

MARCELO BORGES LOPES

**PROER E O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO  
(1994-2006)**

Monografia apresentada à disciplina de Monografia do curso de Ciências Econômicas do setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Adilson Antônio Volpi

Curitiba/PR  
2008

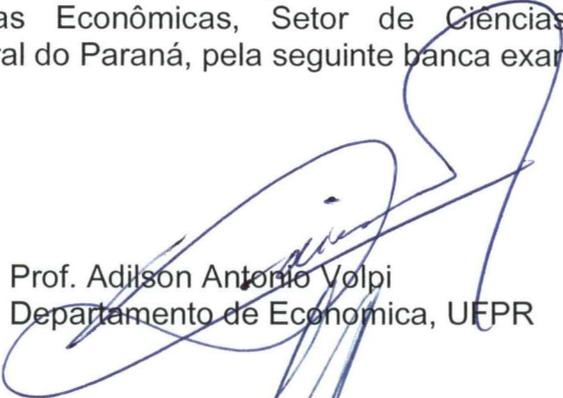
## TERMO DE APROVAÇÃO

MARCELO BORGES LOPES

PROER E O SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Prof. Adilson Antonio Volpi  
Departamento de Economia, UFPR

Prof. José Wladimir Freitas da Fonseca.  
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Luiz Vamberto de Santana.  
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, Pr, 05 de Novembro de 2008

Dedico este trabalho a minha mãe, sem ela não estaria aqui. Toda conquista é conquista nossa.

## **AGRADECIMENTOS**

A meus familiares mais próximos e meus amigos por todo apoio e torcida nesta longa trajetória até aqui.

Ao Professor Adilson Antônio Volpi,

Ao Professor Murilo Schmidt,

Aos professores que contribuíram ao longo desses anos para minha formação acadêmica.

## RESUMO

Antes da introdução do Plano Real, o Sistema Financeiro Nacional obtinha uma receita específica decorrente do alto nível de inflação, o chamado ganho inflacionário. Esses ganhos com a alta inflação eram tão elevados que representavam mais de um terço da receita total das instituições financeiras. Com a estabilidade dos preços, conseguida através do Plano Real, os bancos se viram obrigados a adotar novos métodos de obter receita. O aumento de crédito foi o eixo principal em que os bancos se nortearam para superar a perda dos ganhos inflacionários. Esse aumento de crédito se deu de forma muito agressiva por alguns bancos, que contribuiu para que os mesmos tivessem uma crise de liquidez. Como forma de prevenir uma crise sistêmica no setor o Banco Central do Brasil criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional que visa garantir assistência financeira à liquidez aos bancos com problemas. A atuação desse programa teve destaque em três grandes bancos por ele assistido: Nacional, Econômico e Bamerindus.

Palavras-chave: Plano Real; Banco Central; Sistema Financeiro Nacional; PROER; Teoria Keynesiana.

## LISTA DE SIGLAS

PROER	- Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PAI	- Programa de Ação Imediata
URV	- Unidade Real de Valor
BACEN	- Banco Central do Brasil
RAET	- Regime de Administração Temporária
PL	- Patrimônio Líquido
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
S.A.	- Sociedade Anônima
Nº	- Número
PIB	- Produto Interno Bruto
FGC	- Fundo Garantidor de Créditos
CDB	- Certificados de Depósitos Bancários
FCVS	- Fundo de Compensação das Variações Salariais
TR	- Taxa Referencial de Juros

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -RECEITA INFLACIONÁRIA COMO PORCENTAGEM DO PIB DO BRASIL E DO VALOR DA PRODUÇÃO IMPUTADA EM 1990/1995 .....	40
TABELA 2 -PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO PIB DO BRASIL EM 1990/1995 .....	40
TABELA 3 -OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE NOVE <sup>1</sup> GRANDES BANCOS PRIVADOS NO BRASIL. MÉDIA MENSAL EM R\$ MILHÕES <sup>2</sup> EM 1993/1994. ....	42
TABELA 4 -SALDOS DEVEDORES NA RESERVA BANCÁRIA NA DATA DA DECRETAÇÃO DA LIQUIDAÇÃO – BRASIL – 1996/1999.....	58
TABELA 5 -CRÉDITOS A RECEBER PELO BACEN DECORRENTES DO PROER – BRASIL – EM 30/06/2006 – EM R\$ MIL.....	59
TABELA 6 -PROER/NACIONAL: RECURSOS LIBERADOS E GARANTIAS APRESENTADAS EM R\$ – BRASIL – 1995/1996.....	67
TABELA 7 -PROER/ECONÔMICO: RECURSOS LIBERADOS – BRASIL – 1996. ....	75
TABELA 8 -CUSTO FISCAL DE PROGRAMAS DE AJUSTE DO SISTEMA FINANCEIRO .....	89

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -REGIMES ESPECIAIS DECRETADOS NAS INSTITUIÇÕES AMPARADAS PELO PROER – BRASIL – 1995/1999 .....	47
QUADRO 2 -RECURSOS LIBERADOS NO ÂMBITO DO PROER (VALORES NAS DATAS DAS OCORRÊNCIAS) – BRASIL – 1995/1997. ....	57

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
2	O SISTEMA FINANCEIRO.....	13
2.1	A ECONOMIA NEOCLÁSSICA E A REVOLUÇÃO KEYNESIANA .....	13
2.1.1	A TEORIA KEYNESIANA .....	14
2.1.1.1	Princípios da Teoria de Keynes.....	15
2.1.1.2	Conseqüências da Teoria de Keynes.....	18
2.2	OS BANCOS NO SISTEMA CAPITALISTA E A NATUREZA DAS CRISES BANCÁRIAS.....	21
2.3	FUNÇÕES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL .....	26
2.3.1	Condução da Política Monetária .....	27
2.3.1.1	Mecanismo de reservas bancárias .....	27
2.3.1.2	Operações de mercado aberto .....	28
2.3.1.3	Reservas compulsórias .....	29
2.3.1.4	Assistência financeira de liquidez.....	29
2.3.2	Supervisão do Sistema Financeiro Nacional.....	29
2.3.2.1	Intervenção.....	30
2.3.2.2	Regime de Administração Especial Temporária (RAET).....	31
2.3.2.3	Liquidação extrajudicial .....	32
3	A ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA.....	35
3.1	PLANO REAL .....	35
3.2	A PERDA DOS GANHOS INFLACIONÁRIOS.....	37
3.3	O ESFORÇO DOS BANCOS PARA SUPERAR A CRISE .....	41
3.4	CRISE NO SISTEMA.....	44
4	PROGRAMA DE ESTÍMULO À REESTRUTURAÇÃO E AO FORTALECIMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - PROER.....	50
4.1	ESPECIFICAÇÕES DO PROER .....	50
4.2	ESTUDOS DE CASO .....	59
4.2.1	Nacional .....	59
4.2.2	Econômico .....	70
4.2.3	Bamerindus.....	77
5	CONCLUSÃO.....	90
	REFERÊNCIAS.....	92

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário de alta inflação no final da década de 80 e começo de 90, no Brasil, possibilitou um tipo de ganho específico ao sistema financeiro, o chamado ganho inflacionário, que representou a maior fonte de receita dos bancos na época. Com o sucesso do Plano Real, implantado no segundo semestre de 1994, a estabilização dos preços foi atingida, conseqüentemente acabando com os ganhos inflacionários do sistema bancário e gerando uma crise no setor. A década de 90 presenciou um forte aumento de estudos acerca da autonomia do Banco Central. Os resultados destes estudos, apesar de não consensuais, apontam para o importante papel que os bancos centrais autônomos possuem, na procura pela estabilidade macroeconômica, e apresentam os esforços dos bancos e do Estado para superar a crise, o que constitui o problema fundamental que será apresentado. O tema está apoiado no conceito de ganhos inflacionários e nas medidas que o Banco Central pode adotar para garantir o pleno funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. O segundo capítulo está dividido em três partes. A primeira diz respeito às teorias econômicas que nortearam todos os avanços na área econômica e financeira. O funcionamento e fiscalização do sistema financeiro são descritos na segunda parte. A terceira parte relata como o Banco Central atua no Sistema Financeiro Nacional. O terceiro capítulo apresenta o Plano Real e a situação do Sistema Financeiro Nacional, após o advento da estabilização monetária alcançada pelo Plano Real. O quarto capítulo aborda o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) que visa a garantir assistência financeira à liquidez aos bancos devido a problemas pelos quais o Sistema Financeiro Nacional passou com a transição de um cenário de alta inflação

para o de estabilidade dos preços. E, finalmente, a conclusão e as referências bibliográficas.

## 2 O SISTEMA FINANCEIRO

Este capítulo irá abordar o referencial teórico utilizado para a elaboração desta monografia. Ele está dividido em três partes. A primeira parte faz um breve resumo das teorias econômicas utilizadas como apoio no desenvolvimento desta monografia: a Teoria clássica e a Teoria Keynesiana. A segunda parte explica como se dá a atuação dos bancos no sistema capitalista e a natureza das crises bancárias. Na terceira parte, é ilustrado como se dá a atuação do Banco Central do Brasil no âmbito de conduzir a política monetária e na supervisão do Sistema Financeiro Nacional.

### 2.1 A ECONOMIA NEOCLÁSSICA E A REVOLUÇÃO KEYNESIANA

O modelo clássico de economia apresenta, em resumo, incoerências entre hipóteses e conclusões, tais como, a inexistência de desemprego involuntário, fundamentada na lei de Say-Mill, onde afirma que *"todos os que desejam trabalhar conseguirão emprego, ainda que em longo prazo de espera por este"*. Garante também que *"quando um produtor vende seu produto, o dinheiro que obtém com essa venda está sendo gasto com a mesma vontade da venda de seu produto"* - sinteticamente: *"a oferta de um produto sempre gera demanda por outros produtos"*. Pela teoria de Say, não existem as chamadas crises de *"super-produção geral"*. Tudo o que é produzido pode ser consumido, já que a demanda de um bem é determinada pela oferta de outros bens, de forma que a oferta agregada é sempre igual à demanda agregada. Say aceitava ser possível que certos setores da

economia tivessem relativa superprodução em relação aos outros, que sofressem de relativa sub-produção (KEYNES, 1936; CARMO, 1992; CARQUEJA, 2003).

John Maynard Keynes, ao contrário, propõe uma teoria monetária alternativa às clássicas. Ele considerava a teoria clássica como sendo uma teoria particular e parcial da atividade econômica.

Considerado um dos pais da moderna economia macroeconômica, o economista britânico revolucionou as doutrinas econômicas no conturbado período entre as duas Grandes Guerras. Suas obras (*As consequências econômicas da paz; Tratado sobre a moeda e Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*) romperam com a economia neoclássica e apresentaram um programa de ação governamental para a promoção do pleno emprego. Tiveram enorme impacto sobre a teoria política e a política fiscal de muitos governos, desenvolvendo o papel regulatório do Estado na economia, através de medidas de política monetária e fiscal, para mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos - recessão, depressão e *booms* econômicos.

### 2.1.1 A TEORIA KEYNESIANA

Keynes criou a sua Teoria com a pretensão de rivalizá-la à teoria clássica. O próprio John Keynes certamente via a sua teoria como uma total ruptura com a ortodoxia corrente (VIEIRA FILHO, 2006). Ele a considerava particular e parcial economicamente, devido a três fatores:

- Primeiro fator: a teoria clássica e seus seguidores argumentavam os seus princípios sobre a hipótese do pleno emprego, ou seja, a existência de uma sociedade em que todos possuem um emprego. Como essa hipótese não é tida como confirmada, houve a necessidade da implantação de uma política que se

encaixasse na realidade. A teoria clássica não relata a variação dos preços dos produtos e serviços, quando o desemprego se faz presente (principalmente em época de depressão).

Segundo fator: a teoria clássica e seus seguidores cometeram o erro de não imporem nas suas argumentações o papel da moeda. A lei de Say (lei das "saídas") argumenta que "os produtos se trocam contra produtos". Os clássicos pregavam esse raciocínio e excluíram a moeda, como se ela fosse apenas um fato intermediário, passivo e sem importância para o equilíbrio econômico e para o equilíbrio dos preços.

Terceiro fator: a teoria clássica e seus seguidores apresentaram os problemas econômicos como possuidores de comportamentos individuais, ao invés de relatarmos o verdadeiro comportamento dos problemas que apresentavam um quadro geral. Os neoclássicos empenhavam-se especialmente na análise das reações dos compradores, vendedores, produtores, repartidores e consumidores. Keynes ultrapassa esse ponto de vista microscópico e avança para uma perspectiva macroscópica do estudo econômico, ou seja, uma visão mais geral do "rendimento global" e do "emprego global", o que leva os economistas a analisarem e raciocinarem atualmente com base em dados pertencentes ao conjunto econômico.

