiva para os bancos estaduais só veio com a Medida Provisória 1.514, de 07.08.96, que autorizou o governo federal a financiar a privatização, extinção ou transformação dos bancos estaduais e, mais importante, autorizou também a aquisição dos créditos de governos estaduais e de suas empresas junto a seus bancos. Com a compra e refinanciamento pela União dessas dívidas, deu-se solução simultânea para dois problemas: bancos e finanças públicas. Assim, abriu-se caminho para viabilizar a privatização, liquidação ou transformação desses bancos em agências de fomento, como já vem ocorrendo.

Só o aperfeiçoamento da regulamentação prudencial e a decretação do RAET nos bancos estaduais não foi suficiente para enfrentar a crise bancária que se apresentaria a partir da intervenção no Banco Econômico em 11 de agosto de 1995. A instabilidade gerada no mercado financeiro pela intervenção no Econômico, assim como a necessidade de intervir e liquidar outro grande banco (o Nacional) obrigou o Governo a tomar um conjunto de medidas mais fortes.

O conjunto destas medidas adotado em novembro de 1995 ficou conhecido e estigmatizado por uma de suas partes - o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN (PROER), uma linha transitória de financiamento do Banco Central para facilitar a absorção das instituições menos eficientes pelas mais eficientes e capitalizadas. Entre outras medidas (associadas ao PROER) adotadas no período, apesar de pouco lembradas, consideramos mais importantes duas decisões de caráter permanente: o fortalecimento dos poderes do Banco Central quando da implantação de regimes especiais, viabilizando a adoção do modelo da cisão (“good bank/bad bank”), e a criação de uma instituição privada de seguro de depósito – o Fundo Garantidor de Créditos (FGC).

A Medida Provisória 1.179, de 03.11.95, que criou o PROER, concedeu tratamento tributário favorecido às incorporações de instituições financeiras, através do diferimento de perdas e gastos com saneamento, inclusive com desmobilização de ativos, a ser amortizado em até 10 semestres, bem como permitiu ao BC conceder financiamentos para a reorganização administrativa de instituições financeiras objeto de transferência de controle ou modificação de objeto social. Para tais financiamentos a Resolução 2.208, de 03.11.95, que regulamentou o PROER, exigiu garantias reais na forma de títulos da dívida pública federal, cobrando-se custos financeiros equivalentes a 2% a.a. superiores ao rendimento das garantias oferecidas.

O acesso às linhas de crédito do PROER foi condicionada à expressa autorização do Banco Central, concedida caso a caso, tendo como pré-requisito básico a mudança de controlador. Ou seja, apesar dos alguns financiamentos vultosos terem sido formalmente concedidos a bancos insolventes, sob intervenção, os recursos destinaram-se sempre a viabilizar a proteção de seus depositantes, pela transferência de sua parte saudável a um novo grupo controlador. Tais operações não trouxeram prejuízos ao Banco Central, pois tiveram garantia real em títulos públicos ou em créditos contra o mecanismo de seguro de depósitos (FGC), nem ocasionaram benefícios aos ex-controladores, pois as operações em nenhum caso alteraram o sinal negativo do patrimônio líquido da instituição insolvente.

Para a implementação destas operações de intervenção e venda da parcela saudável de instituições financeiras inadimplentes, o PROER foi importante. Mas mais importante foi a Medida Provisória 1.182, de 17.11.95 (posteriormente transformada na Lei 9.447, de 14/3/97), que aumentou os poderes do Banco Central na intervenção, na liquidação e no RAET de instituições financeiras. Dessa forma, os interventores, liquidantes e conselhos diretores de RAET, com autorização do BC, passaram a ter o poder de transferir bens, direitos e obrigações, alienar ou ceder bens e direitos e acordar a assunção de obrigações, bem como proceder à constituição ou reorganização de sociedades. Este poder foi vital para permitir a cisão da parte saudável (“good bank”) do banco insolvente (“bad bank”).

