

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O PROER E O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO BANCÁRIA BRASILEIRO

Isabel Aste da Silva Afonso

Nº de matrícula 9614415

Orientador: Gustavo H.B. Franco

Tutor: José Márcio Camargo

Novembro de 1999

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não
recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa,
exceto quando autorizado pelo professor tutor.

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

Antes de mais nada, agradeço a Deus por ter trazido de volta saúde à minha família.

À minha irmã, Joel Korn e Elisa Pessoa pelo apoio inestimável em todo esse tempo de elaboração do trabalho.

Também agradecimentos a José Julio Senna, Antonio Meirelles e Roberto Castelo Branco.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO I – A DIMENSÃO DA EXPOSIÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO	
EM 1993.....	9
CAPÍTULO II – A LEGISLAÇÃO ANTES E DEPOIS DA LEI 9447.....	21
CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DE ALGUNS INDICADORES E O PROER.....	38
CONCLUSÃO.....	45
BIBLIOGRAFIA.....	47
ANEXO I.....	49
ANEXO II.....	52

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Atuação do Banco Central sobre o Sistema Bancário	12
Tabela 2: Lista dos bancos que sofreram ajustes após Dezembro de 1993	14
Tabela 3: Consolidado dos Bancos Criadores de Moeda em Dez de 1993	18
Tabela 4: Alguns Resultados	19
Tabela 5: Número de agências no país	38
Tabela 6: Empréstimos do Sistema Financeiro em atraso e em liquidação	40
Tabela 7: Inadimplência do Sistema	41

INTRODUÇÃO

O Plano Real foi um marco na divisão da história da economia brasileira. O Plano trouxe a estabilidade por tantos desejada. No entanto, o setor bancário brasileiro sempre se aproveitou da instabilidade, para gerar receitas gigantescas a partir de passivos não remunerados. O chamado *float* era fonte importante de receita para os bancos antes do Plano Real. E ainda, as receitas inflacionárias compensaram ineficiências administrativas e operacionais por longos anos.

Com o fim da inflação, o sistema bancário deveria se adaptar, porém, dificilmente conseguiria uma reestruturação segura sem a ajuda do Banco Central. A partir de Julho de 1994, os bancos elevaram suas operações de crédito, aumentaram as tarifas bancárias, começaram a cobrar por serviços antes não cobrados, fecharam agências, tudo para compensar a perda do *float*.

No entanto, as taxas de juros voltaram a subir devido ao efeito tequila – crise do México – elevando significativamente a inadimplência. Os bancos se viram obrigados a provisionar mais créditos para devedores duvidosos, deteriorando o ativo do sistema. Se as provisões ameaçassem o Patrimônio Líquido de um banco, a solvência deste estava comprometida.

Para preservar a estabilidade da moeda, o Banco Central deveria intervir neste processo de reestruturação, pois a quebra generalizada de bancos provocaria uma crise sistêmica que traria, com certeza, a inflação de volta.

Com o objetivo de eliminar o risco sistêmico, o principal – e mais conhecido – instrumento utilizado pelo Banco Central foi o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). É conhecido por ser considerado o mais polêmico, apesar de ter na sua essência uma técnica reconhecida e utilizada internacionalmente. Muitas vezes o Banco Central é acusado de socorrer banqueiros com dinheiro público. É preciso esclarecer que a transferência do controle acionário é condição necessária para a participação no Programa.

Pretende-se com este estudo, verificar a importância do PROER no processo de reestruturação do sistema bancário brasileiro. Para isto, devemos em primeiro lugar, mensurar a dimensão do passivo a descoberto do sistema. A base escolhida foi Dezembro de 1993, para que possamos comparar os efeitos da estabilização com a situação anterior à implementação do Plano. A hipótese básica do trabalho é simples e plausível: todos os bancos que ficaram insolventes no período 1994-1998 já tinham em 1993 problemas abertos ou problemas em potencial. Utilizaremos um critério (geral) do Banco Central para determinar qual era o tamanho da exposição de cada banco. Após essas constatações, verificaremos qual a relação entre o patrimônio total e o patrimônio dos bancos que utilizaram recursos do PROER para reorganizações societários.

No entanto, o PROER não deve ser visto como um ato isolado, mas no bojo das mudanças na legislação e supervisão bancária. Dedicamos um capítulo para analisar a legislação dos regimes especiais, do PROER e do PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária).

Por fim faz-se um balanço do processo de reestruturação bancária – que continua até hoje – com base em alguns indicadores.

I. A DIMENSÃO DA EXPOSIÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO EM 1993

A economia brasileira antes do Plano Real era caracterizada por taxas de inflação altíssimas. Ao contrário da maioria dos países com inflação alta, o Brasil não foi atingido por uma hiperinflação pelo fato da moeda estar fortemente indexada. Com a indexação, os indivíduos não fugiram para ativos reais (como imóveis, ou moeda estrangeira que ocasionaria uma fuga de capitais, detonando a hiperinflação), ou seja, não demandavam ativos reais como reserva de valor pois a moeda indexada rendia mais. O sistema bancário se encarregou de criar inovações (como conta-corrente remunerada, fundos de liquidez diária) para evitar essa fuga de M1 para ativos reais.

Os bancos, normalmente, deveriam ter suas receitas concentradas nas operações de crédito e na prestação de serviços bancários. Mas no Brasil, os bancos se aproveitaram da inflação alta para lucrar com o chamado *float*. O *float* é uma receita financeira proveniente dos ganhos com passivos não remunerados (depósitos à vista e recursos em trânsito). Em 1993, estas receitas inflacionárias representavam 35% da produção das instituições bancárias¹,

¹ ANDIMA/IBGE: Sistema Financeiro – Uma análise a partir das Contas Nacionais 1990-1995.

sendo conseqüentemente, fator essencial para a alta rentabilidade de 12,5% demonstrada pelo setor naquele ano.

Devido à alta participação do float nas receitas dos bancos, estes abriam cada vez mais agências com o objetivo de captar mais depósitos à vista e receber mais pagamentos². Pelo fato de que grande parte dos custos eram cobertos por essas receitas, ineficiências operacionais e administrativas eram compensadas. Dessa forma, a avaliação de risco para verificar a pela qualidade dos ativos era feita com menor vigor, e ainda, não existia preocupação pela manutenção de uma estrutura eficiente e enxuta.

Entretanto, os ganhos extraordinários provenientes do float foram reduzidos significativamente com o advento do Plano Real. O plano econômico trouxe a estabilização monetária que a sociedade tanto esperava, mas por outro lado, os bancos se defrontaram com uma necessidade de reestruturação (operacional e administrativa) para se adaptarem à esse novo cenário.

Os bancos cujas receitas estavam largamente dependentes dos ganhos inflacionários perderam parte expressiva das receitas com a radical mudança no ambiente econômico. Então, os bancos deveriam adaptar suas estruturas operacionais para gerar receitas com mais operações de crédito (*spread*), receita de serviços (tarifas bancárias), operações de tesouraria (arbitragem), e venda dos chamados títulos podres (como o FCVS³).

² Os bancos também lucravam com o recebimento de pagamentos e cobranças (taxas, impostos) pois o recolhimento não era imediato.