#### 2.1.1.1 Princípios da Teoria de Keynes

Os seguidores da teoria clássica pregavam que a oferta gerava a sua própria procura, ou seja, a produção atraía o consumo. Para eles, a oferta funcionava como o agente gerador da atividade mecânica do sistema econômico. Keynes pregava exatamente o contrário. Na sua teoria ele relata que a procura se

encarregava da função de agente gerador do sistema econômico, "[...] a teoria clássica estava baseada em postulados que eram aplicáveis a um caso especial – o caso de uma economia na qual as forças *naturais* fossem tais que a demanda agregada sempre se ajustaria à oferta agregada [...]" (KEYNES, 1936).

Keynes afirmava ainda que a taxa de emprego variava com o rendimento global (o gerador da procura global é o rendimento global). O rendimento global surge de três maneiras: entesourando (acumulando), investindo e consumindo. Além de dependerem do volume monetário existente, o emprego e a procura global também dependem de três elementos um tanto variáveis e independentes entre si. São eles: a preferência pela liquidez, o estímulo para investir e a tendência para consumir.

O ato de preferir a liquidez sobre qualquer outra forma de riqueza é definido como uma tendência que impulsiona o indivíduo a aplicar a sua economia ou entesourá-la na forma de moeda. Essa função é considerada estável enquanto as taxas de juros se mantiverem baixas. É introduzida na teoria econômica a importante noção do tempo e da moeda. Os motivos que explicam tal preferência pela liquidez são: a transação, a precaução e a especulação.

A transação faz com que o homem conserve o seu dinheiro em forma líquida, para conseguir efetuar as suas compras todos os dias. Outro caso seria a forma pela qual um empreendedor ou administrador é capaz de se manter atualizado com o pagamento de despesas e dívidas, as suas obrigações com terceiros e a existência das suas receitas.

A precaução faz com que o homem se sinta seguro de ser capaz de pagar despesas imprevistas, através do uso do dinheiro em forma líquida.

A especulação faz com que os especuladores mantenham o dinheiro

sob a forma líquida para poderem evitar investimentos, em um determinado objetivo, quando as taxas de juros e os custos estiverem muito elevados. Graças à taxa de juros, a moeda transforma-se em um elemento ativo, que é capaz de alterar o equilíbrio econômico de um determinado local. Sendo assim, "(...) as taxas de juros baixas (...) são condições favoráveis ao investimento do capital e ao pleno emprego". Caso contrário, o declínio no investimento e consumo leva ao desemprego, ao colapso dos negócios e até à depressão.

O ato do estímulo para investir (o princípio da "demanda efetiva") equivale a um determinado estado psicológico que impulsiona os homens a procurarem uma forma ou objetivo, considerado rentável, para os seus investimentos. Com isso, o indivíduo terá um bom retorno do capital que foi investido corretamente. Porém, cabe ao indivíduo fazer a estimativa correta sobre onde deve ser investido o dinheiro. A eficiência marginal do capital exerce um papel importante nesta decisão. A eficiência marginal do capital consiste na taxa de desconto que coordena o valor real da seqüência de anuidades (quantia que se paga periodicamente para a constituição de um capital), para que este seja igual ao seu preço de oferta ou preço de custo.

O ato da tendência a consumir consiste no modo pelo qual a população reserva uma grande ou pequena parte de sua renda para poder realizar as suas compras diárias. Este ato representa a relação exercida entre as despesas da comunidade e o rendimento global da comunidade. Keynes acreditava que, quando o dinheiro era gasto, possuía um "efeito multiplicador". No final das contas, o dinheiro correspondia a várias vezes a quantia originalmente gasta. Aumentando-se a despesa, aumenta-se o emprego que, por sua vez, estimula o consumo. "O multiplicador seria, então, a relação entre um aumento nas rendas e um determinado

aumento em novos investimentos".

Se somarmos o volume atual da moeda existente aos três elementos acima, encontraremos o volume de emprego e produção que se formará em uma determinada sociedade. Vale ressaltar que a moeda desempenha o papel de "um elo entre o presente e o futuro", refletindo assim as incertezas passadas e presentes em relação ao futuro e transportando-as até as taxas de juros, para a efetivação de um determinado investimento.

#### 2.1.1.2 Conseqüências da Teoria de Keynes

Os economistas clássicos pregavam que o sistema econômico possuía um mecanismo auto-regulador, um fato muito criticado por Keynes, porque tais mecanismos podem vir a falhar e certos problemas, como um longo período de subemprego, não serão resolvidos. Ele mesmo afirma que

Existe, estou convencido, uma falha fatal naquela parte do raciocínio ortodoxo que trata da teoria do que determina a demanda efetiva e o volume de emprego agregado; a falha sendo devida, em grande parte, à incapacidade da doutrina clássica de desenvolver uma teoria satisfatória da taxa de juros (KEYNES, 1973, p. 489).

Graças a esses problemas, a intervenção do Estado é tida como algo necessário para Keynes e a Inglaterra serviu perfeitamente de base para os fundamentos teóricos intervencionistas. Keynes prega que o intervencionismo do Estado deve se basear em uma forma de manipulação monetária. A estabilidade econômica seria atingida pelo controle do governo sobre o crédito bancário, a moeda e a taxa de juro sobre o capital. Ele diz que a política adotada pelo Estado deve possuir um caráter contribuinte, isto é, deve existir um imposto que será

recolhido pelo Estado e que será usado para melhor distribuir, orientar e direcionar a atividade econômica.

Keynes insiste numa política em que o Estado controle e estimule o investimento para a realização de grandes obras públicas (estímulo ao investimento privado). Um fato curioso é que alguns economistas defendem a teoria de que o bom desempenho do capitalismo na sociedade norte-americana é possível graças às grandes despesas governamentais daquele país (EUA).

"O governo deve, custe o que custar, conseguir o seu objetivo, ou seja, a redução e reabsorção do subemprego" cita Keynes (1936), aceitando também uma política de "mercado livre" (o penmarket). Com a colaboração de outros países, um determinado país conseguirá efetuar trocas de produtos e serviços internacionais e contribuirá para uma balança de comércio favorável.

Assim, em 1936, Keynes criou o modelo, a sistematização teórica e as "receitas práticas" de sua teoria.

Essa teoria inspirou os economistas monetaristas – liderados por Milton Friedman - que, contestando a teoria keynesiana, apresentaram uma nova teoria macroeconômica que enfatiza o papel desempenhado pela demanda de moeda e crédito, opondo-se à intervenção direta ou indireta do Estado na economia.

Durante a década de 50, algumas questões originariam após toda uma revolução da teoria macroeconômica. Nessa década, havia um modelo que apresentava uma dicotomia entre o comportamento da economia no pleno emprego e abaixo do pleno emprego (tradição keynesiana). Em 1958, Phillips removeu isso, mostrando de forma óbvia que, pelo menos no curto prazo, qualquer mudança no sistema deveria promover alterações tanto na parte real como no lado monetário. Relacionava a taxa de crescimento dos preços (inflação) com a taxa de desemprego,

havendo o chamado *trade-off* entre inflação e desemprego no sentido de que quanto maior o desemprego menor seria a taxa de inflação e quanto menor o desemprego maior seria essa taxa. Tal teoria, batizada de “curva de Phillips”, trouxe certa insatisfação pelas condições agregadas ofertadas por ela e foi consubstanciada na segunda metade da década de 60, com os trabalhos de Phelps (1967) e Friedman (1957), onde havia uma equação explicativa das taxas de crescimento dos salários nominais: deveríamos utilizar a taxa de desemprego e a taxa esperada de inflação. Introduzindo essas taxas, teremos um resultado completamente diferente porque a cada taxa de inflação esperada resulta uma nova curva de Phillips. Outro caso foi observado: se o governo quisesse manter a economia próxima do pleno emprego, haveria a necessidade de acelerar as taxas de inflação continuamente (a versão aceleracionista). Após esse pensamento, percebeu-se a noção de que os agentes econômicos não podem cometer erros sistemáticos de previsão - constituindo a base da *escola de expectativas racionais (ou novos clássicos)*, que veio a dar sustentação a toda uma revolução pela Macroeconomia, durante as décadas de 70 e 80. A base foi o artigo de Muth (1961) que afirmou: “*as expectativas dos indivíduos são racionais quando são idênticas às predições desse modelo*”. A partir daí, os economistas procuravam dar uma sustentação microeconômica à Macroeconomia, o que levou os países a enfrentarem difíceis reestruturações em seu setores bancários e monetários.

Inevitavelmente em alguns países, estas reestruturações foram seguidas por *bail-outs* e os bancos fecharam. Em outros, como no caso do Japão, estagnação econômica (STIGLITZ, 2003).

## 2.2 OS BANCOS NO SISTEMA CAPITALISTA E A NATUREZA DAS CRISES BANCÁRIAS

No ponto de vista pós-keynesiano, os bancos tomam as suas decisões de portfólio orientados pela expectativa de maiores lucros, levando em conta sua preferência pela liquidez e suas avaliações da riqueza financeira, em condições de incerteza que caracterizam uma economia monetária. Em outras palavras, bancos são agentes que apresentam preferência pela liquidez determinada fortemente por suas expectativas formadas sob condições de incerteza não-probabilística, conformando seu portfólio ao *trade-off* percebido entre liquidez e rentabilidade. A sua escala de preferência pela liquidez expressa a precaução que é inerente aos resultados incertos da atividade bancária, no que se refere ao retorno de suas aplicações. Neste sentido, a estratégia dos bancos é definida de acordo com as suas percepções de risco e oportunidades de lucro (PAULA & ALVES, 2003, p. 140).

Bancos, com preferência pela liquidez, poderão não acomodar passivamente a demanda por crédito, pois buscarão comparar os retornos esperados com os prêmios de liquidez de todos os ativos que podem ser comprados. Isto significa que a disponibilidade de crédito poderá diminuir devido à maior preferência pela liquidez, sem estar relacionada diretamente aos riscos inerentes aos empréstimos, fazendo com que o racionamento de crédito possa surgir quase que independentemente dos retornos esperados dos projetos de investimento (DOW em PAULA & ALVES, 2003, p. 140).

No caso dos bancos, dada a flexibilidade de seu portfólio, a composição de sua estrutura de aplicações (ativo) sofre grandes flutuações, refletindo as mudanças em suas expectativas, sob condições de incerteza não-

probabilística, quanto à rentabilidade e liquidez de seus ativos. Tais escolhas, contudo, dependem em boa medida do grau de confiança dos bancos com relação às suas expectativas formuladas quanto ao futuro, se mais ou menos otimistas, independentemente das preferências individuais dos bancos por risco e retorno (PAULA & ALVES, 2003, p. 141).

No enfoque pós-keynesiano, pressupõe-se a existência de um banco central em sua função de prestador de última instância e o desenvolvimento de técnicas de administração de passivo por parte dos bancos. Nesta perspectiva, os bancos são vistos como agentes ativos que administram dinamicamente os dois lados de seu balanço, o que significa que eles não tomam o seu passivo como dado, na medida em que procuram influenciar as preferências dos depositantes, através do gerenciamento das obrigações e da introdução de inovações financeiras. Assim, as instituições bancárias modernas procuram agir, do lado das obrigações, de forma dinâmica, adotando uma atitude ativa na busca de novos depósitos ou através da administração das necessidades de reservas, o que faz com que os fundos que financiam os seus ativos sejam fortemente condicionados pelo próprio comportamento do banco. Portanto, mais do que receber passivamente os recursos, de acordo com as escolhas realizadas pelo público, os bancos procuram interferir nessas escolhas das mais diferenciadas formas, promovendo alterações em suas obrigações, para que possam aproveitar-se de possíveis oportunidades de lucro (PAULA & ALVES, 2003, p. 141-142).

As mudanças no perfil das obrigações bancárias podem ser obtidas através do manejo das taxas de juros dos depósitos a prazo e, ainda, de outras formas indiretas de estímulo a um redirecionamento no comportamento do público. Contudo, para sustentar uma estratégia de expansão de suas atividades, as firmas

bancárias normalmente adotam uma política mais agressiva de captação de fundos, gerenciando suas obrigações de modo a privilegiar o aumento da participação de componentes do passivo, que absorvam menos reservas e, ainda, introduzem novos produtos e serviços, as chamadas inovações financeiras. Estas, ao ampliarem as formas através das quais os bancos podem atrair recursos, exercem forte influência sobre o montante e perfil dos recursos captados pelos bancos, alavancando a capacidade destas instituições de atender a uma expansão na demanda por crédito (PAULA & ALVES, 2003, p. 142).

Os bancos parecem sofrer de uma vulnerabilidade intrínseca, associada aos riscos próprios de suas atividades e à especificidade de seu papel na economia. Com efeito, os bancos são empresas capitalistas especiais, por uma série de razões (CORAZZA, 2000, p. 2):

- a) porque participam da soberania monetária do Estado, na medida em que criam dinheiro de crédito, realizam os serviços de compensação e administram os meios de pagamento;
- b) porque são instituições altamente endividadas, uma espécie de carregadores de dívidas, por meio de uma corrente de elos, soldados na confiança do público, de modo que a crise de um banco pode facilmente transformar-se em crise geral do sistema, por mais sólido que ele seja;
- c) porque desempenham um papel estratégico na economia, através da intermediação financeira e do financiamento das atividades econômicas;

- d) porque as crises bancárias afetam a economia de forma mais profunda que as crises de outras empresas, pois afetam o crédito e os juros, os investimentos e o nível da atividade econômica. Elas provocam, ainda, fugas de capital e agravam problemas de balanço de pagamentos; e
- e) porque a solução de crises bancárias envolve grande volume de recursos públicos.