A mesma MP 1.182/95, transformada em Lei 9447/97, deu ao Banco Central o poder de determinar a capitalização de uma instituição financeira, a transferência de seu controle acionário, bem como a reorganização societária, inclusive incorporação, fusão ou cisão. Este poder vem facilitando o trabalho do Banco Central em promover “soluções de mercado” antes da caracterização de situações de insolvência, ou seja, a negociação de bancos descapitalizados sem a utilização de recursos públicos ou do seguro de depósito. Também para facilitar a política de saneamento do mercado financeiro, o governo decidiu flexibilizar a participação de capital estrangeiro no sistema financeiro.

Em função de disposição constitucional transitória (art. 52), o aumento dessa participação encontra-se hoje vedada até a regulamentação da lei complementar do SFN (art. 192). A vedação, entretanto, não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade ou de interesse do Governo brasileiro. Dessa forma, em 1995, o Presidente da República, acatando sugestão do Ministro da Fazenda, inicialmente reconheceu como de interesse governamental a participação de capital estrangeiro no processo de privatização de bancos estaduais. Posteriormente, quando se tornou claro que essa participação na reestruturação de bancos em dificuldades também seria vantajosa para o País, ela também foi autorizada.

Por fim, entre as decisões mais importantes adotadas pelo Governo em meio à crise bancária de 1995, foi a criação do Fundo Garantidor de Créditos (FGC), um mecanismo de seguro depósito privado. Esta foi provavelmente a mais promissora iniciativa do conjunto de medidas adotadas, apesar das dificuldades financeiras que vem sendo enfrentadas pela instituição. O FGC teve sua criação autorizada pela Resolução 2.127, de 31.08.95, seguindo-se a aprovação de seus estatuto e regulamento por meio da Resolução 2.211, de 16.11.95, ambas do Conselho Monetário Nacional.

O FGC é uma associação civil sem fins lucrativos, com prazo indeterminado de duração e constituído sob a forma de sociedade de direito privado, tendo por objetivo dar cobertura a depósitos e aplicações nas hipóteses de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de instituição que participe do referido fundo, ou, ainda, de reconhecimento pelo BCB, de estado de insolvência da instituição que, nos termos da legislação vigente, não esteja sujeita aos regimes acima mencionados. A proteção aos depositantes foi fixada em até R\$ 20 mil por depositante, com efeito retroativo às instituições intervindas e liquidadas após o Plano Real.

São objeto da garantia proporcionada pelo FGC os seguintes créditos: depósitos à vista, depósitos de poupança, letras de câmbio, letras imobiliárias e letras hipotecárias, de emissão ou aceite de instituição financeira ou associação de poupança e empréstimo em funcionamento no país. Participam do FGC todas as instituições financeiras, exceto as cooperativas de crédito e as seções de crédito das cooperativas. As instituições participantes contribuem com 0,025% do montante mensalmente escriturado relativamente aos saldos das contas correspondentes às obrigações objeto de garantia.

Dessa forma, desde o início da crise bancária de 1995, o Banco Central “reestruturou” 4 bancos privados (3 grandes e um médio – o Banorte) utilizando o modelo da cisão (“good bank/bad bank”) permitido pela nova legislação. Quase que simultaneamente à criação do PROER foi promovida a venda da parte saudável do Banco Nacional ao Unibanco (novembro de 1995), que foi imediatamente incorporado ao banco comprador. A seguir, em abril de 1996, deu-se solução ao Banco Econômico, cuja parte saudável foi vendida ao grupo Excel que, fundida ao banco daquele conglomerado, resultou no Excel-Econômico. Para as soluções destes dois bancos, o

Banco Central concedeu aos bancos em regime especial (os “bad bank”) financiamento PROER para viabilizar a formação de um conjunto de ativos e passivos de igual valor (o “good bank” objeto da cisão). Tal financiamento foi concedido mediante garantias em “moedas podres”, basicamente créditos contra o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) das próprias instituições financeiras⁹.

Os dois outros casos tiveram seus regimes especiais decretados depois da criação do FGC e tiveram características básicas distintas. Em maio de 1996, com a intervenção no Banco Banorte, o Banco Bandeirantes comprou sua parte saudável, que foi incorporada. Neste caso, a viabilização do negócio deu-se basicamente com recursos do Fundo Garantidor, que assumiu o valor correspondente à proteção dos pequenos depositantes¹⁰. Por fim, em março de 1997, houve a intervenção do Banco Bamerindus, com o “good bank” sendo comprado pelo grupo inglês HSBC, dando origem a um novo banco – o HSBC-Bamerindus. Como o FGC não tinha acumulado ainda recursos para honrar uma cobertura tão grande, a operação foi viabilizada¹¹ com um financiamento PROER do Banco Central, mediante garantia nos créditos a receber do Fundo Garantidor (Circular 2.748, de 26.03.97).