³ Fundo de Compensação de Variação Salarial

A perda do imposto inflacionário após a implantação do Plano Real fez transparecer as ineficiências dos bancos e preocupar a autoridade monetária, porque muitas instituições revelaram total incapacidade de fazer os ajustes necessários para sua sobrevivência em um novo cenário econômico de estabilidade monetária. Por outro lado, o Banco Central exerce a sua função de supervisão mais facilmente. Com o fim da inflação, a estrutura operacional dos bancos mostrou-se pouco adequada, fazendo-se necessária a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional.

Vê-se agora, que este imenso desafio de reestruturação transcorreu de forma menos traumática, quando comparada a outros países⁴ em desenvolvimento que também experimentaram a reestruturação após um plano de estabilização, devido à atuação do Banco Central – prevenindo uma crise sistêmica – com a implementação de instrumentos emergenciais (PROER, PROES) e preventivos (mudanças na Legislação e supervisão bancária).

Pretendemos demonstrar a dimensão da vulnerabilidade do sistema ao apontar qual era o comprometimento do Patrimônio Líquido do sistema na época. A data escolhida para a análise da solvência do sistema bancário brasileiro foi Dezembro de 1993, pois assim, conseguiremos verificar como era realmente o Sistema antes do Plano Real e como ele foi modificado pelo cenário econômico de estabilidade e pela implementação dos instrumentos de atuação emergencial e preventiva do Banco Central a serem explicados no Capítulo II.

⁴ Ver Capítulo III para mais detalhes.

Para evidenciar quão importantes foram a atuação e os programas emergenciais do Banco Central para a reestruturação e fortalecimento do sistema financeiro após o Plano Real, devemos saber qual era a dimensão da exposição do sistema em 1993. À luz dos fatos ocorridos entre 1994 e 1998, podemos supor que aqueles bancos que sofreram algum tipo de regime especial (intervenção, liquidação extrajudicial, administração especial temporária), alteração de controle acionário forçado (com ou sem recursos do PROER ou PROES), tinham problemas abertos ou em potencial já em 1993.

O Patrimônio Líquido do sistema estava realmente comprometido em 1993 como veio a ser demonstrado pelos números a seguir:

Tabela 1 - Atuação do Banco Central sobre o Sistema Bancário
Dezembro de 1993 a Dezembro de 1998

Número de Bancos Criadores de Moeda submetidos a	
Intervenção	7
Liquidação extrajudicial	32
Regime de Administração Especial Temporária	6

Fonte: Banco Central

Entre Dezembro de 1993 a Dezembro de 1998, o Banco Central interveio em 7 bancos, sendo que depois, um foi liquidado, quatro transferiram seu controle acionário com recursos do PROER (Econômico, Mercantil de Pernambuco, Banorte, Bamerindus) e outro (Pontual) recebeu recursos do PROER com a finalidade de comprar outro banco.⁵

O número elevado de bancos liquidados no período mostra que o problema era realmente sério e o Banco Central não mediu esforços para liquidar bancos insolventes do sistema que não acarretassem risco sistêmico.

O regime de administração especial temporária foi aplicado em seis instituições, dentre elas: Nacional, que recebeu recursos do PROER para transferir seu controle acionário; Banerj já privatizado com a ajuda do PROES; Banespa, que recebeu aporte de recursos equivalentes a quase três vezes os desembolsos de todo o PROER, será privatizado em breve.

O PROES até 1998 desembolsou R\$47 bilhões para seis bancos estaduais (Banespa, Banerj, Bemge, Nossa Caixa-Nosso Banco, Banrisul, Banestado) e ainda financiará o processo de saneamento de outros seis (BEM, BEG, BEC, BEA, BEP, Besc), sem o qual a privatização não seria possível.

Estamos assumindo para efeito da monografia que todos esses bancos (tabela 1 e 2) tinham em 1993 um Patrimônio Líquido negativo, que justifica a decretação de algum regime especial no período 1994-1998. Um banco quebra quando tem Patrimônio Líquido igual a zero, no entanto, como sabemos que o passivo a descoberto é por vezes maior do que o Patrimônio Líquido da instituição, sugerimos a utilização de uma regra geral conhecida do Banco Central. O critério a que nos referimos é aquele geralmente verificado quando a instituição sofre decretação de regime especial, constatando que o Patrimônio Líquido Negativo ultrapassa o Patrimônio Líquido da instituição em 30%. Isto é, dado que o banco

⁵ O sétimo banco normalizou suas operações.

Y tinha um Patrimônio Líquido de 100 u.m. em Dezembro de 1993, e sabendo que o banco quebrou no período 94-98, supomos que o Patrimônio Líquido do banco Y em Dezembro de 1993 era, na verdade, de -130 u.m..

Podemos considerar tal regra conservadora pois se analisarmos casos mais conhecidos como Banco Econômico ou Banco Nacional, concluiremos que o passivo a descoberto era maior do que 30% do Patrimônio Líquido.

Ao agregarmos todos os bancos que durante os quatro anos mencionados, foram liquidados, sofreram intervenção ou administração temporária, receberam recursos do PROER ou PROES, teremos uma idéia de como era problemático o sistema em Dezembro de 1993. A relação destes Bancos e seus respectivos Patrimônios Líquidos encontra-se na tabela abaixo.

Tabela 2 – Lista dos bancos que sofreram ajuste após Dezembro de 1993

NOME	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
	Em Dezembro de 1993
	CR\$ mil
Banco Garavelo	1.745.000
Banco Hércules	1.844.697
Banco Adolpho Oliveira & Associados	969.000
Banco Seller	1.639.000
Banco Atlantis	1.790.059
Banco Bancorp	1.331.200

NOME	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
Banco do Estado do Rio de Janeiro	32.573.941
Banco Open	1.016.000
Banco do Estado de Alagoas	6.345.939
Banco do Estado de Mato Grosso BEMAT	6.390.165
Banco Comercial Bancesa	6.502.863
Banco do Estado de Rondonia	3.549.480
Banco São Jorge	1.298.000
Banco Agrimisa	7.606.223
Banco Comercial de São Paulo	1.665.467
Banco Economico	144.974.500
Banco Mercantil	5.279.931
BIG Banco Irmaos Guimaraes	1.697.000
Banco Nacional	182.818.946
BFC Banco	2.350.010
Banco Investcorp	1.454.000
Banco GNPP	1.688.000
Banco Dracma	327.000
BFI Banco de Financiamento Int'l	1.504.800
Banorte	41.062.353
Banco Universal	1.193.000
Banco Interunion	3.520.000
Banco Sheck	611.743
Banco Vetor	2.331.000
Banco Bamerindus do Brasil	209.481.264
Banco Empresarial	1.106.000
Banfort - Banco Fortaleza	4.342.624

NOME	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
Banco Porto Seguro	934.000
Banco Interfinance	214.000
Banco do estado de Amapá	Não há dado disponível
Banco Aplicap	1.644.000
Milbanco	2.593.000
Banco Brasileiro Comercial	3.680.214
Banco BMD	6.781.783
Banco Martinelli	3.553.682
Banco Pontual	18.599.000
Banco do Brasil	3.053.763.570
BEM (do Estado do Maranhao)	10.002.407
Banestado (do Estado do Parana)	82.597.957
BEG (do Estado de Goias)	16.746.361
BEC (do Estado do Ceara)	13.745.173
BEA (do estado do Amazonas)	6.341.346
BEP (do Estado do Piaui)	63.884.498
Besc (do Estado de Santa Catarina)	31.302.869
Nossa Caixa-Nosso Banco	130.683.151
Bemge	55.001.739
Banqueiroz	4.743.601
Banrisul	80.880.137
TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	4.725.721.141

Fonte: Banco Central, Austin Asis, Revista Bancária Brasileira, Gazeta Mercantil, CVM

Cabe aqui colocar duas observações sobre os bancos públicos federais. O Banco do Brasil S.A. fez um esforço de ajuste ao sanear seus ativos, reconhecendo perdas decorrentes de créditos irrecuperáveis, e o Governo então, recapitalizou o banco. Em 1995 e 1996, o Banco do Brasil fez gigantescas provisões para créditos de liquidação duvidosa, levando a instituição a registrar prejuízos da ordem de R\$ 4,2 bi e R\$ 7,5 bi, respectivamente. O Governo, através da Medida Provisória 1.367 de 20 de Março de 1996, subscreveu um aumento de capital do Banco do Brasil da ordem de R\$ 8 bi, mediante emissão de Notas do Tesouro Nacional.