Uma crise bancária geralmente se manifesta como um problema de liquidez, expresso na incapacidade de os bancos atenderem a retirada de depósito dos seus clientes, fato que pode se transformar, com freqüência, em problema de solvência do sistema bancário. De modo geral, as crises são provocadas pela conjugação de fatores macroeconômicos, como um ambiente de instabilidade ou um plano de estabilização, e microeconômicos, como a fragilidade intrínseca dos próprios bancos. Normalmente os fatores macroeconômicos se conjugam com situações de vulnerabilidade microeconômica dos bancos, na detonação das crises (CORAZZA, 2000, p. 2).

Um banco é vulnerável se um choque relativamente leve que afete a renda, a qualidade dos ativos, ou a liquidez, o torna insolvente ou mina suficientemente sua liquidez, como para questionar sua capacidade de cumprir compromissos financeiros a curto prazo. A vulnerabilidade se apresenta quando as exigências reguladoras de capital e liquidez são pequenas em comparação com o risco de seus ativos e fontes de financiamento (GAVIN & HAUSMANN em CORAZZA, 2000, p. 3).

A fragilidade microeconômica pode decorrer de um rápido crescimento dos passivos bancários ou de uma divergência muito acentuada entre ativos e passivos. A causa mais freqüente da crise reside na má qualidade dos ativos, conseqüência de uma má administração e mesmo de práticas fraudulentas. Por sua vez, falhas administrativas e práticas fraudulentas se devem a deficiências do sistema de regulamentação e supervisão bancárias. Deve-se mencionar ainda os deficientes controles internos dos bancos e o ocultamento de problemas, mediante uma contabilidade cosmética (CORAZZA, 2000, p. 3).

As crises bancárias são mais freqüentes no auge dos ciclos econômicos, pois existe uma estreita vinculação entre períodos de expansão, pré-disposição dos banqueiros a emprestar e assumir riscos, a efetiva expansão do crédito e as crises bancárias.

Na fase expansionista do ciclo econômico, os bancos têm um papel central em sancionar as demandas por crédito das firmas, fundamental para que uma economia monetária possa crescer. Os banqueiros respondem às visões otimistas sobre a viabilidade de estruturas de dívidas das firmas, típicas de um contexto de crescimento, financiando as posições com um aumento em sua carteira de crédito. Seu comportamento, como uma firma que possui expectativas e motivações próprias, é essencial na determinação das condições de financiamento em uma economia capitalista. Assim eles passam a privilegiar rentabilidade à liquidez, procurando elevar os prazos e submeterem-se a ativos que embutem maiores riscos, diminuindo a relação entre ativos líquidos e ativos ilíquidos nas suas operações, o que resulta, por exemplo, no crescimento da participação dos adiantamentos e dos empréstimos de mais longo termo em seus portfólios (PAULA & ALVES, 2003, p. 142).

O aumento no grau de alavancagem do banco, portanto, faz com que se busquem novas formas de tomar fundos emprestados, de modo a permitir que as instituições bancárias cresçam mais rapidamente e aproveitem as oportunidades de lucros, sobretudo em períodos de maior otimismo nos negócios. Assim, como resultado de uma estratégia de expansão de suas operações ativas, os bancos elevam o grau de alavancagem de seu patrimônio, aumentando o uso de recursos de terceiros para adquirir ativos (PAULA & ALVES, 2003, p. 144).

Deste modo, os bancos tenderão a ter posturas mais ousadas, expondo-se mais aos riscos típicos da atividade bancária.

Uma crise bancária afeta a economia de forma mais profunda que as crises de outras empresas, podendo desencadear uma crise financeira sistêmica.

O risco sistêmico é aquele em que a inadimplência de uma instituição para honrar seus compromissos contratuais pode gerar uma reação em cadeia, atingindo grande parte do sistema financeiro. Esta definição pressupõe elevada exposição direta entre as instituições, de modo que a falência de qualquer uma inicie um “efeito dominó” sobre o sistema. Assim esse risco é um choque a uma parte limitada do sistema de propagar como uma avalanche por todo o Mercado Financeiro, podendo atingir tanto instituições insolventes quanto as que eram saudáveis antes de sofrerem o impacto do choque inicial (DATZ, 2002, p. 3).

### 2.3 FUNÇÕES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

A seguir serão descritas as funções pertinentes ao Banco Central do Brasil (BACEN), com enfoque nas funções de condução de política monetária e na supervisão do Sistema Financeiro Nacional.

### 2.3.1 Condução da Política Monetária

A política monetária tem por alvo controlar a expansão da moeda e do crédito e exercer controle sobre a taxa de juros, procurando adequá-los à necessidade de crescimento econômico e à estabilidade dos preços. Para tal, utilizam-se instrumentos como mecanismo de reservas bancárias, operações de mercado aberto, reservas compulsórias e assistência financeira à liquidez.

#### 2.3.1.1 Mecanismo de reservas bancárias

As instituições financeiras possuem uma conta corrente no BACEN através da qual recebem créditos e débitos das demais instituições financeiras, do Tesouro Nacional e do próprio BACEN. Se a movimentação dessa conta eleva o encaixe da instituição financeira acima do nível por ela julgado adequado, a instituição repassará essa quantia ao BACEN (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 3). Isso permite perceber diariamente se o saldo de reservas bancárias de cada instituição financeira é afetado, positiva ou negativamente, por operações realizadas pela própria instituição financeira ou pela sua clientela. Através do mercado monetário, as instituições tratam de ajustar entre si seus desequilíbrios (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 3).

Na ocorrência cotidiana de perdas e ganhos de saldos de reservas bancárias entre as instituições financeiras, surgem excessos e deficiências quanto à exigibilidade do BACEN. Isso justifica a troca de reservas bancárias entre as instituições, pelo prazo de um dia (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 3).

Uma vez que o sistema como um todo não é capaz de criar ou destruir reservas bancárias, resta ao BACEN exercer o controle da liquidez, uma vez

que é a única instituição com poder de criar ou destruir reservas bancárias no curtíssimo prazo (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 3-4).

#### 2.3.1.2 Operações de mercado aberto

As operações de mercado aberto (*open market*) têm a função de controlar a liquidez. Consistem na compra ou venda de títulos do Tesouro Nacional, da carteira do BACEN, ou de emissão própria. Assim, a venda de títulos pelo BACEN ao sistema bancário provoca redução das reservas bancárias e o contrário ocorre no caso da compra de títulos (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 4).

Essas compras e vendas de títulos pelo BACEN, chamadas intervenções, são de dois tipos: operações compromissadas e operações definitivas. Nas operações compromissadas, o BACEN toma ou empresta recursos por um prazo definido, vendendo ou comprando títulos, com o compromisso de recomprá-los ou revendê-los em data combinada, a um determinado preço. Nas operações definitivas, o título incorpora-se à carteira da instituição compradora. A compra ou venda definitiva realizada pelo BACEN também se dá através de leilões formais ou informais, onde podem participar todas as instituições financeiras (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 4-5).

O ajuste diário de liquidez é realizado através das operações compromissadas, com várias intervenções do BACEN. Assim, considerando outros fatores, é estabelecida a taxa desejada de juros.

### 2.3.1.3 Reservas compulsórias

Para praticar a política monetária através das reservas compulsórias, o BACEN exige que algumas instituições financeiras sejam obrigadas a manter uma parcela de seus recursos à vista no BACEN. Essa prática impede que as instituições financeiras, ao receberem depósitos à vista, emprestem recursos ao público indefinidamente, exigindo que os depósitos à vista sejam um múltiplo de seus encaixes, denominados reservas obrigatórias e reservas voluntárias. Com isso o BACEN restringe a capacidade de multiplicar a moeda bancária e, como consequência, o aumento das reservas bancárias (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 6).

### 2.3.1.4 Assistência financeira de liquidez

O BACEN pode utilizar a concessão de assistência financeira a instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma de empréstimos de liquidez, destinados a atender a eventuais problemas de liquidez experimentados pelas instituições, de natureza circunstancial e de caráter breve. Assim o BACEN serve como prestador de última instância. Dessa forma, a instituição financeira que não compuser reservas suficientes para saldar as suas exigibilidades deve recorrer ao BACEN (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 7).

## 2.3.2 Supervisão do Sistema Financeiro Nacional

O BACEN atua no sentido de aperfeiçoar as instituições financeiras, zelando por sua liquidez e solvência, buscando a adequação dos instrumentos

financeiros, com o objetivo de promover o crescimento da eficiência do Financeiro Nacional (BACEN em KRAVETZ, 2003, p. 7).

Quando verificadas situações anômalas nas instituições financeiras privadas, o BACEN dispõe de três procedimentos que podem ser empregados na solução: o Regime de Administração Temporária (RAET), a intervenção e a liquidação extrajudicial.

### 2.3.2.1 Intervenção

A intervenção (Lei 6.024, de 13 de março de 1974) é decretada pelo BACEN ou pelos administradores da instituição, nas seguintes hipóteses (KRAVETZ, 2003, p. 9):

- a) prejuízos decorrentes de má administração, que sujeitem seus credores a risco;
- b) reiteradas infrações à legislação bancária não regularizada após as determinações do BACEN, no uso de suas atribuições de fiscalizador; e
- c) ocorrência dos fatos enumerados nos artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 7.661/45 – lei de falências – (casos de inadimplência), quando houver possibilidade de evitar-se a liquidação extrajudicial.

É executada por um interventor do BACEN ou por pessoa jurídica, com plenos poderes de gestão. Seus atos de alienação ou incorporação ao

patrimônio da sociedade, assim como os de admissão ou demissão de pessoal, dependem de prévia e expressa autorização do BACEN.

Sua decretação acarreta de imediato a suspensão das atividades regulares da entidade, em especial: a suspensão da exigibilidade das obrigações vencidas; a suspensão da fluência do prazo das obrigações vencidas anteriormente contraídas; e a inexigibilidade dos depósitos existentes. Tem duração máxima de seis meses, prorrogáveis por mais seis meses.

#### 2.3.2.2 Regime de Administração Especial Temporária (RAET)

O Regime De Administração Especial Temporária (RAET), previsto no Decreto-Lei 2.321/87, poderá ser decretado pelo BACEN quando se verificar uma das seguintes ocorrências (KRAVETZ, 2003, p. 9-10):

- a) prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal;
- b) existência de passivo a descoberto;
- c) descumprimento das normas referentes à conta de reservas bancárias mantidas no BACEN;
- d) gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores;
- e) ocorrência de qualquer das situações previstas para os casos de intervenção.

É executada por um conselho diretor nomeado pelo BACEN, ou por pessoa jurídica especializada, com plenos poderes para a prática dos atos de gestão considerados ordinários, sendo que os assim não caracterizados e que impliquem disposição ou oneração do patrimônio da entidade dependem de prévia e expressa autorização do BACEN.

Sua decretação não afeta o regular desenvolvimento dos negócios da entidade, continuando esta a funcionar normalmente. Não previsão legal para sua duração, sendo a mesma fixada pelo BACEN, podendo ser prorrogada por período não superior ao primeiro.

Uma vez decretado o regime, o BACEN fica autorizado a utilizar recursos da reserva monetária para o saneamento da instituição, os quais serão sacados mediante cauções, títulos da dívida pública federal, hipoteca de imóveis ou outras garantias.

Pode, ainda, o BACEN autorizar a reorganização societária da instituição ou a transferência do seu controle acionário.

Também pode propor a desapropriação das ações do capital social, passando a União a assumir o controle acionário por valor simbólico, caso o patrimônio líquido seja negativo, e cuja alienação se dará por oferta pública, asseguradas as condições de igualdade a todos os concorrentes.

#### 2.3.2.3 Liquidação extrajudicial

A Liquidação Extrajudicial (Lei 6.024, de 13 de março de 1974) será decretada de ofício pelo BACEN, quando se verificarem (KRAVETZ, 2003, p. 10-11):

- a) ocorrências comprometedoras da situação econômica ou financeira,

- especialmente quando alguma instituição não honrar pontualmente seus compromissos, ou quando caracterizadas as hipóteses para a declaração de falência;
- b) grave violação das normas legais e estatutárias, disciplinadoras da atividade da instituição, das determinações do Conselho Monetário Nacional ou do BACEN;
  - c) prejuízo que sujeite a risco anormal seus credores quirografários;
  - d) não se iniciar a liquidação ordinária até noventa dias da cassação da autorização para funcionamento, ou, se iniciada, for observada pelo BACEN morosidade no processo, que possa acarretar prejuízos aos credores.

Também pode se dar a esse regime, a requerimento dos administradores da instituição, caso haja previsão no respectivo estatuto social, ou por proposta circunstanciada do interventor.

Sua execução é realizada por liquidante nomeado pelo BACEN ou por pessoa jurídica.

Pode, também, o liquidante, em benefício da massa e após expressa autorização do BACEN, ultimar os negócios pendentes e alienar os bens da massa, neste caso por licitação.