A operação PROER Bamerindus, com garantia em créditos do mecanismo de seguro depósito, chama a atenção para o problemas das dificuldades financeiras do Fundo Garantidor de Créditos. Criado no epicentro de uma crise bancária, sem poder contar com recursos públicos de maior vulto, teve que assumir um grande número de ressarcimentos de depositantes de instituições em liquidação extrajudicial decretado no período. Iniciando de fato suas operações em 1996, com poucos meses de funcionamento, o FGC viu-se frente a obrigação de cobrir em maio os depositantes do grupo financeiro Banorte (R\$ 256 milhões) em valor superior ao que detinha em caixa. Entretanto, conseguiu saldar esse grande compromisso, fechando o ano com cerca de R\$ 174 milhões de caixa.

A situação financeira líquida do FGC ficou realmente negativa a partir de março de 1997 com a solução PROER dada ao grupo financeiro Bamerindus. A obrigação legal do FGC com os depositantes do Bamerindus foi inicialmente estimada em cerca de R\$ 3,0 bilhões, enquanto o patrimônio do fundo era de pouco mais de 10% desse valor. Para viabilizar a venda da parte saudável do Bamerindus, com base na obrigação do FGC, foi editada a Circular 2.748, de 26.03.97, permitindo um financiamento PROER

⁹ Esta solução evidentemente ignora outros débitos (anteriores à decretação do regime especial) dos bancos insolventes para com o Banco Central, como os empréstimos de liquidez e eventuais débitos da conta de “reservas bancárias”. Ou seja, os empréstimos do PROER foram para viabilizar o “good bank” representado pelos depositantes remanescentes. As responsabilidades do “bad bank” para com o BC soma os financiamentos do PROER mais os débitos anteriores.

¹⁰ Idem. Os recursos do FGC viabilizaram basicamente o “salvamento” dos depositantes remanescentes do Banco. A responsabilidade do “bad bank” para com o BC incluía débitos anteriores à decretação do regime especial.

¹¹ Idem. Viabilização do “good bank” com os depositantes remanescentes. O débito do “bad bank” com o BC não incluiu só PROER.

com base naquele crédito, até o limite de 80% do valor dessa garantia. Com isso, o interventor do Bamerindus obteve os financiamentos necessários junto Banco Central para viabilizar a venda do “good bank” ao novo controlador do negócio: o grupo inglês HSBC.

A grande vantagem desta “nova modalidade” de PROER para o governo, que poucos observaram, é que o crédito PROER do Banco Central não repousou sobre a capacidade de recebimento de outros ativos da massa ou sobre o Tesouro Nacional (“moedas podres”), mas sim sobre uma entidade privada dos próprios bancos (o FGC). Dependendo da conjuntura e do montante da operação, esse crédito pode demorar a ser honrado, mas como demonstra a experiência do próprio caso Bamerindus, esse crédito PROER do BC está sendo integralmente honrado pelo FGC.

Em novembro de 1998 foram concluídas as negociações para a liquidação do débito do FGC para com o Bamerindus. O valor inicial do débito era de cerca de R\$ 2,8 bilhões, referente aos R\$ 3,1 bilhões de depósitos segurados menos R\$ 300 milhões que foram entregues pelo FGC ao Bamerindus na ocasião. Por esse acordo, o FGC pagou à vista R\$ 1.753 milhões da dívida atualizada financeiramente, mediante a utilização de recursos em caixa e de um adiantamento voluntário de 24 contribuições das instituições financeiras, valor este dedutível dos recolhimentos compulsórios (Circular 2.846, de 30.10.98). Os restantes R\$ 1.900 milhões foram parcelados para pagamento atualizado pela TR em 48 meses, com carência de 24 (período do adiantamento dos bancos), completando-se o pagamento em dezembro de 2.004.