Portanto torna-se evidente que o Patrimônio Líquido do banco em 93 estava comprometido. Para efeito dos cálculos, R\$ 8 bi representavam 143% do Patrimônio Líquido do Banco do Brasil em 1996. Consideramos 143% do Patrimônio Líquido em 1993 como Patrimônio Líquido negativo, no valor de CR\$3.053.763.570 mil (neste caso, não utilizamos a regra geral “dos 30%” do Banco Central).

Apesar de não estar listada na tabela, a Caixa Econômica Federal é outro caso especial. Esta recebeu recursos do PROER da ordem de R\$ 5,037 bi⁶ em 1996 para financiar a compra de carteiras imobiliárias de outras instituições incluídas no Programa, facilitando a transferência de suas atividades bancárias. No entanto, não incluiremos a Caixa Econômica Federal em nosso cálculo pois a operação não caracteriza insolvência da Caixa e sim viabilização da compra dessas carteiras. Se a Caixa Econômica Federal não tivesse recebido esses recursos, provavelmente ninguém se disporia a adquirir estas carteiras,

⁶ Este montante representava, em 1996, aproximadamente 121% do Patrimônio Líquido da Caixa Econômica Federal.

tornando o processo de reestruturação dos outros bancos participantes do PROER mais difícil ou até mesmo impossível.

Agora, consideramos o balanço consolidado dos bancos criadores de moeda conforme tabela a seguir. Em 1993, os bancos criadores de moeda tinham Patrimônio Líquido de CR\$ 8.487.004.460 mil.

Tabela 3 - Consolidado dos Bancos Criadores de Moeda em Dezembro de 1993

Em CR\$ mil	ATIVO	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
Banco do Brasil	29.502.887.000	2.135.499.000
Bancos Comerciais	4.076.012.000	438.850.000
Bancos Múltiplos	42.183.238.000	5.586.232.000
Caixa Econômica Federal	12.476.953.000	303.783.460
Caixa Econômica Estadual	200.692.000	22.640.000
TOTAL	79.439.782.000	8.487.004.460

Fonte: Banco Central. Elaboração própria.

A partir dos dados da tabela 3, podemos verificar a importância do Banco do Brasil com relação ao sistema consolidado, onde sozinho, representava 26% do Ativo total. Destaca-se, portanto, a essencialidade da recapitalização do banco, em 1996, após a realização de prejuízos que, sem esta, reduziriam o capital a zero.

Conforme citado anteriormente, o Patrimônio Líquido dos bancos considerados na tabela 2, seria negativo em 30%.⁷ Portanto, somando-se esses patrimônios com o do Banco do Brasil teremos a dimensão do passivo a descoberto em 1993: CR\$ 5.227.308.412 mil.

Podemos dizer que o potencial de crise bancária sistêmica era gigantesco, pois o comprometimento correspondia a 62% do Patrimônio Líquido do Sistema Bancário brasileiro, ou ainda, 6,6% do Ativo do Sistema estava podre, caracterizando uma crise bancária latente.

Estes resultados são impressionantes e demonstram que a atuação emergencial e preventiva do Banco Central no período 1994-98 foi essencial para que o Brasil não sofresse uma crise bancária, que certamente, pela dimensão da vulnerabilidade do sistema, teria levado a economia do País à lona. Com uma crise bancária, a estabilidade monetária acabaria, e o Governo teria incorrido num custo altíssimo para recompor o Sistema.

Tabela 4 - Alguns Resultados (em Dezembro 1993, valores em CR\$ mil)

PL negativo dos bancos que receberam recursos do PROER	- 789.047.474
PL negativo dos bancos privados com problemas	- 903.941.059
PL negativo de todos os bancos com problemas, exceto BB	- 2.173.544.842
PL de todos os bancos múltiplos e comerciais do Sistema	6.025.082.000

Fonte: Elaboração própria

Os recursos do PROER facilitaram a transferência do controle de instituições financeiras⁸ cujos Patrimônios Líquidos representavam mais de 87% do rombo dos bancos privados, evidenciando sua importância para a reestruturação e saneamento do Sistema Financeiro, impedindo tal crise bancária arrasadora.

⁷ A regra não se aplica ao Banco do Brasil.

Da mesma forma, podemos afirmar que o PROER garantiu a não-liquidação (transferência acionária) de bancos que constituíam quase 40% do Patrimônio Líquido de todos os bancos com problemas⁹. De forma mais abrangente, 13% do Patrimônio Líquido de todos os bancos múltiplos e comerciais do sistema foi preservado graças ao PROER.

Em relação ao saneamento do sistema financeiro estadual, verifica-se que o PROES reestruturou instituições estaduais cujo patrimônio total corresponde a 58% do Patrimônio dos bancos com problemas, excluindo o Banco do Brasil. O Patrimônio Líquido de todos os bancos – privados e públicos – que receberam recursos do PROER e PROES representa quase a totalidade (95%)¹⁰ do comprometimento do sistema.

Em resumo, hoje, podemos analisar as estatísticas sobre intervenções do Banco Central e os dados do sistema, e concluir que 62% do Patrimônio Líquido do sistema bancário brasileiro¹¹ desapareceria nos cinco anos seguintes. O Banco Central adotou medidas fundamentais, como o PROER, para que o sistema pudesse se adaptar a um ambiente de estabilidade sem maiores traumas.

⁸ Banco Econômico, Banco Nacional, Banco Bamerindus, Banorte, Banco Mercantil de Pernambuco, Banco Pontual, Banqueiros. Apesar de ter recebido recursos do PROER, a Caixa Econômica Federal não foi incluída no cálculo.

⁹ Exceto o Banco do Brasil.

¹⁰ Excluindo o Banco do Brasil.

¹¹ Base Dezembro 1993

II. A LEGISLAÇÃO ANTES E DEPOIS DA LEI 9447

A atuação do Banco Central na sua função de zelar pela estabilidade da moeda e pela liquidez e solvência do Sistema Financeiro Nacional, torna-se cada vez mais importante, dado que a economia vem sendo reestruturada desde a implantação do Plano Real. A estabilização econômica e a abertura – financeira e comercial – da economia são mudanças muito profundas e exigem uma adaptação do sistema à nova realidade.

A volatilidade do capital internacional e a perda da receita de float inflacionário deixaram muitos bancos em situação extremamente difícil.