A decretação da liquidação extrajudicial produz os seguintes resultados de imediato (KRAVETZ, 2003, p. 11-12):

- a) suspensão das ações e execuções iniciadas sobre direitos e interesses relativos ao acervo da entidade liquidanda, não podendo ser intentadas quaisquer outras, enquanto durar a liquidação;
- b) vencimento antecipado das obrigações da liquidanda;
- c) não atendimento das cláusulas penais dos contratos unilaterais vencidos em virtude da decretação da liquidação extrajudicial;
- d) não fluência de juros, mesmo que estipulados, contra a massa, enquanto não integralmente pago o passivo;
- e) interrupção da prescrição relativa a obrigações de responsabilidade da instituição;
- f) não reclamação de correção monetária de quaisquer divisas, nem de penas pecuniárias por infração de leis penais ou administrativas.

Inexiste prazo para o seu término, podendo a mesma cessar, caso seja transformada em liquidação ordinária, seja decretada a falência da entidade, sejam aprovadas as contas do liquidante com a conseqüente baixa no registro público, ou os interessados tomem para si o prosseguimento das atividades da entidade mediante a apresentação de garantias suficientes.

### 3 A ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA

Este capítulo irá abordar a situação do Sistema Financeiro Nacional após o advento da estabilização monetária alcançada pelo Plano Real. Ele está dividido em quatro partes. A primeira faz uma síntese do Plano Real, a segunda explica como se deu a perda dos ganhos inflacionários, a terceira parte explica como os bancos se organizaram para superar a perda dos ganhos inflacionários e na quarta parte está relatado como se deu o surgimento da crise no setor bancário.

#### 3.1 PLANO REAL

O Plano Real foi um plano econômico idealizado por uma equipe técnica de economistas durante o governo do presidente Itamar Franco. Esta equipe se reuniu para tratar da hiperinflação, que já durava três décadas.

Era um plano econômico diferente dos últimos que vinham sendo implantados, como o do congelamento de preços e do confisco de depósitos bancários. Esse plano visava, como os outros, ao controle da inflação, mas era peculiar por ter conseguido combinar condições políticas, históricas e econômicas no combate efetivo da inflação crônica. Era um plano a longo prazo, que foi bem planejado e executado em três etapas.

As três etapas do plano são: o Programa de Ação Imediata (PAI), a criação da Unidade Real de Valor (URV) e a implementação da nova moeda, o Real.

Para o início da implementação do Plano Real foram realizadas algumas ações imediatas, tais como, corte de gastos públicos, aumento de

impostos, incremento nas receitas (com o combate de evasão fiscal), arrocho junto a Estados e Municípios, em seus gastos, e, por último, ajustes nos bancos estaduais e federais, para o fim das irregularidades, cortes nos gastos e enxugamento nas estruturas bancárias, com a criação da Lei do Colarinho Branco.

A segunda parte foi criar a URV, que visava a fazer uma transição da antiga moeda brasileira para o Real. A URV era uma unidade referencial diária de preços e tinha como base uma cesta de índices para medir a inflação, evitando assim um círculo vicioso de aumento nos preços. Criando-se esse índice, realizava-se uma média dos preços diários não tendenciosos a aumento, possibilitando um cenário favorável ao controle da inflação.

Dentro dessas duas etapas, houve várias ações para ambientar o país em relação à nova moeda. Dentre elas, um efetivo ajuste fiscal, a desindexação da economia, uma Política Monetária Restritiva, uma redução nas barreiras tarifárias e não tarifárias e a valorização do câmbio.

A Política Monetária Restritiva visava à restrição nas atividades econômicas internas, com uma alta na taxa básica de juros, atraindo assim o capital estrangeiro e aumentando os depósitos compulsórios junto ao BACEN. Tais medidas tiveram efeitos colaterais, como atração principalmente de capital especulativo o qual, ao primeiro sinal de crise, regressa ao país de origem e cria um déficit nas reservas nacionais, fragilizando o sistema econômico nacional perante uma crise externa

A política de valorização cambial foi obtida através da criação de bandas cambiais, que não permitiam nem o aumento nem a desvalorização do Real frente ao dólar. Quando o valor do Real atingia a banda superior, o BACEN intervinha no mercado, para que o Real ganhasse valor frente ao dólar e o oposto

era realizado, quando o valor do Real atingia a base da banda cambial. Uma das medidas para controlar o câmbio era aumentar a taxa básica de juros. Logo após a implementação do Real, a taxa básica de juros atingiu patamar próximo a 50% ao ano. Entretanto, ao aumentar a taxa de juros, o Brasil aumentava também sua dívida interna, trazendo sérios problemas à situação fiscal do país. Junto com o aumento da taxa de juros e para controle do câmbio, foi feita também a abertura do mercado nacional para bens importados, diminuindo as tarifas de importação. Isto fazia com que o mercado interno, com a crescente entrada de bens do exterior, baixasse os preços, para competir de igual para igual com bens estrangeiros. Na contramão da queda dos preços, foram grandes, nessa época, os números de falência e demissões nas indústrias brasileiras, que se viram forçadas a reestruturar suas plantas industriais, para se enquadrarem na nova realidade econômica.

O cenário econômico era turbulento, mas as medidas acima foram vitais para o controle efetivo da inflação. Gerou-se também uma base sólida para um crescimento econômico sustentável a longo prazo. Toda economia teve de realizar ajustes para adaptar-se e sobreviver a essas mudanças. Os bancos, por sua vez, também tiveram de se adaptar à nova realidade e, devido à dificuldade de perder uma receita de um terço da receita total, oriunda dos ganhos inflacionários, recorreram à expansão do crédito e ao incremento de tarifas bancárias (CORAZZA, 2000, p.2). Tais fatos serão detalhados nos próximos capítulos e tópicos.

### 3.2 A PERDA DOS GANHOS INFLACIONÁRIOS

No período de elevada inflação, antes do segundo semestre de 1994, o sistema financeiro do Brasil tinha uma grande receita com os ganhos inflacionários, que representavam mais de um terço de suas receitas, independente

do grau de eficiência da instituição financeira. Os ganhos inflacionários têm origem no *floating* financeiro, isto é, receitas obtidas com a aplicação de recursos não - remunerados de terceiros (depósitos à vista e valores em trânsito, por contas de transferência, cobrança de títulos e recolhimento de impostos). Esses recursos podem ser aplicados pelos bancos à taxa de juros que inclui a inflação esperada.

Assim, nesse cenário de grande inflação, as instituições financeiras optavam por aplicar os recursos captados junto ao público em títulos públicos, beneficiando-se da diferença entre as taxas de captação e as de aplicação. Por sua vez, os governos municipais, estaduais e federal se aproveitavam dessa situação para emitir títulos, principalmente de curto prazo, para financiar os seus *déficits* (CPI - PROER, 2002, p. 3).

Com isso, os bancos tornaram-se instituições voltadas para minimizar a corrosão do valor dos ativos financeiros e deixaram de cumprir a sua função básica de intermediação (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 272). Para isso, montaram uma grande rede de agências, modernizaram o parque de informática e montaram equipes especializadas para atuar no mercado aberto e na especulação financeira (CPI - PROER, 2002, p. 3).

As receitas inflacionárias eram tão elevadas que muitos bancos dispensavam a cobrança de tarifas sobre a movimentação bancária (CPI - PROER, 2002, p. 3).

No início da década de noventa, a inflação era considerada o inimigo número um da economia brasileira e a estabilização seria uma notícia muito bem-vinda para toda economia, menos para o sistema financeiro, que tinha grandes lucros com os altos índices de inflação.

Sucessivos planos econômicos foram editados (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Planos Collor I e II) na tentativa de estabilizar a economia, mas somente após o surgimento do Plano Real, em julho de 1994, a estabilização foi atingida.

Com a divulgação do programa de estabilização dos preços, o sistema financeiro teve que rever seus custos e fontes de receita, pois seria a quase eliminação de suas receitas inflacionárias. A inflação anual, projetada em torno de 5.000% antes da implementação do Real, situou-se em 941,25% em 1994, resultado que ainda traduziu as altas taxas registradas nos seis primeiros meses do ano. Em 1995, a taxa anual medida pelo IPCA atingiu 23,17% e, em 1996, declinou para 10% (BACEN, 2006).

Com a estabilização atingida, os ganhos inflacionários, que representavam mais de um terço da receita total dos bancos, caíram para um quinto em 1994 e, a partir de 1995, representaram valores pouco significativos. No Produto Interno Bruto (PIB), a participação dos ganhos inflacionários caiu da média de 4%, entre 1990 e 1993, para 2% do PIB, em 1994, e quase zero, em 1995 (Tabela 1).

TABELA 1 - RECEITA INFLACIONÁRIA COMO PORCENTAGEM DO PIB DO BRASIL E DO VALOR DA PRODUÇÃO IMPUTADA EM 1990/1995

ANO	RECEITA INFLACIONÁRIA / PIB	RECEITA INFLACIONÁRIA / VALOR PRODUÇÃO IMPUTADA
1990	4,0	70,0
1991	3,8	81,2
1992	4,0	86,8
1993	4,3	87,3
1994	2,0	49,5
1995	0,1	1,6

FONTE: ANDIMA/IBGE: **Sistema Financeiro: Uma análise a partir das Contas Nacionais 1990/1995.**

NOTA: Tabela extraída de CORAZZA (2000, p. 4).

Com isso, a participação das instituições financeiras no PIB caiu quase que pela metade após a estabilização (Tabela 2).

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO PIB DO BRASIL EM 1990/1995

ANO	PORCENTAGEM DO PIB
1990	12,78
1991	10,53
1992	12,13
1993	15,61
1994	12,37
1995	6,94

FONTE: ANDIMA/IBGE: **Sistema Financeiro: Uma análise a partir das Contas Nacionais 1990/1995.**

NOTA: Tabela extraída de ANDREZO e LIMA (1999, p. 274).

Tomando como base a média entre 1990 a 1993, a valores de 1994, essa perda representa para os bancos algo em torno de R\$ 19 bilhões de redução nas suas receitas (BARROS em SOARES, 2002, p. 46). A dependência excessiva dos ganhos inflacionários fez com que os bancos se reestruturassem, para obter novas formas de captar recursos.

### 3.3 O ESFORÇO DOS BANCOS PARA SUPERAR A CRISE

Ao perderem a vantagem financeira proporcionada pela inflação, teriam que adaptar a estratégia operacional, para recompor a perda de lucratividade. O aumento de crédito intenso e generalizado foi o eixo principal em que os bancos se basearam para superar a crise. Essa foi a solução encontrada antes que se tomassem medidas mais rigorosas, como o fechamento de agências e a diminuição da folha de pagamento. Ou seja, após o Real, a taxa de crescimento do crédito bancário teria de ser significativamente superior à taxa observada antes do Plano.

Isso foi possível devido ao crescimento abrupto dos depósitos bancários trazidos com o Plano Real. Os depósitos à vista mostraram crescimento de 165,4% nos seis primeiros meses do Plano Real (BARROS em SOARES, 2002, p. 46).

Há um aumento da demanda do crédito quando ocorre uma queda abrupta da inflação. Esse fenômeno pode ser explicado por três fatores: recomposição da renda real dos assalariados e trabalhadores; rápida recomposição do crédito; saques dos recursos depositados em aplicações financeiras (CARVALHO, 2003, p. 3).

A expectativa do aumento de crédito era reforçada porque o estoque

de crédito bancário brasileiro equivalia a apenas 29% do PIB. Essa relação atinge 160% nos Estados Unidos e 143% no Japão, 130% na Eurolândia, 73% nos países asiáticos emergentes, 51% na Europa emergente e 39% na América Latina, com destaque para os 60% observados no Chile (CINTRA em SOARES, 2002 p. 44).

A Tabela 3 mostra o aumento de crédito no momento logo após a implantação do Plano Real.

TABELA 3 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE NOVE<sup>1</sup> GRANDES BANCOS PRIVADOS NO BRASIL. MÉDIA MENSAL EM R\$ MILHÕES<sup>2</sup> EM 1993/1994.

CONTA	1993	1994			
	TOTAL	TOTAL	1° SEM.	3° TRIM.	4° TRIM.
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	441,9	2177,2	653,1	344,9	1179,2

FONTE: ANDIMA/IBGE: **Sistema Financeiro**: Uma análise a partir das Contas Nacionais 1990/1995.

NOTA: Tabela extraída de ANDREZO e LIMA (1999, p.274).

<sup>1</sup> Bradesco, Itaú, Unibanco, Bamerindus, Mercantil, Econômico, Nacional, BCN, Real.

<sup>2</sup> Valores correntes (Valores convertidos em reais, nos balanços de 1993 e primeiro semestre de 1994)

Pode-se observar claramente que houve uma explosão de crédito no último trimestre de 1994. Isso demonstra que os grandes bancos estavam em condições de reagir com rapidez ao advento da perda da receita obtida com o alto índice de inflação. Mas, para alguns bancos, aumentar de forma agressiva o crédito poderia conceder-lhes uma melhora em sua posição no mercado. Esse tipo de estratégia contribuiu decisivamente para a fragilização e quebra de bancos que não possuíam condições patrimoniais e de mercado para tal operação de risco (CARVALHO E OLIVEIRA em CARVALHO, 2003, p. 3).