O PROER, apesar do sucesso em proteger os depositantes e promover a estabilidade do sistema financeiro, debelando uma crise bancária a baixo custo comparativamente à experiência internacional, foi um programa muito mal recebido pela opinião pública brasileira. Conhecendo os desdobramentos da política de “saneamento” do SFN pós 1974, mediante a utilização de recursos fiscais, não é difícil entender as fortes críticas da opinião pública brasileira ao PROER. Apesar de todo o cuidado de só utilizar recursos do próprio sistema financeiro no Banco Central, evitando a utilização de recursos do Tesouro Nacional, as autoridades governamentais não foram muito felizes em defender e dar a necessária transparência às operações do referido programa de saneamento do SFN.

Houve na época, muitas críticas injustas ao programa, principalmente quanto ao uso de “recursos públicos”. Desde 1988 não se “desviam” mais “recursos da saúde ou da educação” (tributos) para operações de “saneamento” do SFN. Isso não significa, entretanto, que o BCB deva ficar de “braços cruzados” ao que ocorre no SFN. Ao contrário, o Órgão está investido dos poderes e da obrigação legal de proteger a poupança popular e a estabilidade e integridade do sistema financeiro, devendo utilizar, se necessário, “seus recursos” de autoridade monetária (coletados junto aos próprios bancos). Ademais, enquanto não aprovada a lei complementar do SFN, ao CMN e BCB

incumbe atender os objetivos e fazer funcionar os mecanismos de proteção aos depósitos e aplicações de que trata o texto constitucional.

Não obstante as críticas, as ações tomadas pelo governo tiveram vários aspectos positivos importantes para o futuro do SFN. As reestruturações promovidas pelo supervisor bancário brasileiro após o Plano Real nos bancos privados, a exemplo daquelas realizadas na época da Reserva Monetária, continuaram atendendo a boa técnica de recapitalizar a instituição, trocando seus controladores e administradores. Entretanto, ao adotar o modelo da cisão (“good bank/bad bank”), a responsabilidade dos ex-controladores e ex-administradores pela inadimplência tem ficado mais bem definida e caracterizada, ao contrário do modelo da aquisição (“purchase and assumption”) utilizado até então.

Ao utilizar o modelo da cisão na reestruturação de grandes bancos inadimplentes, o governo também tende a reduzir seus prejuízos pois, com amparo na Lei 6.204/74 e suas modificações posteriores, consegue ressarcir-se parcialmente com base no patrimônio pessoal de ex-controladores e ex-administradores. Além disso, desde a criação de um mecanismo de seguro depósito, uma grande parte desses dispêndios passou a ser de responsabilidade de uma instituição privada, reduzindo os “prejuízos” do governo.

Com a criação do Fundo Garantidor de Créditos (FGC), sanou-se também uma lacuna da política de saneamento do sistema financeiro. Ficaram definidos os ativos e os limites da proteção do mecanismo de seguro de depósito, reduzindo a discricionariedade do órgão supervisor na proteção que prevalecia à época da Reserva Monetária. Ademais, a proteção passou a ser custeada pelas próprias instituições, sem a utilização de recursos públicos, como é o desejo da sociedade brasileira expresso no texto constitucional (inciso VI do artigo 192).

Com a criação de um fundo garantidor privado, fundeado com recursos das próprias instituições, também ficaram dadas todas condições para solução do problema da falta de transparência das operações de liquidação e de “salvamento” de instituições financeiras. Primeiro, porque com a cobertura dos prejuízos sendo feita com recursos privados, o assunto perde grande parte de seu apelo enquanto questão pública. Segundo, porque pagando diretamente a “conta”, através do FGC, os donos de bancos e instituições financeiras vão naturalmente passar a exigir maior transparência dessas operações hoje conduzidas pelo Banco Central.

IV – Considerações Finais

Em um mundo globalizado, não estamos imunes a crises bancárias e financeiras. Por isso, temos que extrair da experiência internacional e brasileira, principalmente

quando aos episódios recentes, os aspectos positivos e negativos. Evidentemente, a crítica “míope” ao PROER só faz desvalorizar seus aspectos positivos, que podem e devem ser incorporados à futura lei complementar do SFN (artigo 192), em especial no que se refere à regulamentação do fundo ou seguro de depósito e da legislação sobre intervenções e liquidações.