Para lidar com o problema evidenciado no Capítulo anterior, o Banco Central atuou em duas frentes: emergencial e reestruturação. A atuação emergencial objetivava resolver os problemas já existentes ou prestes a surgir, enquanto a atuação de reestruturação visava mudanças para evitar que novos problemas (do mesmo tipo) surgissem no futuro. Até então, não existia um arcabouço institucional que previnisse o sistema contra uma crise bancária.

Para entendermos melhor como foram feitas as mudanças na legislação, é preciso conhecê-las. Neste capítulo serão examinados, com mais detalhe, os tipos de regimes especiais disciplinados pela Lei 6024 e Decreto-Lei 2321, e como foram modificados pela lei 9447, e as operações do PROER e PROES.

O Banco Central criado pela Lei 4595/64 tem como uma de suas funções, a fiscalização das instituições financeiras¹² e aplicação das penalidades previstas.

Se o Banco Central constata que uma instituição financeira está insolvente, ele pode escolher o momento mais adequado para a decretação do regime especial (intervenção, liquidação extrajudicial, administração especial temporária), dependendo da situação pois cada caso é um caso. O Banco Central objetiva encontrar a solução menos onerosa à autoridade monetária e aos depositantes.

Existem três tipos de regimes especiais que podem ser decretados pelo Banco Central nas instituições financeiras: intervenção, liquidação extrajudicial, administração especial temporária. O último é disciplinado pelo Decreto-Lei 2321 de 25 de Fevereiro de 1987, e os dois primeiros são regidos pela Lei 6024 de 13 de Março de 1974.

II.1. INTERVENÇÃO

O Banco Central intervém em uma instituição financeira¹³ no momento em que esta incorre em prejuízo resultante de má administração sujeitando seus credores a riscos.

¹² Instituições financeiras são aquelas pessoas jurídicas privadas ou públicas que têm como atividade principal a intermediação, aplicação de recursos de terceiros ou próprios.

O interventor, nomeado pelo Banco Central, assume a administração – sendo suspensos os mandatos dos administradores – com plenos poderes de gestão¹⁴.

A intervenção é uma medida cautelar com o objetivo de evitar que a situação da instituição piore. Ao decretar a intervenção, a exigibilidade das obrigações vencidas e a fluência do prazo das obrigações vincendas são suspensas.

O interventor deve entregar ao Banco Central – no prazo de 60 dias após sua posse – um relatório onde a situação econômico-financeira da instituição é analisada e os atos danosos são indicados. O interventor deve entregar uma proposta justificada da tomada de providências que julga serem necessárias para tal instituição.

Portanto, o futuro da empresa sob intervenção está nas mãos do interventor uma vez que, seu relatório será fundamental na avaliação do Banco Central. Este pode cessar ou manter a intervenção, decretar liquidação extrajudicial, ou até autorizar o interventor a pedir a falência da instituição caso seu ativo não seja suficiente para cobrir pelo menos a metade do valor dos créditos quirografários (correntistas), isto é, se a instituição não apresentar recuperação.

II.2. LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL

A outra medida regulamentada pela Lei 6024/74 é a liquidação extrajudicial. Esta é a mais grave de todas e é definitiva.

¹³ Somente as instituições financeiras privadas e públicas não federais e cooperativas de crédito estão sujeitas à liquidação extrajudicial e intervenção.

¹⁴ O interventor deve arrecadar todos os livros e documentos da entidade e levantar o Balanço Geral.

A liquidação extrajudicial tem como objetivo o encerramento das atividades da instituição financeira, realizando os ativos para o pagamento dos passivos e a distribuição do resíduo entre os acionistas. Se houver passivo a descoberto, seus administradores serão responsabilizados.

A liquidação extrajudicial de uma instituição financeira é decretada: quando existe o comprometimento de sua situação econômico-financeira (insolvência irrecuperável); quando a administração infringir gravemente a legislação assim como as determinações do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central; quando a instituição sofrer prejuízo que acarreta riscos anormais a seus credores quirografários (correntistas); ou a requerimento da administração da entidade ou por proposta do interventor.

Os administradores da instituição perdem seus mandatos, e o liquidante possuirá amplos poderes de administração e liquidação, fazendo a verificação e classificação dos créditos.

Os efeitos da liquidação são: a suspensão das ações e execuções sobre direitos relativos à entidade liquidanda; “vencimento antecipado das obrigações da liquidanda”; não fluência dos juros, enquanto o passivo não for integralmente pago.

O Banco Central ao receber o relatório do liquidante pode autorizar o liquidante: “a prosseguir na liquidação extrajudicial; a requerer a falência da instituição quando seu ativo não for suficiente para cobrir pelo menos a metade do valor dos créditos quirografários” (correntistas).

Caso a liquidação extrajudicial seja continuada, o liquidante fará a realização do ativo e a liquidação do passivo, com o objetivo de extinguir a instituição. O liquidante deve publicar em um jornal de grande circulação e no Diário Oficial, um aviso aos credores para que estes venham declarar seus créditos. Após o término do prazo, o liquidante deve organizar o quadro geral dos credores.

Quando a atividade da instituição liquidanda colidir com os interesses da economia pública e da poupança privada, o Banco Central pode autorizar o liquidante a “ adotar qualquer forma especial ou qualificada de realização do ativo e liquidação do passivo, ceder o ativo a terceiros, organizar ou reorganizar sociedade para continuação geral ou parcial do negócio ou atividade da liquidanda ”. (art.31º)

A Lei 6024/74 dispõe ainda sobre os administradores, porém não os controladores, das instituições que são submetidos à intervenção e liquidação extrajudicial. A Lei 9447 de 14 de Março de 1997 trata, dentre outras coisas, da responsabilidade solidária dos controladores.

Os bens destes administradores serão postos em indisponibilidade, não podendo ser alienados até que sejam apuradas as responsabilidades dos administradores.

Os administradores devem responder pelos seus atos ou omissões e ainda solidariamente pelas obrigações assumidas durante sua gestão, até que estas obrigações sejam cumpridas. Após ser decretada a intervenção, liquidação ou falência, o Banco Central fará um inquérito com o objetivo de apurar a responsabilidade dos administradores e as causas que levaram a

instituição àquela situação. O Relatório do Inquérito descreverá a situação da instituição, as causas de sua queda e a estimativa do prejuízo. Se não houver prejuízo, o processo será arquivado no Banco Central. Entretanto, se o inquérito concluir que existe prejuízo, o inquérito será enviado ao Ministério Público. A responsabilidade dos ex-administradores será apurada por ação própria. Se a sentença for desfavorável aos administradores, seus bens serão executados para pagar as custas judiciais e conforme o caso, para rateio entre os credores da instituição.

II.3. REGIME DE ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA

O terceiro tipo de regime especial que o Banco Central pode decretar é o Regime de Administração Especial Temporária (RAET), que é disciplinado pelo Decreto-Lei 2321 de 25 de Fevereiro de 1987.

O Regime de Administração Especial Temporária pode ser decretado nas instituições financeiras que têm passivo a descoberto, ou têm gestão fraudulenta.

O RAET é um tipo de intervenção que não afeta o curso normal dos negócios da instituição financeira. Porém, os administradores e membros do Conselho Fiscal perdem seus mandatos.