Além do aumento de crédito, os bancos adotaram outras medidas, como a cobrança de tarifas e a redução de custos.

A primeira era previsível: as tarifas representam os custos operacionais embutidos na captação de recursos, sem juros ou com juros abaixo do mercado. Com a alta inflação, esses custos operacionais são irrisórios, muito inferiores aos rendimentos obtidos, mas, com a baixa inflação, eles são mais pesados. Assim os bancos procuram repassar tais custos aos seus clientes.

Esse repasse se deu de forma muito agressiva, com tarifas mais altas e de forma automática. Antes, os gerentes das agências tinham alçada para realizar certas exceções aos seus clientes, ou seja, clientes que movimentavam grandes quantias de dinheiro não pagavam tarifas; com a nova política de tarifas, todos os clientes foram obrigados a pagar as mesmas. Alguns bancos varejistas de médio porte conseguiram aumentar a parcela da receita obtida com tarifas de 10% para 35% (CARVALHO, 2003, p. 4), mas a média geral obtida foi o aumento de 6,6% em 1993 para 8,5% em 1995 (BACEN, 2006).

Outra forma de captação de receita utilizada pelos bancos foi a redução de custos, que se deu principalmente através da demissão de pessoal e o fechamento de agências (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 274).

A demissão de pessoal se deu principalmente pelo advento tecnológico. Com novas ferramentas, a automação foi possibilitada, assim podem-se eliminar vários cargos de trabalho. Caixas eletrônicos, operações realizadas à distância, via Internet, sistema de troca de dados entre os bancos mais seguros, cartões de crédito são alguns desses adventos tecnológicos. De dezembro de 1989 a dezembro de 1995, 247.463 postos de trabalho foram extintos de bancos múltiplos e de investimento (FEBRABAN em ANDREZO E LIMA, 1999, p.274).

Como o ganho inflacionário do setor financeiro era obtido principalmente nos depósitos à vista, a meta dessas instituições estava voltada para maximizar a captação de depósitos, assim existiam varias agências espalhadas pelo Brasil. Ao perderem a vantagem financeira proporcionada pelos depósitos, os bancos teriam de reduzir a estrutura de captação, assim várias agências foram fechadas, pois não tinham mais utilidade. Estima-se que o número de agências caiu de 18.199 em 1994 para 16.448 em 1997 (BACEN, 2006).

### 3.4 CRISE NO SISTEMA

Mesmo antes da implantação do Plano Real, o Sistema Financeiro Nacional já apresentava fragilidades. Alguns bancos apresentavam desequilíbrios em sua estrutura de capital, trabalhavam muito alavancados e suas carteiras continham créditos de baixa qualidade (CPI - PROER, 2002, p. 6).

Conforme dito anteriormente, o aumento de crédito como forma de compensar a perda das receitas inflacionárias deu-se de forma muito agressiva por alguns bancos. O resultado dessa estratégia foi desfavorável para parte das instituições, levando à necessidade de constituição de elevadas provisões, em função do despreparo dos bancos em diagnosticar o risco de crédito, não sabendo distinguir bons e maus pagadores. Essa estratégia também foi agravada pela elevação dos depósitos compulsórios e das altas taxas de juros, objetivando enxugar a liquidez do mercado e, conseqüentemente, diminuir a demanda por bens e serviços (CPI - PROER, 2002, p.7).

A inadimplência do comércio e da indústria era de cerca de 6% e 11%, respectivamente, em julho de 1994. Esses percentuais saltaram para 14% e

17% em julho de 1995; 20% e 24%, em janeiro de 1996; e 23% e 25%, em julho de 1996 (CPI - PROER, 2002, p. 7).

Além da queda da demanda de bens e serviços, que afetou as receitas dos tomadores de empréstimos, as empresas estavam desacostumadas a trabalhar com estreitas margens de lucros (CPI - PROER, 2002, p. 7).

Em agosto de 1994, outro grande impacto ocorreu com a adesão do Brasil ao acordo de Basiléia, que estabeleceu regras para a capitalização de instituições financeiras, e cujo objetivo era diminuir a fragilidade dessas instituições, tendo em vista a globalização econômica. O acordo estabeleceu um limite mínimo de capitalização de 8%, compatível com a estrutura dos ativos ponderados pelo grau de risco. A adesão ao acordo gerou um esforço de adaptação dos bancos brasileiros, o que provocou a diminuição da oferta de empréstimos e nova queda da lucratividade potencial. Posteriormente, o limite mínimo de capitalização compatível com a estrutura dos ativos ponderados pelo grau de risco passou de 8%, para 10% e, mais tarde, para 11% (CPI - PROER, 2002, p. 7).

Em decorrência desses fatores, algumas instituições financeiras que não tinham uma estrutura administrativa e financeira adequada começaram a ter problemas de liquidez.

Obviamente, nem todos os problemas bancários foram provocados pelo fim da receita inflacionária, decorrendo simplesmente de má gestão empresarial. Ainda assim, pode-se afirmar que o fim da hiperinflação serviu para desvelar tais problemas, ao devolver transparência e credibilidade à contabilidade bancária, inibindo, além disso, práticas ilícitas de falseamento de balanços e outras demonstrações contábeis (BACEN, 2006).

O primeiro caso de um grande banco a ter reconhecida sua

insolvência foi o Banco Econômico, cuja intervenção foi decretada em agosto de 1995. Como consequência da intervenção, os depositantes, por meio de notícias divulgadas pelos meios de comunicação de massa, para se precaverem de eventual perda de recursos, optaram por aplicar suas reservas em bancos públicos e estrangeiros. Isto provocou o denominado empocamento da liquidez, fazendo com que algumas dessas instituições, principalmente estrangeiras, por limites estabelecidos por suas matrizes no exterior, rejeitassem novos depósitos ante o excesso de recursos dados à impossibilidade de, no curto prazo, direcioná-los em empréstimos e financiamentos, fato que certamente lhes causaria elevado ônus (CPI - PROER, 2002, p.8). Podemos analisar no Quadro 1 as instituições que tiveram regime especial decretado e também as suas motivações.

QUADRO 1 - REGIMES ESPECIAIS DECRETADOS NAS INSTITUIÇÕES AMPARADAS PELO PROER – BRASIL – 1995/1999

INSTITUIÇÃO	REGIME ESPECIAL	DATA	MOTIVAÇÃO
ECONÔMICO	INTERVENÇÃO	11/08/95	Insuficiência patrimonial, incapacidade de honrar compromissos assumidos e infringência às normas relativas às reservas bancárias
MERCANTIL	INTERVENÇÃO	11/08/95	Insuficiência patrimonial caracterizada por dificuldades de realização das principais operações de crédito deferidas
NACIONAL	RAET	18/11/95	Crise de liquidez capaz de expor seus credores a risco
BANORTE	INTERVENÇÃO	24/05/96	Insuficiência patrimonial e incapacidade de honrar compromissos assumidos
BAMERINDUS	INTERVENÇÃO	26/03/97	Desequilíbrio financeiro e ocorrência de prejuízos expondo seus credores a risco anormal
MARTINELLI/ PONTUAL	INTERVENÇÃO	30/10/98	Agravamento do desequilíbrio econômico-financeiro
CREFISUL/ ANTÔNIO DE QUEIROZ	LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL	23/03/99	Grave comprometimento patrimonial, incapacidade de honrar compromissos assumidos e infringência de normas relativas às reservas bancárias

FONTE: CPI - PROER (2002, p. 8).

Paralelamente, ocorreu também uma acentuada redução do nível de confiança entre as instituições financeiras no mercado, com a diminuição da intermediação de *funding* entre os bancos, os conhecidos depósitos interbancários, agravando os problemas de liquidez para as instituições com maior dependência de

recursos no mercado interbancário (CPI - PROER, 2002, p. 8).

Com a intervenção no Banco Econômico, em agosto de 1995, e a decretação do Regime de Administração Especial Temporária, no Banco Nacional, em novembro de 1995, era grande o risco de uma crise sistêmica, o efeito dominó, era grande tendo em vista a desconfiança dos depositantes nos bancos privados nacionais e a qualidade dos ativos de algumas dessas instituições (CPI - PROER, 2002, p.13).

A crise iniciou com as pressões sobre a liquidez desses bancos, devido a retiradas dos grandes depositantes: instituições financeiras, investidores institucionais e empresas. Enquanto os grandes e mais bem informados clientes retiravam seu dinheiro, o BACEN assumia seu lugar, elevando o comprometimento de recursos públicos na crise bancária (MOURA em CORAZZA, 2000, p. 7).

A crise do Banco Econômico e do Banco Nacional, que se afigurava muito mais grave do que todas as crises bancárias anteriores devido à dimensão desses bancos, o 4º, o 3º no ranking nacional, funcionou como estopim para a crise sistêmica (CORAZZA, 2000, p. 6).

A desconfiança dos grandes depositantes provocou o chamado empoçamento de liquidez. Ante a situação que estava em curso, cabia ao Banco Central do Brasil a adoção de medidas para evitar os efeitos de um processo de insolvência generalizado no conjunto da economia, caso a crise se instalasse (CPI - PROER, 2002, p.14).

Foi essa avaliação de ameaça de uma crise sistêmica que levou o governo a lançar um plano de emergência, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), em novembro de 1995.

Alem do PROER, foram adotadas outras medidas saneadoras e de fortalecimento do sistema financeiro. As principais foram: concessão de incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras; aprovação do estatuto e regulamento do Fundo de Garantia de Créditos; imposição de dificuldade para criação de novas instituições financeiras e criação de incentivos para processos de fusão, incorporação e transferência de controle acionário; aumento do poder de intervenção do Banco Central nas instituições financeiras; responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes em casos de irregularidades na instituição financeira; alteração da legislação que trata da abertura de dependências dos bancos no exterior e consolidação das demonstrações financeiras dos bancos no Brasil com suas participações no exterior; permissão de cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras; criação da Central de Risco de Crédito (CORAZZA, 2000, p. 6).

## **4 PROGRAMA DE ESTÍMULO À REESTRUTURAÇÃO E AO FORTALECIMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - PROER**

Este capítulo irá abordar o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) que visa a garantir assistência financeira à liquidez aos bancos devido a problemas pelos quais o Sistema Financeiro Nacional passou com a transição de um cenário de alta inflação para o de estabilidade dos preços. Também será abordado como se deu a atuação do PROER nos três maiores bancos privados por ele assistido: Nacional, Econômico e Bamerindus.

### **4.1 ESPECIFICAÇÕES DO PROER**

O grande desafio do sistema financeiro foi a reestruturação das instituições financeiras dentro do novo ambiente de estabilização macroeconômica. Em agosto de 1995, com a intervenção do BACEN no Banco Econômico, tornou-se claro que os ajustes já efetuados pelas instituições financeiras não haviam sido suficientes para adequar a estrutura do sistema financeiro àquela exigida pelas novas condições de concorrência e estabilidade trazidas pelo Plano Real. Após essa intervenção, iniciou-se um crescente clima de apreensão relativo à saúde financeira dos demais bancos privados do País, prejudicando as instituições financeiras menores com a concentração da liquidez nos grandes bancos (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 275).

Diante disso, implementou-se a participação direta do Governo, por

meio de um arcabouço constitucional, para facilitar a reestruturação do sistema financeiro. Assim, em 03 de novembro de 1995, foi adotado o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, por meio da Resolução nº 2.208 e da Medida Provisória nº 1.179, convertida na Lei nº 9710/98. Duas semanas depois, em 17 de novembro de 1995, essas medidas foram complementadas com a Circular nº 2.636 e com a Medida nº 1.182, convertida na Lei nº 9447/97, que introduziam inovações quanto à responsabilização dos controladores das entidades. Com isso o BACEN passou a ter o aparato legal de que necessitava para conduzir o sistema financeiro a um novo modelo, de modo a deixar no sistema somente as instituições com saúde, liquidez e solidez (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 275).

O PROER prevê um conjunto de incentivos fiscais, uma linha de crédito especial e flexibilização quanto às exigências do acordo da Basileia para as instituições que dele vierem a participar, com vistas a assegurar liquidez e solvência ao Sistema Financeiro Nacional e resguardar os interesses dos depositantes e investidores (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 275).

Este programa é implementado por meio de reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras, previamente autorizadas pelo BACEN, que resultem na transferência de controle ou na modificação de objeto social (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 275).

O acesso ao PROER dependeu de autorização caso-a-caso do Banco Central e restringiu-se a bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, associações de poupança e empréstimo, financeiras e sociedades de crédito imobiliário. O Fundo Garantidor de Créditos (FGC), a agência brasileira de seguro de depósitos, tomou parte no PROER. O FGC,

criado no final de 1995, provê, desde a introdução do Plano Real, cobertura de até R\$ 20.000,00 por depositante sobre depósitos bancários (e outros ativos) (BACEN, 2006).