O FGC, apesar de sua curta história e de sua débil situação financeira, é a melhor e mais auspiciosa parte dessa experiência recente. Se o Brasil tivesse uma instituição de seguro depósito bem capitalizada, não teríamos necessidade do PROER. Os recursos do mecanismo poderiam ter sido utilizados no “salvamento” ou no “saneamento” de instituições financeiras, sem necessidade da utilização de empréstimos do Banco Central. Não é novidade para quem conhece a experiência internacional, que o ideal é termos um fundo ou seguro de depósito bem capitalizado. Este instrumento da “rede de segurança” bancária é o que garante decisões tempestivas em lidar com bancos insolventes, evitando o agravamento de situações prejudiciais à economia e às finanças públicas.

Entretanto, enquanto a adequada capitalização de recursos no FGC não ocorrer, a única alternativa para enfrentar a eventual insolvência de grandes bancos é a utilização de recursos públicos. O ideal seria, nestes casos, a utilização de recursos do Tesouro Nacional e não do Banco Central, para evitar que o “salvamento” de um banco gere inflação. Entretanto, além da vedação constitucional ao uso de recursos públicos, sabe-se que inevitavelmente é sempre o “emprestador de última instância” (o banco central) quem intervêm em momentos de crises bancárias para evitar o pior.

Para tanto, duas vedações constitucionais limitam a atuação do banco central no “salvamento” de grandes bancos enquanto o FGC não estiver devidamente capitalizado. O primeiro é a vedação à “participação de recursos da União” no mecanismo de fundo ou seguro depósito contida no inciso VI do artigo 192. Ao vedar a “participação”, a nosso ver, o constituinte quis que o mecanismo fosse integralmente fundeado com contribuições das próprias instituições, não cabendo o aporte de recursos públicos na integralização do capital ou na formação regular do patrimônio do mecanismo. Esta vedação constitucional do inciso VI do artigo 192, a nosso ver, não impede a hipótese (talvez absurda, mas eventualmente necessária) do governo promover algum tipo de ajuda ou subsídio direto no “salvamento” de grandes bancos (desde que aprovada em lei orçamentária). Também não impede a hipótese (razoável) do Banco Central financiar a instituição de seguro depósito (se necessário) para que esta faça a operação de salvamento.

Neste último caso, nos deparamos com a segunda restrição constitucional, contida no parágrafo 1º do artigo 164, que veda o banco central de “conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira”. O FGC foi criado através de Resolução do CMN, não tendo ainda o reconhecimento legal como instituição financeira. É por esta razão que o

financiamento PROER para a reestruturação do Banco Bamerindus não foi concedido ao Fundo Garantidor, mas ao “bad bank”, pois este, apesar de estar em regime especial, era uma instituição financeira.

Nos parece evidente que a regulamentação do artigo 192 deve sanar grande parte dos constrangimentos envolvidos com a interpretação jurídica dessas duas vedações constitucionais. É preciso definir o que seja “participação”, para que não haja o impedimento ao financiamento em última instância do Banco Central ao Fundo Garantidor, bem como a definição legal do FGC como instituição financeira especial que, ao coletar contribuições das instituições financeiras filiadas, administra e aplica tais recursos financeiros acumulados num fundo de proteção aos depositantes.

Quanto ao processo liquidatório de instituições financeiras, nos parece mais apropriado que o mesmo seja conduzido no âmbito do Poder Judiciário. Além de ser um ônus desnecessário para o órgão regulador, não existem mais as razões que o justificavam. Numa época de autoritarismo e de hipertrofia do Poder Executivo, as liquidações extrajudiciais podiam ser mais céleres, substituindo a previsão do rito sumário contida na legislação de outros países. Hoje, num regime democrático, a liquidação extrajudicial é um anacronismo que apenas aumenta a responsabilidade do Banco Central, sem nenhum ganho de celeridade. Ao contrário, dado o direito das partes recorrer livremente ao Poder Judiciário, qualquer instância judicial pode sustar o andamento do processo, retardando a liquidação.