A execução da administração especial é feita por um Conselho Diretor, com plenos poderes de gestão, nomeado pelo Banco Central. O Conselho Diretor deverá apresentar um relatório que contém a análise da situação econômico-financeira da empresa e uma proposta

da adoção de providências. Estas providências geralmente objetivam a retomada das atividades normais da instituição.

A administração especial temporária também pode ser atribuída pelo Banco Central a pessoas jurídicas com especialização na área.

O Banco Central pode – após análise do relatório ou proposta do Conselho Diretor – autorizar a fusão, transformação, incorporação, cisão ou transferência de controle acionário da instituição ou ainda, propor a desapropriação das ações do capital social da mesma.

Se a situação da instituição financeira estiver normalizada, as atividades são retomadas normalmente. Caso contrário, a administração especial temporária cessará se a União assumir o controle acionário, ou se houver fusão, transformação, incorporação, cisão ou transferência de controle da instituição.

O Decreto-Lei 2321, para não cometer o erro de deixar de fora a responsabilidade dos controladores (como era feito na Lei 6024), dispõe que os controladores assim como os ex-administradores responderão solidariamente pelas obrigações assumidas pela instituição financeira. O Banco Central fica autorizado a examinar os livros e documentos das pessoas naturais ou jurídicas que detenham o controle acionário da instituição financeira.

II.4. AS MUDANÇAS

De acordo com os princípios do Comitê da Basileia, a independência política dos fiscalizadores e a disponibilidade de instrumentos para atuação preventiva são pré-condições para uma supervisão bancária efetiva. A Lei 6024/74 e o Decreto-Lei 2321/87 não permitiam essa atuação preventiva do Banco Central.

Para tanto, era preciso uma mudança na Legislação que começou com a Lei 9447 de 14 de Março de 1997. Ao ver uma instituição insolvente, antes da Lei 9447, o Banco Central não tinha outra escolha: ou usava um instrumento extremo ou não fazia nada. Suponhamos que o Banco Central se defrontasse com um problema que revelava que 62% do Patrimônio Líquido de 1993 iria desaparecer, sem os instrumentos, como a Lei 9447 e PROER e PROES. O que iria acontecer? A única opção seria então a liquidação dessas instituições. No momento em que é decretada a liquidação do banco, o dinheiro depositado (de correntistas, investidores) torna-se indisponível. Dada a quantidade e o tamanho das instituições mencionadas no Capítulo I, uma redução fortíssima dos ativos financeiros ocorreria. Consequentemente, o País teria uma crise de liquidez. O Banco Central, através dos operações de open market (ou redução de compulsórios) deveria reinjetar a liquidez no sistema. Enfim, as mudanças na Legislação e os programas de reestruturação apresentados a seguir visam evitar problemas futuros com o sistema bancário.

A Lei 9447 representa um avanço na legislação brasileira pois ampliou os poderes do Banco Central para realizar ações preventivas para sanear o Sistema Financeiro Brasileiro. A medida trata da responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas

aos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária, da indisponibilidade de seus bens, e da responsabilização das auditorias contábeis. Por meio dessa Lei, o Banco Central pode exigir das instituições com problema de liquidez, um aporte de recursos, transferência de controle acionário ou ainda reorganização societária. Se a instituição não acatar suas recomendações, o Banco Central pode desapropriar as ações do grupo controlador.

A responsabilidade solidária já havia sido estabelecida para os controladores de instituições com administração especial temporária, mas não alcançava os controladores das instituições que sofriam intervenção ou liquidação extrajudicial. A Lei 9447 estende esta responsabilidade para os controladores de instituições sob estes regimes.

A indisponibilidade de bens, antes aplicadas somente aos bens dos ex-administradores, aplica-se também aos bens das pessoas jurídicas ou naturais que têm o controle das instituições financeiras sob regimes de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária.

O inquérito para apurar as causas que levaram a instituição àquela situação e a responsabilidade de seus administradores, também apurará os atos ou omissões das Auditorias (ou Auditor Independente).

O Banco Central, quando verificar situações que autorizem a decretação de regime de liquidação extrajudicial, poderá ao invés de decretar o regime externo, decretar administração especial temporária.

A Lei 9447 permitiu que o Banco Central tivesse outro tipo de atuação diante das instituições com problemas (ou problemas em potencial). Se a instituição estiver comprometida financeiramente, violar normas legais ou tem passivo a descoberto, o Banco Central pode atuar preventivamente, determinando as seguintes medidas:

- i) aporte de recursos para a capitalização da sociedade
- ii) transferência de controle acionário
- iii) reorganização societária (fusão, incorporação ou cisão)

O Banco Central aplicará o regime adequado, caso a instituição se recuse a implementar tais medidas no prazo estipulado por ele. Portanto, o Banco Central pode atuar preventivamente visando tanto defender os interesses dos depositantes, investidores e credores, quanto garantir a normalidade da economia.

A Lei 9447 é um instrumento permanente que irá permitir ao Banco Central garantir que situações como aquelas que forçaram o PROER e PROES nunca voltem a acontecer.

Caberá ao interventor, liquidante ou Conselho Diretor (respectivamente, da instituição sob intervenção, liquidação extrajudicial, administração especial temporária), com o aval do Banco Central, decidir sobre: a transferência de bens, direitos e obrigações a outras empresas; a alienação de bens e direitos a terceiros e entrar em acordo sobre como outra sociedade vai assumir suas obrigações; a criação ou reorganização de empresas para as quais sejam transferidos os bens, direitos e obrigações da instituição sob regime especial.

O Decreto-lei 2321/87 já permitia que o Banco Central atribuísse a administração especial temporária a pessoas jurídicas com especialização na área. Por meio da Lei 9447/97, agora, o Banco Central pode atribuir a estas, a intervenção e a liquidação extrajudicial.

Após a instauração do processo administrativo contra a instituição, os administradores, membros de seus conselhos e a empresa de auditoria podem ser afastados da administração dos negócios, enquanto suas responsabilidades forem apuradas. Além disso, os indiciados podem ser impedidos, pelo Banco Central, de assumir cargos de direção de outras instituições financeiras. O recurso, se houver, será feito no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, mais conhecido como “ Conselhinho ”.

II.4.1. PROER

A Lei 9447/97 também dispõe sobre os empréstimos do PROER. Mas antes de entrarmos em detalhe sobre a legislação desse novo instrumento, devemos entender como é implementado e qual a sua importância.

O PROER não pode ser visto de forma isolada, pois existe todo o contexto de mudança na Legislação já mencionado. Portanto, devemos atentar para seu caráter emergencial mas também com objetivo de reestruturar e fortalecer o sistema para que novos problemas não ocorram no futuro.

No momento que o Banco Central detecta a insolvência de uma instituição financeira, ou seja, o Patrimônio Líquido é negativo, este deve decidir qual é a melhor estratégia de atuação. Se o banco for de grande porte e as consequências da liquidação (como a “corrida”, perda de confiança no sistema como um todo) forem muito preocupantes, o Banco Central pode usar uma técnica, conhecida internacionalmente, para evitar a crise sistêmica.

Esta técnica consiste em fazer uma segregação entre a parte ruim e a parte boa do banco. O objetivo é fazer com que a parte boa possa sobreviver – como um banco de menor porte – levando a clientela (ou seja, todo o passivo com o público) que seria obviamente prejudicada pela liquidação.