O PROER compreende, especificamente:

a) linha especial de assistência financeira vinculada a títulos ou operações de responsabilidade do Tesouro Nacional ou de entidades da administração federal indireta; perdas decorrentes do processo de saneamento; gastos com rendimentos e reorganizações administrativas e decorrentes de reestruturação e modernização de sistemas operacionais; desmobilização de ativos de propriedade da instituição financeira dele participante;

b) liberação de recursos do recolhimento compulsório/encaixe obrigatório sobre recursos à vista, para aquisição de Certificados de Depósitos Bancários (CDB) de emissão de instituições participantes do PROER;

c) flexibilização do atendimento dos limites operacionais aplicáveis às instituições financeiras;

d) deferimento dos gastos relativos aos custos, despesas e outros encargos com a reestruturação, reorganização ou modernização de instituições financeiras (ANDREZO E LIMA, 1999; p. 275).

A operação de liberação da linha de empréstimo do PROER pode ser entendida pelas seguintes etapas:

a) a instituição financeira compra no mercado, com deságio, direitos ou títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, para garantir a operação de empréstimo feita junto ao Banco Central. O BACEN aceita esses créditos pelo valor integral, o que é uma grande vantagem, pois são cotados no mercado com deságio;

b) para cada R\$ 1,00 liberado pelo BACEN, são exigidas garantias de R\$ 1,20. A autoridade monetária absorve as garantias com 17% de deságio, entregando o equivalente em reais. Podem ocorrer dois efeitos:

- nenhuma expansão de liquidez, se a linha do PROER vier a substituir uma operação de empréstimo prévia que o BACEN já fazia com a instituição financeira;

- expansão de liquidez, se o montante liberado pela linha de empréstimo do PROER for superior ao financiamento previamente concedido à instituição financeira.

c) o BACEN vende títulos de sua emissão para esterilizar, em parte, o impacto de liquidez trazido com a liberação da linha de empréstimo do PROER. Esta operação vai depender do comportamento dos demais fatores condicionantes da base monetária, da programação monetária e do nível adequado de liquidez da economia. Assim, nem sempre as liberações do PROER são acompanhadas da dívida mobiliária federal em mercado (ANDREZO E LIMA, 1999 p. 275-276).

Outras vantagens do PROER são a possibilidade de lançar como prejuízos os créditos incobráveis ou de difícil recuperação no balanço da instituição adquirida e abater esses prejuízos anualmente até o limite de 30% do lucro anual e a possibilidade de amortizar o ágio pago na aquisição, como despesa

na instituição adquirente, nos casos de ambas as instituições serem sadias (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 276).

Além disso, criou-se o conceito de responsabilidade solidária dos controladores também para as instituições financeiras submetidas aos regimes de intervenção ou liquidação extrajudicial, figura que já existia nos casos de RAET, além de estender a indisponibilidade aos acionistas controladores e agilizar a possibilidade de desapropriação das ações de bancos em dificuldades, pela União, para fins de posterior privatização (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 276).

Caso venha a ser detectada uma situação de insuficiência patrimonial, o BACEN pode determinar medidas preventivas como: a capitalização da empresa financeira, no valor definido como necessário para o seu soerguimento; a transferência do controle acionário, ou fusão, incorporação ou cisão. A não implementação das providências no prazo fixado pelo BACEN pode acarretar a decretação do regime especial que for adequado (RAET, Intervenção ou liquidação extrajudicial) (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 276).

Nos casos de intervenção, liquidação extrajudicial ou de RAET, o BACEN tem autonomia para autorizar o interventor, liquidante ou o conselho diretor a alienar ou ceder bens e direitos a terceiros, bem como transferir direitos e obrigações para outra sociedade e proceder à reorganização societária (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 276).

A União pode desapropriar ações de bancos que estiverem em RAET. O decreto de desapropriação deve fixar o prazo para alienação do controle acionário em cada caso. Essas ações são colocadas em oferta pública, ficando explícito, porém, que a instituição permanece sendo privada, impedindo-se a possibilidade de uma federalização. Mesmo quando encerrado o processo

intervencionista, o BACEN permanece com os poderes para continuar apurando irregularidades dos controladores da instituição. Criou-se também a possibilidade de outro banco (ou outra pessoa jurídica) vir a ser escolhido para execução dessa tarefa (ANDREZO E LIMA, 1999, p. 276).

Constituiu pré-requisito para o acesso aos recursos do mencionado programa a transferência das atividades do banco com problemas para outra instituição doméstica ou estrangeira, com estrutura de capitalização e tradição bancária compatível com o porte da instituição absorvida (CPI - PROER, 2002, p. 32).

Foi componente para a viabilização do PROER a utilização de taxas de juros compatíveis com as garantias vinculadas ao Programa, bem como a origem dos recursos utilizados, basicamente os depósitos compulsórios mantidos pelo sistema financeiro junto ao Banco Central do Brasil, não representando impacto direto e imediato de natureza fiscal às contas do Governo Federal (CPI - PROER, 2002, p. 32).

Ao instaurar um processo administrativo contra uma instituição financeira, o BACEN pode afastar, cautelarmente, os indiciados, enquanto durar a apuração das responsabilidades. Pode, também, impedir que os administradores indiciados assumam cargos de direção ou administração em empresas financeiras. O BACEN poderá, ainda, impor restrições às atividades dessa empresa. Se, por exemplo, forem detectados problemas nas operações de câmbio, o BACEN poderá proibir o banco de operar nesse mercado. Caso o processo administrativo não venha a ser concluído em 120 dias, encerra-se a eficácia da medida cautelar (BACEN, 2006).

Assim, a instituição com problemas foi submetida a um dos regimes

especiais previstos na legislação e os bens dos respectivos controladores e administradores postos em indisponibilidade pelo Banco Central do Brasil, sem prejuízo da apuração de responsabilidades criminais, passíveis de comunicação ao Ministério Público (CPI - PROER, 2002, p. 32).

Com vistas à inclusão de qualquer banco no programa, as decisões de aporte de recursos foram precedidas de estudos e avaliações que permitiram a segregação das atividades do banco problema em normais e regulares (*good bank*) e anormais (*bad bank*). Assim, as atividades normais foram transferidas imediatamente à instituição adquirente e as anormais, mantidas na instituição antiga, que é submetida a regime especial de intervenção, liquidação ou administração especial temporária, consoante as disposições existentes na legislação brasileira (CPI - PROER, 2002, p. 32).

A absorção das atividades por outra instituição permitiu a continuidade dos negócios bancários dos clientes e demais parceiros no sistema financeiro, evitando, no caso das grandes instituições bancárias, traumas que poderiam provocar situações de pânico dos depositantes e investidores, com conseqüente corrida bancária (CPI - PROER, 2002, p. 32).

Em outras palavras, o objetivo declarado do Programa consistiu em viabilizar a retirada organizada do sistema dos banqueiros que não haviam demonstrado adequada capacitação e probidade para gerir os negócios financeiros, responsabilizando-os pelos possíveis prejuízos provocados, e salvaguardar os depositantes, credores, funcionários e toda a atividade bancária em funcionamento no país, evitando o risco sistêmico e transferindo as operações para bancos com melhor situação patrimonial, para geri-las de forma mais competente (CPI - PROER, 2002, p. 31).

O primeiro caso de aplicação do Programa se deu em 18 de novembro de 1995, com a concessão de linhas de crédito para o Banco Nacional, concomitante a decretação do Regime de Administração Especial Temporária, cuja precária situação era conhecida quando da aprovação da regulamentação do PROER (CPI - PROER, 2002, p. 32).

O Quadro 2 dimensiona os recursos liberados pelas linhas de assistência financeira do PROER.

QUADRO 2 - RECURSOS LIBERADOS NO ÂMBITO DO PROER (VALORES NAS DATAS DAS OCORRÊNCIAS) – BRASIL – 1995/1997.

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

FONTE: CPI - PROER (2002, p. 33).

(1) Banco Antônio de Queiroz S/A.

(2) Empréstimo para aquisição da carteira hipotecária do Econômico.

(3) Empréstimo para aquisição da carteira hipotecária do Banorte.

(4) Empréstimo para aquisição da carteira hipotecária do Bamerindus.

(5) Banco Martinelli.

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

Além dos recursos liberados pelas linhas de assistência financeira do PROER, temos adicionados os saldos negativos da conta de reservas bancárias (Tabela 4).

TABELA 4 - SALDOS DEVEDORES NA RESERVA BANCÁRIA NA DATA DA DECRETAÇÃO DA LIQUIDAÇÃO – BRASIL – 1996/1999

INSTITUIÇÃO	DATA	VALOR (R\$ MIL)
ECONÔMICO	09/08/1996	2.022.917
NACIONAL	13/11/1996	5.846.812
BAMERINDUS	26/03/1998	2.321.246
BANORTE	19/12/1996	390.136
MERCANTIL	09/08/1996	41
CREFISUL	23/03/1999	55.590
PONTUAL	29/10/1999	740.960
<b>TOTAL</b>		<b>11.377.702</b>

FONTE: CPI - PROER (2002, p. 34)

Assim, o somatório das dívidas das instituições, do PROER e de Reservas Bancárias com o Banco Central nas datas das liquidações, alcançava R\$ 31,7 bilhões.

É necessário ressaltar que as dívidas das instituições financeiras com o Banco Central, decorrentes das operações PROER, tinham como garantias títulos públicos, enquanto os saldos devedores dessas instituições, na conta de reservas

bancárias quando da decretação do regime especial, não possuíam qualquer garantia (CPI - PROER, 2002, p. 34).

A Tabela 5 demonstra os créditos a receber pelo BACEN decorrentes do PROER, atualmente.

TABELA 5 - CRÉDITOS A RECEBER PELO BACEN DECORRENTES DO PROER – BRASIL – EM 30/06/2006 – EM R\$ MIL.

INSTITUIÇÃO	CUSTO	AJUSTE A VALOR	CONTABILIDADE
		JUSTO	
Banco Nacional	19.796.379	(10.957.755)	8.838.624
Banco Econômico	17.230.378	(8.021.355)	9.209.023
Banco Mercantil	1.429.603	(92.347)	1.337.256
Banco Banorte	665.225	(665.225)	-
Banco Bamerindus	2.746.111	(2.746.111)	-
<b>Total</b>	<b>41.867.696</b>	<b>(22.482.793)</b>	<b>19.384.903</b>

FONTE: BACEN (2006).

## 4.2 ESTUDOS DE CASO

A partir daqui será abordado como se deu a atuação do PROER nos três maiores bancos privados por ele assistido: Nacional, Econômico e Bamerindus.

### 4.2.1 Nacional

A decretação do RAET no Banco Nacional S.A. ocorreu em 18 de novembro de 95 e, em 8 de dezembro de 1995, foi constituída Comissão de Inquérito pelo Banco Central do Brasil, para apurar as causas que levaram o banco à situação de insolvência, bem como a responsabilidade de seus administradores.

O Banco Nacional era o 5º maior banco privado do País, no final de 1994, atrás de Bradesco, Itaú, Bamerindus e Unibanco. No exercício de 1994, o Nacional foi o banco que obteve maior rentabilidade entre os oito maiores do País. Suas demonstrações financeiras indicavam uma rentabilidade de 17,8% sobre o patrimônio, contra taxas inferiores a 15% de bancos como Bradesco, Bamerindus, Itaú, Real e Unibanco (CPI - PROER, 2002, p. 51).

Quanto à situação patrimonial, o Grupo Nacional, de acordo com o Balanço Patrimonial Consolidado de 30 de junho de 1995, detinha ativos e passivos num total de R\$ 15.061.403 mil. O patrimônio líquido representava R\$ 1.027.073 mil (CPI - PROER, 2002, p. 51).

Como divulgado, o Banco Nacional exibia uma saúde vigorosa, apresentando lucros e índices de rentabilidade do patrimônio acima da média. Porém a documentação analisada demonstra que o Nacional já vinha enfrentando problemas desde o final da década de 1980.

Nos anos de 1986 e 1987, o Banco Nacional S.A. intensificou a atividade de intermediação financeira, efetuando uma série de empréstimos a empresas de pequeno porte. Com o posterior recrudescimento da inflação, centenas dessas empresas vieram a enfrentar dificuldades financeiras, encerrando suas atividades, sem conseguirem honrar os compromissos perante o Banco. Essa política de crédito, somada ao inchaço da máquina administrativa e outros excessos, deixou a instituição em dificuldades internas e externas, gerando falta de credibilidade nos negócios e quebra de confiança no mercado (CPI - PROER, 2002, p. 51).

Já no final de 1987, a situação tornou-se insustentável, o que compeliu os administradores do Nacional a buscarem uma solução que evitasse a

iminente quebra do Banco. No início de 1988, os controladores do Banco Nacional optaram por profissionalizar sua administração, visando ao restabelecimento da credibilidade junto ao mercado. Contrataram um executivo do Citibank, que passou a exercer o cargo de Vice-Presidente de Operações e de Superintendente do Comitê Executivo, tornando-se o principal executivo do Grupo Nacional. Este executivo, juntamente com sua equipe, promoveu uma série de medidas reestruturais, tais como: redução do quadro de pessoal (o número de funcionários foi reduzido de cerca de 37.000, em 1989, para menos de 14.000 em 1995); desmobilizações; atuações junto a órgãos de fiscalização interna e externa; criação de novos produtos; e maciça publicidade (CPI - PROER, 2002, p. 51-52).