Para a rede de segurança do sistema financeiro, bastam os atuais poderes do Banco Central na decretação dos regimes especiais, inclusive o poder de decretar a liquidação. Durante a fase de intervenção ou de regime especial de administração temporária o Banco Central pode realizar todas as tarefas de órgão supervisor. Nessa fase, o Banco Central pode fazer uma melhor avaliação da situação da instituição financeira, apurar responsabilidades e decidir a sorte do banco, inclusive o eventual levantamento do regime especial. Nessa fase, o Banco Central pode também decidir pela decretação da liquidação, chamando previamente o FGC para indenizar os pequenos depositantes. Pode também, nessa fase, promover uma reestruturação, com ou sem a ajuda do FGC, decidindo pela venda da instituição ou de sua parte saudável (o “good bank”), decretando a seguir a liquidação do “bad bank”.

Depois que o órgão supervisor cumpriu seu papel saneador, não há porque a liquidação ser extrajudicial. Dois cuidados, entretanto. A decisão da liquidação de uma instituição financeira insolvente ou descapitalizada deve caber ao órgão supervisor, não podendo ficar dependendo da aprovação ou não de um juiz. Segundo, o processo de liquidação deve seguir um rito sumário, como em outros países, para não prejudicar ainda mais os demais depositantes (não protegidos pelo seguro depósito) da instituição financeira.

Quanto ao processo liquidatório, temos ainda dois pontos que merecem reflexão, relativamente às regras de prioridade no pagamento dos credores da massa de que trata nossa legislação de falências. A primeira é a proteção talvez exagerada quanto aos créditos trabalhistas. Há que haver algum limite legal, para evitar maiores prejuízos aos demais credores da massa. Quando os valores são muito elevados, como parece ser freqüentemente o caso, é indicação de abuso na aplicação do princípio da proteção aos trabalhadores ou indício de proteção ilegítima de ex-controladores, ex-administradores e altos executivos da confiança destes. A segunda é avaliar a conveniência ou não de conceder maior grau de prioridade no pagamento dos créditos do Fundo Garantidor nas liquidações. Ser credor quirográfico reduz o montante esperado das recuperações, aumentando o custo do mecanismo.

V – BIBLIOGRAFIA

ASSIS, J. Carlos de - A Chave do Tesouro - Anatomia dos Escândalos Financeiros no Brasil: 1974/83 - Paz e Terra, Rio de Janeiro 1983

BANCO CENTRAL DO BRASIL - Relatório Anual 1974

_____, Acordo de Cooperação entre o Banco Central do Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, visando a efetivação de ações para implantação do Programa de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do Banco Central junto ao SFN, 1998

BUCCHI, Wadico - Garantia de Depósitos em Instituições Financeiras - Instituto Brasileiro de Ciência Bancária - IBC, São Paulo 1992

CALOMIRES, Charles W. - The Postmodern Bank Safety Net - Lessons from Developed and Developing Economies - The AEI Press, Washington, D.C. 1997

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli – Designing a Bank Safety Net – A long Term Perspective – World Bank, december 1998 (mimeo)

DEMIRGÜÇ-KUNT, Aslt & KANE, Edward J. - Deposit Insurance: Issues of Design and Implementation - Research Proposal - World Bank and Boston College, november 1997 (mimeo)

GARCIA, Gillian - Depositor Protection and Banking Soundness, in ENOCH, Charles & GREEN, John H. (Eds.) - Banking Soundness and Monetary Policy - Issues and Experiences in the Global Economy - IMF, Washington, D.C. 1997

JUAN, Aristobulo de – Clearing the Decks: Experiences in Banking Crises Resolution – paper prepared for the Fourth Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, “Banks and Capital Markets: Sound Financial Systems for the 21st. Century,” San Salvador, El Salvador, Jun-1998 (mimeo)

LINDGREN, Carl-Johan, GARCIA, Gillian & SAAL, Matthew I. - Bank Soundness and Macroeconomic Policy - IMF, Washington, DC 1996

LUNDBERG, Eduardo L. – FGC – Histórico do Seguro de Depósito no Brasil, fev-99 (mimeo)

VERÇOSA, Haroldo M.D. – Responsabilidade Civil Especial nas Instituições Financeiras e nos Consórcios em Liquidação Extrajudicial – Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993