A instituição que compra o banco recém-formado paga um ágio em dinheiro ao banco ruim, reduzindo assim o “buraco”. A instituição incorporadora deve seguir as regras de capital mínimo do Banco Central (em consonância com o Acordo da Basileia), por conseguinte, o banco é capitalizado.

Quando a construção do banco bom é impossível pois não há ativos bons, o Banco Central entra com recursos, no caso, do PROER. O Banco Central faz, então, um empréstimo ao banco antes deste ser dividido, onde por exemplo, metade dos recursos é utilizada para a compra de títulos da dívida pública e a outra metade entra como disponibilidade no Caixa do banco.

Portanto, os recursos do PROER são utilizados pela instituição com problemas para viabilizar a reestruturação, ou seja, transferência de ativos e passivos à instituição incorporadora. Um exemplo numérico¹⁵ simplificado é apresentado no Anexo I, para melhor visualização da importância do Programa no saneamento e fortalecimento do sistema bancário brasileiro.

O objetivo do PROER é preservar o interesse dos depositantes, estimulando – via linhas de crédito – incorporações, fusões e transferências de controle acionário, para prevenir problemas no sistema bancário, e assim, assegurar a solvência e a liquidez deste.

Entendidos o conceito e a importância do PROER, passemos à legislação do Programa. A Lei 9447/97 dispõe que títulos públicos podem ser aceitos como garantia, mas se estes não forem títulos da dívida mobiliária federal, o valor nominal das garantias deve ser 20% acima do que se quer garantir. O Banco Central é obrigado a informar todos os detalhes da operação à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. O PROER, no entanto, foi instituído antes da Lei 9447 pela Resolução 2208 do Conselho Monetário Nacional em Novembro de 1995.

O Programa é um mecanismo de estímulo à reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras previamente autorizadas pelo Banco Central, via fusões, incorporações, cisões, para resultar na transferência de controle ou na modificação de objeto social.

¹⁵ Notas do Seminário em Política Econômica. PUC-Rio, 1999.

Os recursos do PROER estão vinculados a gastos com reestruturação administrativa e de sistemas operacionais, perdas resultantes do processo de saneamento, desmobilização dos ativos da instituição que participa do Programa, reestruturação da carteira de ativos ou do passivo da instituição que participa do Programa.

A liberação dos compulsórios (sobre depósitos à vista) serviram de financiamento para o PROER, para a compra de CDBs (Certificado de Depósitos Bancários) emitidos pelas instituições financeiras que participam do Programa.

A Legislação permite que o Banco Central examine cada caso separadamente, podendo autorizar a participação de instituições financeiras¹⁶ que: adquiram controle acionário de outra instituição financeira; transfiram seu controle acionário; assumam obrigações e/ou direitos de outras instituições. As instituições financeiras sob regimes especiais também podem participar do Programa.

A instituição interessada deve entregar uma proposta ao Banco Central com a descrição e o cronograma das medidas a serem adotadas, estudo de viabilidade com o detalhamento dos gastos do processo de reestruturação, a concordância dos administradores e controladores para adotar medidas de reorganização.

¹⁶ As instituições financeiras compreendem: os bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário.

O prazo e a forma de pagamento do empréstimo serão fixados pelo Banco Central. Os custos desta linha especial serão iguais aos dos títulos ou direitos em que se baseia a operação mais 2% aa, sendo todas as operações garantidas por títulos públicos.

Os administradores e controladores da instituição participante do PROER não estarão livres de eventual sentença de responsabilização nas esferas administrativa e penal.

As instituições participantes do PROER podem diferir em até cinco anos os gastos com reestruturação. Se houver uma incorporação, as instituições podem contabilizar os créditos de difícil liquidação como perdas. Estas perdas devem ser adicionadas ao lucro líquido, para que o lucro real seja apurado e para o cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. A incorporadora pode registrar a diferença entre o valor da aquisição e o patrimônio da incorporada como ágio, podendo ser amortizado. Entretanto, a soma do valor dos prejuízos fiscais e do ágio amortizado não poderá ser maior que 30% do lucro líquido ajustado.

A instituição incorporadora deve fazer parte do Fundo Garantidor de Crédito (FGC).¹⁷

II.4.2. PROES

Não há como garantir o saneamento do sistema bancário sem tocar nos bancos públicos. O problema maior se verifica nos bancos estaduais pois estes, após a estabilização econômica, revelaram estruturas totalmente inadequadas. Além disso, os bancos estaduais são famosos

por ter uma natureza fiscal mais forte do que a bancária. Os governos estaduais obtinham financiamentos (em montante maior do que o permitido, pelo fato de serem controladores) de seus bancos estaduais, até o ponto em que o governo estadual fica inadimplente e o banco tem um problema sério de liquidez. A partir daí, é um jogo político, onde o Banco Central acaba tendo que colocar liquidez no sistema, dificultando a execução da política monetária do País.

Em 1996, o Governo editou uma Medida Provisória criando o PROES, que objetiva o saneamento do sistema financeiro público estadual através de financiamentos para viabilização de privatizações, extinções ou até transformações em agências de fomento.

O PROES, até agora, envolveu desembolsos três vezes maiores do que o PROER, trazendo efeitos positivos para o sistema financeiro (saneamento) e para as finanças públicas (extinção da fonte de financiamento). Os estados perdem, portanto, um instrumento de financiamento importante de gastos fiscais.

A Resolução 2365 de 1997 do Conselho Monetário Nacional instituiu o PROES com a finalidade de reduzir a presença dos bancos estaduais no Sistema Financeiro Nacional.

Os recursos do PROES estão vinculados a títulos públicos, à reestruturação da carteira de passivos e/ou ativos e a passivos das instituições financeiras estaduais (junto ao público) assumidos por instituições financeiras federais.

¹⁷ O FGC é um mecanismo de proteção a titulares de depósitos e aplicações (no valor de até R\$20 mil) contra

As instituições financeiras só poderão participar do Programa se estiverem em processo de transformação em instituição não financeira (como agência de fomento), ou aquelas sendo privatizadas. O acesso ao PROES será extensível às instituições financeiras federais que assumam os passivos das instituições estaduais junto ao público.

Como no PROER, a instituição deve uma proposta ao Banco Central contendo a descrição e o cronograma das medidas a serem adotadas, estudo de viabilidade com o detalhamento dos gastos do processo de reestruturação.

Enfim, o PROES é um programa destinado a coordenar uma transição ordenada para um novo sistema bancário. E este, juntamente com o PROER, foram instituídos para permitir que houvesse uma reestruturação – das instituições financeiras com problemas – mais rápida e mais segura para toda a sociedade.

III. A EVOLUÇÃO DE ALGUNS INDICADORES E O PROER

Após tomarmos conhecimento da dimensão da vulnerabilidade do patrimônio líquido do sistema no período 1994-98 e das mudanças na legislação podemos analisar alguns indicadores setoriais importantes e em que condições o PROER foi introduzido.

Logo após a implantação do Plano Real, os bancos tiveram que adaptar suas estruturas pouco eficientes às novas condições econômicas do País. Ao perderem as receitas inflacionárias (*float*) oriundas dos passivos não remunerados, os bancos ampliaram suas operações de crédito e ainda aumentaram as tarifas de serviço bancário, ao invés de diminuir o número de agências rapidamente. O ajuste através do fechamento de agências tornou-se mais significativo somente a partir de 1995, conforme a tabela abaixo.