Por outro lado, o Banco manteve e ampliou uma política agressiva de concessão de crédito. Em alguns momentos, a carteira de empréstimos do Nacional chegou a ser 10 vezes maior que seu patrimônio, quase o triplo do que se via em outros bancos privados de porte semelhante. Essa falta de respeito à boa técnica bancária contribuiu para a formação de uma carteira de créditos podres (CPI - PROER, 2002, p. 52).

A equipe também introduziu novas técnicas de controle baseadas em relatórios gerenciais, em bases não-contábeis, objetivando a modernização dos instrumentos de decisão. Os relatórios fragilizaram os controles, contribuindo para o desconhecimento interno de possíveis fraudes, o que favoreceu a perpetuação de um artifício contábil criado em 1987, que consistia na manutenção da escrituração de contas de operações de crédito fictícias, as chamadas contas de Natureza 917 (CPI - PROER, 2002, p. 52).

A Comissão de Inquérito do BACEN apurou, entre outros fatos, que, na data da decretação do RAET, existiam no ativo do Banco Nacional 652 contas de

empréstimos, identificadas por um código especial denominado Natureza 917, que contavam com um saldo de R\$ 5.368 bilhões. Essas contas que, a rigor, pelos prazos decorridos de seus vencimentos originais e pela inexistência de garantias reais, deveriam ser reconhecidas como prejuízo em suas demonstrações financeiras, permaneciam registradas como operações em ser, ou seja, créditos normais, em razão da prorrogação unilateral do vencimento inicial da operação. Esse procedimento irregular permitiu que, no período de 1991 a 1995, fosse registrado, como receita nos respectivos balancetes e balanços, o montante de R\$ 5,06 bilhões (CPI - PROER, 2002, p. 52).

Constatou-se que em 1993 foi adotado um sistema equalizador de saldos, de maneira que mais de 500 das 652 contas se mantivessem no mesmo nível, independente do seu valor original e da taxa de juros contratada, ficando todas com um saldo aproximadamente igual. Essa equalização teria como objetivo não chamar a atenção do Banco Central e da Auditoria Externa sobre o saldo individual de algumas contas (CPI - PROER, 2002, p. 53).

De acordo com o Relatório da Comissão de Inquérito do BACEN, essas contas apresentavam as seguintes características: início das operações em 1987; prazo dos contratos de empréstimos no máximo de três meses; liquidação dos contratos em aberto; transferência para créditos em liquidação sempre mantidos como operações de curso normal; apropriação de juros mensais e, independente das taxas de juros firmadas nos contratos de empréstimos, tendo como titulares dos empréstimos empresas falidas, concordatárias, desaparecidas juntamente com seus responsáveis e avalistas; sobre cobrança dos empréstimos, de início eram adotadas algumas providências, inclusive a cobrança judicial, mas posteriormente o Banco Nacional desistiu das ações de execução; sobre a composição dos saldos das

contas, as rendas geradas de 1990 a 1995 equivaliam a 94% do saldo da conta de Natureza 917 (CPI - PROER, 2002, p. 53).

Esse procedimento de inflar o balanço do Banco pode ter tido como propósito a alavancagem de resultados, garantidores de distribuição de dividendos. Essa fraude teria ainda como objetivo a divulgação de imagem de solidez junto ao mercado, possibilitando a ampliação dos instrumentos de captação.

Observou-se que, com base no lucro forjado, foram distribuídos aos acionistas do Banco Nacional, no período de 1990 a 1995, US\$ 145 milhões. A partir de 1993, inclusive, o banco passou a distribuir dividendos mensais, sob a forma de antecipações, praxe somente adotada por companhias efetivamente prósperas ou extremamente competitivas (CPI - PROER, 2002, p. 54).

Com a adoção do Plano Real, a partir de julho de 1994, os baixos níveis de inflação implicaram uma dramática redução dos ganhos inflacionários. Por outro lado, a carteira de empréstimos do Nacional, constituída predominantemente de créditos fictícios, tomou-se uma “bola de neve”, apresentando efeitos deletérios sobre o patrimônio do Banco. O procedimento de maquiagem do balanço, por meio das chamadas contas de Natureza 917, levava à incorporação de juros, como se fosse uma operação de curso normal. A consequência era a apresentação de lucros fictícios nos resultados dos exercícios financeiros do banco, que sofriam a incidência de tributos e eram distribuídos aos acionistas via pagamento de dividendos, contribuindo ainda mais para o processo de descapitalização da instituição (CPI - PROER, 2002, p. 56).

Com uma carteira de crédito constituída basicamente de créditos a receber, de difícil liquidação, que em 18 de novembro de 1995 apresentava de saldo o expressivo montante de R\$ 5.367 bilhões, o Banco Nacional começou a enfrentar

dificuldades para financiar suas operações diárias, a partir do mês de junho de 1995 (CPI - PROER, 2002, p. 56-57).

O BACEN falhou de forma grave na identificação das fraudes do Banco Nacional; deixou de fazer verificações do tipo Procedimentos de Balanço e Situação Econômico-Financeira, priorizando outros tipos de fiscalização. Ao ignorar todas as evidências da fragilidade dos controles e da baixa qualidade dos ativos da instituição, a fiscalização do BACEN se deparou com a constrangedora situação de enaltecer os artificiais desempenho e solidez do Banco Nacional S.A. e de, meses antes da quebra, concluir que a instituição não oferecia riscos ao mercado (CPI - PROER, 2002, p. 57).

Diante do quadro de iliquidez e da propagação de boatos sobre a precária situação do Nacional no mercado, começaram a se desenvolver tentativas no sentido de que se viabilizasse uma negociação do Banco.

Assim, o BACEN começou a incentivar a aquisição do Nacional pelo Unibanco, que estava interessado. Essa negociação ficou prejudicada de início, porque o Unibanco não tinha pleno conhecimento da real situação operacional do Nacional. Porém, em outubro de 1995, no avanço das negociações entre as duas instituições, houve a necessidade da interferência do BACEN para que o Unibanco pudesse obter certos dados. Dessa forma o Unibanco passou a receber relatórios oficiais. A partir desse momento, o Unibanco passou a manter contatos exclusivamente com o Banco Central (CPI - PROER, 2002, p. 62-63).

Em face das dificuldades para uma solução de mercado, os dirigentes do Nacional foram aconselhados pelo Presidente do BACEN a solicitarem a decretação do RAET. Em 18 de novembro de 1995, com base em pedido formulado pelos ex-administradores e controladores do Banco Nacional S.A., o

Banco Central decretou o RAET no Banco, pelo prazo de 12 meses (CPI - PROER, 2002, p. 63-64).

Ficou sob RAET a parte do patrimônio do Banco Nacional não assumida pelo Unibanco. No seu ativo, merecem destaque os créditos de difícil recuperação e as garantias dadas para o recebimento dos recursos do PROER (principalmente os créditos contra o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)). No passivo, ficaram constando, dentre outras obrigações, reclamações trabalhistas, dívidas tributárias e os saldos negativos do PROER e das Reservas Bancárias (CPI - PROER, 2002, p. 64).

Em 20 de novembro de 1995, foi firmado Contrato de Abertura de Crédito Rotativo ao Nacional-RAET no valor de R\$ 4,19 bilhões, com vencimento em 15 de fevereiro de 1996. Posteriormente, outros três créditos rotativos foram abertos para o Nacional-RAET, nos valores de R\$ 797 milhões, de R\$ 670,85 milhões e de R\$ 240,3 milhões, todos com vencimento inicial em 15 de fevereiro de 1996. Esses Contratos acabaram sendo prorrogados para 15 de maio de 1996 e, finalmente, para 13 de novembro de 1996, data em que foram encerrados, dando-se início ao processo de liquidação extrajudicial (CPI - PROER, 2002, p. 67).

Desses créditos, foram liberados R\$ 5.913.150.000,00 (cinco bilhões e novecentos e treze milhões e cento e cinquenta mil reais) e amortizados R\$ 15 milhões durante a fase do RAET. Quanto à amortização, na verdade o que houve foi um estorno de parte do lançamento referente ao 1º contrato do PROER (CPI - PROER, 2002, p. 67-68).

No tocante aos encargos dos empréstimos, os Contratos de Abertura de Crédito dispõem que a dívida decorrente da assistência financeira prestada ficaria sujeita a custo igual ao custo médio dos títulos e direitos dados em

garantia, acrescidos de 2% (dois por cento ao ano), incidentes sobre o saldo devedor apurado diariamente (CPI - PROER, 2002, p. 68).

As garantias dadas aos três primeiros empréstimos, que totalizam R\$ 5.657.850.000,00 (cinco bilhões e seiscentos e cinquenta e sete milhões e oitocentos e cinquenta mil reais), foram direitos creditórios decorrentes dos contratos de opção de compra dos créditos contra o FCVS, no valor de face total de R\$ 6.806.227.000,00 (seis bilhões e oitocentos e seis milhões e duzentos e vinte e sete mil reais) (CPI - PROER, 2002, p. 68).

Dessas garantias, R\$ 6.001.205.000,00 (seis bilhões e um milhão e duzentos e cinco mil reais) eram opções de compra outorgadas pelos bancos Bradesco, Itaú, Unibanco e Real (CPI - PROER, 2002, p. 68).

Dos outros R\$ 805 milhões de reais em créditos contra o FCVS, dados como garantia, parte foi adquirida à vista do Banco de Crédito Nacional, por R\$ 162,7 milhões, representando um valor de face de R\$ 382,9 milhões (57,5% de deságio), e a parte restante, créditos que pertenciam ao próprio Nacional (CPI - PROER, 2002, p. 68).

Com relação ao quarto contrato de abertura de crédito rotativo, no valor de R\$ 240.300 mil, verificou-se a garantia de papéis da dívida externa e de moedas de privatização, no valor de face de R\$ 252.036 mil em posse do Nacional-RAET (CPI - PROER, 2002, p. 68).

A Tabela 6 demonstra as movimentações de recursos ocorridas, assim como também as garantias ofertadas aos empréstimos concedidos ao amparo do Programa.

TABELA 6 - PROER/NACIONAL: RECURSOS LIBERADOS E GARANTIAS APRESENTADAS EM R\$ - BRASIL - 1995/1996.

DATA DO CONTRATO	MOVIMENTAÇÃO			GARANTIAS
	DATA	LIBERAÇÕES	AMORTIZAÇÕES*	
20/11/95	20/11/95	2.415.000.000,00	15.000.000,00	FCVS - 5.032.401.000,00
	21/11/95			
	24/11/95	1.000.000.000,00		
	30/11/95	790.000.000,00		
		=4.205.000.000,00	=15.000.000,00	
07/12/95	08/12/95	610.000.000,00	0,00	FCVS - 968.804.000,00
	12/12/95	100.000.000,00		
	28/12/95	39.150.000,00		
	16/02/96	47.850.000,00		
		=797.000.000,00		
22/12/95	22/12/95	408.000.000,00	0,00	FCVS - 805.022.000,00
	28/12/95	260.850.000,00		
	16/02/96	2.000.000,00		
		=670.850.000,00		
19/01/96	22/01/96	240.300.000,00	0,00	Vários - 252.036.000,00
Total		5.913.150.000,00		7.058.263.000,00

FONTE: CPI - PROER (2002, p. 68-69).

(\*) Estão consideradas apenas as amortizações ocorridas antes de iniciada a liquidação extrajudicial.

Em 18 de novembro 1995, o Unibanco firmou com o Banco Nacional-RAET, o Contrato de Compra e Venda, de Assunção de Direitos e Obrigações e de Prestação de Serviços e Outras Avenças (CPI - PROER, 2002, p. 76).

O contrato em questão previa a assunção de toda a atividade operacional bancária do Banco Nacional, mediante a alienação de bens que integram o ativo permanente da instituição e a transferência de ativos e passivos operacionais bancários para o Unibanco.

O ativo permanente foi adquirido por R\$ 682 milhões, pago por meio de ações decorrentes do aumento de capital do Unibanco, tendo este pago R\$ 300 milhões, a título de ágio, como compensação pela carteira de clientes do Nacional,

de cartões de crédito e de seguros, com prazo de pagamento de cinco anos e carência de dois anos (CPI - PROER, 2002, p. 76-77).

O valor do ativo circulante e do realizável em longo prazo, assim como o do passivo circulante e do exigível em longo prazo, transferidos ao Unibanco foi de R\$ 9.138.872.000,00 (nove bilhões e cento e trinta e oito milhões e oitocentos e setenta e dois mil reais), representando, em princípio, a parte boa do Nacional, ou seja, direitos que se imaginava serem de boa qualidade e estarem devidamente avaliados, e as obrigações perante depositantes e investidores (CPI - PROER, 2002, p. 77).

Caso houvesse divergência entre o valor declarado e o valor apurado, com base no balancete especial (data base de 17 de novembro de 1995), tanto em ativos quanto em passivos transferidos, a diferença deveria ser complementada por meio de dinheiro ou títulos públicos federais de curto prazo e elevada liquidez.