Tabela 5 – Número de agências no País

Ano	Número total de agências
Dez/94	17.400
Dez/95	17.181
Dez/96	16.583
Dez/97	16.255
Dez/98	16.002

Fonte: Banco Central

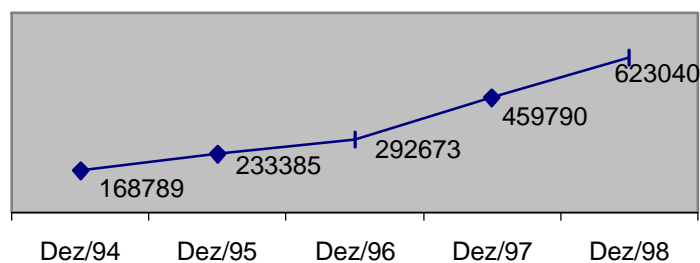
As tarifas bancárias representavam em Dezembro de 1993, 0,46% das Receitas operacionais. Mas com a liberação dos preços das tarifas, os bancos elevaram essa proporção para 3,91% em 1995 e para 6,26% em 1998.

Estimulados pela crescente demanda por crédito após a estabilização – devido ao aumento de poder de compra e conseqüente aumento no consumo – os bancos adentraram um processo de concessão de crédito pouco conservador. Um dos fatores que contribuiu para esse não-conservadorismo foi a prática de análise de risco de crédito pouco rigorosa. Os bancos não faziam um controle satisfatório da qualidade da carteira de crédito, até porque a inflação ofuscava a real condição de pagamento das partes devedoras.

No início do Plano Real, o Banco Central ao antecipar esse crescimento de operações de crédito elevou as alíquotas de recolhimento dos compulsórios de 48% para 100% sobre depósitos à vista, e de 10% para 30% sobre depósitos a prazo.

Apesar destas medidas que objetivavam conter a expansão de créditos, os empréstimos do sistema financeiro ao setor privado tiveram trajetória crescente, conforme se observa no gráfico abaixo.

Empréstimos totais do Sistema Financeiro para o Setor Privado



Em R\$ milhões

Fonte: Boletim do Banco Central (Out 99)

A expansão descontrolada dos créditos põe os bancos em situação mais vulnerável, pois nos momentos de expansão econômica, os bancos não tem rigorosa análise de risco devido à folga de liquidez transitória dos devedores. (Mendonça de Barros, 1997)

Com a Crise Mexicana, as taxas de juros voltaram a subir em 1995, induzindo à crise de inadimplência dos devedores. Os bancos, que já haviam perdido as receitas com float, foram nocauteados pela taxa de crescimento recorde de inadimplência, de 170% naquele ano.

Conforme a tabela 6, o efeito do aumento da taxa de juros e do desaquecimento da economia foi o crescimento expressivo de empréstimos em atraso e em liquidação do sistema financeiro.

Tabela 6 - Empréstimos ao Sistema Financeiro em atraso e em liquidação

Ano	Total Bruto
Dez/94	23 913
Dez/95	66 289
Dez/96	112 518
Dez/97	251 538
Dez/98	403 020

Em R\$ milhões

Fonte: Boletim do Banco Central (Out 99)

Em 1994, os empréstimos em atraso e em liquidação¹⁸ representavam 12% dos empréstimos totais (bruto), chegando a expressivos 32,8% em 1996 e 50,4% em 1997. No entanto, se retirarmos as Rendas a Apropriar¹⁹ dos créditos em atraso e em liquidação, podemos calcular a real inadimplência do sistema.

¹⁸ Ver Anexo II.

¹⁹ Conta que registra a contrapartida dos encargos financeiros incorporados nos créditos transferidos para créditos em atraso e em liquidação. (Boletim do Banco Central)

Tabela 7 - Inadimplência do Sistema

	Créditos em atraso e em liquidação*, líquidos de Rendas a Apropriar (A)	Créditos normais * (B)	Inadimplência (A/B)
1994	5204	177181	2,9%
1995	22554	206873	10,9%
1996	16977	230155	7,3%
1997	18570	247039	7,5%
1998	26654	254783	10,4%

* Em R\$ milhões

Fonte: Boletim do Banco Central (Out 99). Elaboração própria.

Conforme a tabela acima, observamos que realmente houve um aumento significativo da inadimplência após a implantação do Plano Real. A consequência imediata para os bancos foi uma redução do resultado de intermediação financeira devido ao maior provisionamento para os créditos de liquidação duvidosa. As despesas com provisão, segundo estudo da Austin Asis, atingiram US\$ 11,7 bilhões em 1995, contra US\$ 2,7 bilhões em 1994, comprometendo a rentabilidade do sistema. As provisões foram reduzidas em 1997 devido ao aumento quase insignificante dos créditos em atraso e em liquidação (líquidos de Rendas a apropriar). A piora nos resultados devido ao aumento das provisões, diminuiu a rentabilidade dos bancos no período.

Os ativos dos bancos, portanto, enfraqueceram e a situação daqueles que em 1993 já estavam vulneráveis, piorou ainda mais. Muitos bancos estavam prestes a quebrar como a seguir veio a ser demonstrado pelos números da atuação do Banco Central (ver tabela 1 no

Capítulo I). Diante desse quadro e do aumento do risco sistêmico – e suas consequências perversas sobre a economia – o Banco Central agiu de forma rigorosa com o objetivo de sanear e fortalecer o sistema financeiro.

O principal instrumento utilizado pelo Banco Central foi o PROER que preservou depósitos e aplicações (da ordem de R\$22 bilhões) de mais de 4 milhões de correntistas. A importância do PROER é comprovada pois o Patrimônio Líquido das sete instituições participantes do programa, representava quase 90% do Patrimônio Líquido dos bancos privados com problemas. O ajuste dos outros trinta e três bancos privados (ver tabela 2 do Capítulo I) se deu sem recursos do PROER, via liquidação, transferência de controle ou administração especial temporária.

Sem o PROER, a transferência do controle dessas instituições seria impossível (ver Anexo I), e a única alternativa seria a liquidação dos bancos. A quebra desses bancos, que representavam 13% do Patrimônio Líquido²⁰ de todos os bancos múltiplos e comerciais (privados e públicos) do sistema, teria grande repercussão na imprensa, e acarretaria uma crise de confiança no sistema, e ainda, uma crise de liquidez de grandes proporções.

A crise bancária que o PROER evitou é abstrata, e de difícil mensuração, mas temos certeza que o custo desta crise seria bem mais elevado do que os 3,7% do PIB²¹ utilizados pelo PROER e pelo Tesouro Nacional para a recapitalização do Banco do Brasil. Este é pequeno se comparado ao custo de reestruturação do sistema financeiro de outros países, como a Argentina (15% do PIB), México (12% do PIB) ou Chile (19,6% do PIB).

²⁰ Dezembro 1993.

Entre 1993 e 1998, ocorreram grandes mudanças na estrutura do sistema bancário. No âmbito do Programa, desde o Plano Real, houve 34 alterações de controle acionário ou venda de ativos de bancos criadores de moeda. Um aspecto a ser destacado é a importância do capital estrangeiro neste processo. A entrada de instituições estrangeiras torna o sistema mais competitivo (através da redução dos spreads bancários) e tem ajudado na reestruturação do setor por meio da injeção de capital para a compra de ativos de bancos em liquidação ou em dificuldades (ex: Hong Kong Shanghai Banking Corporation – HSBC – comprou o Banco Bamerindus) e participando das privatizações dos bancos públicos.

O PROER permitiu um ajuste adequado do sistema ao estimular transferências de controle de instituições insolventes, mas também ao exigir maior requerimento de capital dos bancos²² – em consonância com os 25 princípios da Basileia – e criando o Fundo Garantidor de Crédito. Dessa forma, o Banco Central poderia atuar também preventivamente.

²¹ Estimativa de Mendonça de Barros, 1997

CONCLUSÃO

Os bancos por serem vitais num processos de crescimento sustentado da economia, recebem atenção especial da sociedade quando têm problemas. Diante das dificuldades, advindas da incapacidade de adaptação ao novo cenário de estabilidade, o Banco Central criou mecanismos capazes de ensejar soluções de mercado. Não há a menor dúvida que os instrumentos foram criados para tornar o processo de reestruturação bancária menos oneroso e mais seguro para a sociedade.

O Brasil escapou de uma crise bancária latente, sem mesmo perceber, com a ajuda do PROER. Sem ele, quase 40% do Patrimônio Líquido, de 1993, de todos os bancos com problemas (excluindo o Banco do Brasil) desapareceria nos anos seguintes. O potencial de crise era gigantesco, dado que após o Plano Real, 62% do Patrimônio Líquido de todo o sistema estava comprometido.

Depois de resolvidas as emergências que tornariam 6% do ativo total do sistema “podre”, o Banco Central passou a atuar na frente preventiva para evitar problemas futuros – como aqueles que levaram à utilização do PROER. O Banco Central, amparado pela Lei 9447,

²² Em 1997, o capital mínimo obrigatório passou a ser 11% do ativo ponderado pelo risco.

pode exigir aporte de capital ou transferência de controle de uma instituição problemática. Agora, os controladores e auditorias também são responsáveis pela instituição submetida a algum regime especial. Isto faz com que os controladores e administradores sejam mais prudentes na gestão e as auditorias se transformem em outro tipo de “fiscalização”.

De um total de 246 bancos criadores de moeda presentes no sistema bancário brasileiro em 1993, 34 tiveram alterações de controle acionário, e o ajuste de outros 45 resultou na decretação de algum regime especial.

A saúde financeira do sistema está garantida, apesar do processo de reestruturação – principalmente do setor bancário público estadual – não haver terminado. Este Sistema ainda deve se adequar a uma nova realidade, relacionada com economias de escala, eficiência, desenvolvimento tecnológico e alto grau de competitividade.

BIBLIOGRAFIA

AmericaEconomia. Vários números.

Austin Asis. “Perfil dos Bancos Múltiplos e Comerciais”. 25ª e 27ª edições.

Balanço Anual, Gazeta Mercantil. Vários números.

Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central. Vários números.

Banco Central do Brasil. Evolução do Sistema Financeiro Nacional. Relatório Semestral do Mês de Dezembro de 1998.

Banco Central do Brasil. Relatório do Boletim. Vários números.

Conjuntura Econômica. Vários números.

CPI dos Bancos. 34ª reunião, 24/08/99. Depoimento do Dr. Gustavo Loyola e Dr. Gustavo Franco.

O Estado de São Paulo. Vários números.

Exame. Vários números.

Febraban. “Dados Gerais do Sistema Bancário”. 1999

Gazeta Mercantil. Vários números.

MEIRELLES, A. “Tamanho é documento na competição bancária”. Fórum de Líderes, Gazeta Mercantil, 1999.

Veja. Vários números.

MENDONÇA DE BARROS, J. e ALMEIDA JÚNIOR, M. “Análise do Ajuste do Sistema

Financeiro no Brasil”. Brasília, 1997.

MENDONÇA DE BARROS, J. e LOYOLA, G. e BOGDANSKI, J. “Reestruturação do Setor Financeiro”. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. 1998
Revista Bancária Brasileira. Vários números.

Seminário em Política Econômica. Notas de aula. PUC-Rio, 1999

SHENG, A. “Bank Restructuring: Lessons from the 1980’s”. The World Bank, 1996
The Economist. Vários números.

ANEXO I

Exemplo numérico de uma operação do PROER

Suponha que um banco X tenha o balanço patrimonial abaixo. No caso, o banco X já havia recorrido ao Banco Central (redesconto) para estancar a sangria depósitos proveniente de boatos sobre a qualidade do ativo.

ATIVO		PASSIVO e PL	
Ativo Ruim	100		Depósitos:
Ativo Bom	10	20	Cobertos pelo FGC
Compulsórios	10	40	Não cobertos pelo FGC
		10	Capital
		10	Redesconto
TOTAL	120	120	TOTAL

Ao tentarmos segregar a parte boa da parte ruim do banco para posterior venda do banco bom (cujo ativo deve ser igual ao passivo), concluímos que não é possível, pois não há ativos (bons) suficientes. Demonstramos abaixo como a montagem do banco bom não é possível, mesmo com a injeção de capital de 5 u.m.. O ágio é um percentual do valor do ativo a ser cobrado da instituição que compra o banco bom, e pago ao banco ruim como maneira de reduzir o “buraco”. Os depósitos cobertos são retirados do FGC, sobrando os não cobertos. O banco bom deve levar todo o passivo com o público, portanto os depósitos não cobertos.

Banco Bom

Ativos	10	40	Depósitos
Compulsório	5		
		5	Capital
Caixa	5	5	Ágio
TOTAL	20	50	TOTAL

Banco Ruim

Ativo Ruim	100	20	FGC
Compulsório	5	50	BC(redesc.)
Ágio	5	10	Capital
TOTAL	110	80	TOTAL

Para que a formação do banco bom seja possível (caso contrário, os depósitos ficariam indisponíveis), é necessário um empréstimo que viabilize a operação de transferência de controle. Entra então, o PROER.

O Banco Central faz um empréstimo ao banco X antes de ser dividido no valor de 70 u.m.. Metade desses recursos são usados para a compra de títulos públicos (que descontados, hoje valem por exemplo, 35 u.m. e na maturação valem 70 u.m.) e a outra metade entra no caixa.

Agora podemos completar a montagem do banco ruim e do banco bom.

Banco Ruim			
Ativo Podre	100	20	FGC
Compulsório	5	50	BC(redesc.)
Ágio	5	10	Capital
Títulos	35	70	PROER
Caixa	5		
TOTAL	150	150	TOTAL

Banco Bom			
Ativo bom	10	40	Depósitos
Compulsório	5		
Caixa	5	5	Capital
Caixa	30	5	Ágio
TOTAL	50	50	TOTAL

O banco bom então passa ao controle de outra instituição sadia e o banco ruim é liquidado. Ao encerrar a liquidação, as prioridades são: contingências trabalhistas, pagamento do empréstimo do PROER ao Banco Central, pagamento do redesconto ao Banco Central, FGC e por último, os acionistas. É difícil não dar prejuízo que acaba nas mãos dos ex-acionistas.

ANEXO II

Resolução 1748 de 30 de Agosto de 1990

Esta Resolução do Conselho Monetário Nacional considera as seguintes definições:

- créditos em atraso: operações vencidas há mais de 60 dias e reclassificadas pelo valor atualizado
- créditos em liquidação: operações vencidas há mais de 180 dias com garantias consideradas insuficientes, e há mais de 360 dias com garantias suficientes