Inicialmente, foram constatadas, com base no balancete de 31 de outubro de 1995, diferenças entre os valores declarados e apurados nos ativos transferidos. Em função disso, em 8 de dezembro de 1995, foi assinado instrumento de re-ratificação de contrato, que estabeleceu o valor dos ativos em R\$ 6.087.330.000,00 (seis bilhões e oitenta e sete milhões e trezentos e trinta mil reais), permanecendo os passivos em R\$ 9.138.872.000,00 (nove bilhões e cento e trinta e oito milhões e oitocentos e setenta e dois mil reais) (CPI - PROER, 2002, p. 77).

Diante dessa diferença, tornou-se necessário o aporte de recursos no valor de R\$ 3.051.542.000,00 (três bilhões e cinqüenta e um milhões e quinhentos e quarenta e dois mil reais), em dinheiro, por parte do Banco Nacional-RAET. Por não dispor de Caixa ou Títulos suficientes para cobrir a diferença, uma

vez que esse tipo de ativo já havia passado para o Unibanco, o Nacional-RAET passou a necessitar de empréstimos, que foram disponibilizados por meio do PROER (CPI - PROER, 2002, p. 77).

Quanto à denominada parte ruim do Banco Nacional, representada pelo passivo não absorvido pelo Unibanco, verificou-se que totalizava, em 19 de janeiro de 1996, R\$ 4.910.202.198,39 (quatro bilhões e novecentos e dez milhões e duzentos e dois mil e cento e noventa e oito reais e trinta e nove centavos) e que permaneceu com o Nacional - RAET. Essa parte ruim incluía, também, em seu ativo, as ações do Unibanco recebidas no pagamento pelo ativo permanente, assim como o ágio a receber pela venda da carteira de clientes (CPI - PROER, 2002, p. 77).

Em decorrência do Contrato, o Unibanco passou também a prestar os serviços inerentes ao processo de liquidação, incluindo a cobrança judicial e extrajudicial de ativos, contabilidade, sistemas de processamento de dados, cumprimento das obrigações junto aos órgãos públicos, contratação de mão-de-obra terceirizada, administração de arquivo geral terceirizado, fornecimento de mão-de-obra necessária à execução dos serviços, ajuizamento de ações e acompanhamento das ações existentes, de natureza cível, fiscal e trabalhista e o acompanhamento de todos os processos administrativos nas esferas Federal, Estadual e Municipal (CPI - PROER, 2002, p. 77-78).

Em 13 de novembro de 1996, tendo em vista a insuficiência patrimonial e a incapacidade financeira para honrar seus compromissos, o Banco Nacional S.A. teve sua liquidação extrajudicial decretada. Nessa data, o saldo devedor apresentado na conta Reservas Bancárias correspondia a R\$ 5.846.812 mil, que somado ao devido por operações do PROER, que era de R\$ 7.178.3332 mil, totalizava um crédito a favor do BACEN de R\$ 13.025.144 mil, sendo habilitado

junto à massa em decorrência da liquidação (CPI - PROER, 2002, p. 78-79).

Em 30 de junho de 2006, o total de créditos a receber pelo BACEN decorrentes de empréstimos realizados pelo PROER para o Banco Nacional estava em R\$ 8.838.624 mil (BACEN, 2006).

#### 4.2.2 Econômico

Com base em trabalhos de fiscalização do BACEN, foi constatado que o Banco Econômico já apresentava problemas na sua estrutura de ativos e passivos, desde o início da década passada. Estes problemas deviam-se à excessiva concentração de operações de crédito, dificuldades de liquidez, reconhecimento indevido de receitas e insuficiência patrimonial (CPI - PROER, 2002, p. 84).

A partir da edição do Plano Real, a situação econômico-financeira do Banco agravou-se, em decorrência da crescente inadimplência de seus maiores devedores. Também contribuiu, para a situação descrita, o excessivo grau de imobilização em investimentos fora do setor financeiro (CPI - PROER, 2002, p. 84).

Desde então, o Banco passou a se defrontar com dificuldades de captar financiamentos no mercado interbancário, levando a instituição a aumentar sua demanda de assistência financeira ao Banco Central e à Caixa Econômica Federal, para suprir necessidades de caixa (CPI - PROER, 2002, p. 84).

Durante esse período, a instituição apresentou diversas propostas, para a superação de seus problemas. Porém, como contemplavam aportes indefinidos de recursos por parte do Banco Central, não puderam ser aceitas, o que dificultava, cada vez mais, a adoção de uma solução não traumática. Desta forma,

não havia perspectiva de curto prazo para a superação dos problemas enfrentados, nem existiam propostas consistentes para a compra das instituições financeiras do Grupo Econômico (CPI - PROER, 2002, p. 85).

Simultaneamente, a imprensa divulgava informações, questionando a saúde financeira da instituição, o que provocou um aumento dos saques sobre depósitos e investimentos no Banco (CPI - PROER, 2002, p. 85).

Em 11 de agosto de 1995, o Banco Central decretou a intervenção nas empresas do segmento financeiro do Grupo Econômico.

Verificou-se que a situação financeira do Banco agravara-se em 1995, com as perdas atingindo todas as fontes de captação, inclusive os depósitos à vista. Assim, a insuficiência de caixa, em 06 de março de 1995, era de R\$ 664 milhões, elevando-se para R\$ 1.467 milhões em 2 de maio, e tendo atingido R\$ 2,9 bilhões no dia 09 de agosto, financiados, principalmente, pelo Banco Central, através da assistência financeira de liquidez (CPI - PROER, 2002, p. 86).

Por outro lado, a situação patrimonial do Banco Econômico agravou-se por causa de ajustes de fiscalização que totalizaram R\$ 973.372 mil. Assim o patrimônio passou de R\$ 677.150 mil para um saldo devedor de R\$ 296.222 mil. Os ajustes de fiscalização lançados provêm de créditos ilíquidos, valores a receber de empresas coligadas de reduzida liquidez, não contemplando perdas potenciais de difícil mensuração nos ativos seguintes: carteira de crédito imobiliário, FCVS, títulos da dívida agrária, letras hipotecárias e crédito rural (CPI - PROER, 2002, p. 86).

Foram detectadas diversas transações irregulares, realizadas às vésperas e no dia da intervenção: a concessão de empréstimos a firmas constituídas, dias antes das operações, por ex-funcionários do Grupo Econômico e/ou, por pessoas do relacionamento do presidente do Grupo; a concessão de

financiamentos a empresas do próprio Grupo Econômico; a concessão de financiamentos com encargos de 90% da Taxa Referencial de Juros (TR), ou seja, muito abaixo dos praticados pelo mercado; a remessa ilegal de divisas (CPI - PROER, 2002, p. 87-88).

Apresentadas diversas propostas para o retorno do Banco Econômico às suas atividades normais, estas foram julgadas inviáveis, pelo Banco Central, fazendo-se necessária a transferência de suas atividades para outra instituição financeira (CPI - PROER, 2002, p. 88-89).

O Excel Banco S.A. foi a única instituição a formalizar propostas de aquisição de ativos e passivos. Em 08 de dezembro de 1995, o Excel formalizou proposta de compra do Banco Econômico como um todo, absorvendo a totalidade de seus ativos e, em contrapartida, assumindo todo o passivo da Instituição. No curso das discussões que se seguiram, esta proposta revelou-se de implementação inviável tecnicamente, por exigir elevados aportes de recursos, de forma a atender às determinações da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.099, de 1994, que exige um patrimônio líquido mínimo de 8% do total de ativos (CPI - PROER, 2002, p. 89).

O total de ativos do Econômico era, em dezembro de 1995, de R\$ 5,81 bilhões, incompatível com a situação do Excel que, naquela mesma data, apresentava ativos de R\$ 1,36 bilhões e patrimônio líquido de R\$ 230,4 milhões. Dessa forma, a absorção resultaria em um ativo de R\$ 7,17 bilhões, ficando o patrimônio líquido a representar a apenas 3,2% dos ativos (CPI - PROER, 2002, p. 89).

Após a apresentação de outras propostas pelo Banco Excel e sua avaliação pelo Banco Central, foi apresentada, em 11 de abril de 1996, proposta

final para transferência das atividades bancárias do Banco Econômico no Brasil e no exterior, com as seguintes condições (CPI - PROER, 2002, p. 89-90):

a) O Banco Econômico cedeu ao Excel ativos de, aproximadamente, R\$ 2,3 bilhões, representados por créditos junto a terceiros, bens móveis e imóveis, participações societárias, títulos e outros valores;

b) Em contrapartida, o Excel assumiu passivos exigíveis junto ao público, de igual valor, em decorrência da assunção dos negócios bancários e financeiros, operados pelas agências do Banco Econômico, localizadas no Brasil e no exterior;

c) Não se incluíram entre os passivos adquiridos: as exigibilidades junto à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ao Fundo Garantidor de Créditos, as remanescentes do Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias, ao Instituto de Resseguros do Brasil, ao Banco Central e ao Tesouro Nacional;

d) No ativo assumido, não foram incluídos imóveis de uso, apenas os móveis, equipamentos e sistemas operacionais, para os quais foi assumido valor equivalente em passivos. A assunção dos imóveis de uso foi realizada por meio de cessão de uso, tendo o Excel a opção de compra dos imóveis que julgasse de seu interesse, até o dia 31 de setembro de 96. Enquanto não fosse decidida a compra, o Banco Excel pagaria 1% sobre o valor contábil, a título de locação;

e) o Excel assumiu a obrigação de prestar ao Interventor os serviços de cobrança dos créditos que ficaram no Banco Econômico sob intervenção, bem como os serviços de processamento contábil e administrativos ao Banco sob intervenção, segundo condições e preços acordados entre as partes;

f) a transação não incluiu o pagamento de ágio ao Banco Econômico; assim a marca e a carteira de clientes foram cedidas sem ônus ao Banco Excel; e

g) foi realizada operação de venda, para a Caixa Econômica Federal, da totalidade dos ativos que integravam a carteira imobiliária do Banco Econômico, pelo valor de R\$ 837,8 milhões.

Para a assunção dos ativos e passivos do Banco Econômico, acima mencionados, foi necessário o aumento de capital de R\$ 281,8 milhões, elevando o patrimônio líquido para R\$ 509,422 milhões, observado no balanço de junho de 1996. Para o citado aumento de capital, para a constituição do novo Banco Excel Econômico, o Excel realizou três aportes de capital, num total de R\$ 123.239.680,00 (cento e vinte e três milhões duzentos e trinta e nove mil e seiscentos e oitenta reais) (CPI - PROER, 2002, p. 90).

Assim, surgiu o Banco Excel Econômico, em 02 de maio de 1996, com uma estrutura de atendimento ao público constituída por 284 agências, 64 postos de atendimento bancário e nove postos de arrecadação e pagamentos.

Para que a assunção de ativos e passivos pudesse ser viabilizada, foi necessário o aporte de financiamentos no âmbito do PROER, que alcançaram o

valor de R\$ 5.226.231 mil, distribuídos em sete empréstimos, que podem ser observados na Tabela 7.

TABELA 7 - PROER/ECONÔMICO: RECURSOS LIBERADOS – BRASIL – 1996.

DATA	VALOR (R\$ MIL)
02/05/96	391.056
02/05/96	2.954.262
10/05/96	392.790
22/05/96	230.813
20/06/96	508.920
08/07/96	414.350
07/08/96	334.040
<b>Total</b>	<b>5.226.231</b>

FONTE: BACEN

NOTA: Tabela extraída de CPI - PROER (2002, p. 91).

Os empréstimos foram necessários para que o Banco Econômico, sob intervenção, fosse dotado de condições financeiras para cumprir adequadamente as providências, encargos e deveres pelos quais se obrigou na contratação com o Excel, especialmente (CPI - PROER, 2002, p. 91-92):

a) equalização e recomposição da estrutura de ativos e passivos transferidos;

b) pagamento de pessoal antes de sua efetiva transferência para o Excel;

c) redução do quadro de pessoal equivalente a um terço do valor da folha de pagamentos, mediante programa de demissão voluntária incentivada;

d) liquidação da operação de assistência financeira junto ao Banco Central, concedida em 10 de agosto de 1995;

e) recomposição dos ativos integrantes das carteiras dos fundos mútuos administrados pelo Banco Econômico e por suas controladas; e

f) cobertura de eventuais resultados negativos, ocorridos nos primeiros meses de operação do novo banco, e exclusivamente decorrentes dos ativos e passivos transferidos, segundo mecanismo compensatório definido contratualmente.

Além dos empréstimos acima, foi deferida linha de crédito à Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 1.686,76 milhões, posteriormente elevada para R\$ 1.703,96 milhões, destinada a adquirir a totalidade dos ativos que integravam a carteira imobiliária do Econômico, utilizando-se como garantia créditos contra o FCVS. Esta alienação rendeu ao Banco Econômico o valor líquido de R\$ 837,792 mil, após o desconto dos passivos representados por repasse e refinanciamento, além de reserva destinada à confirmação da adequação dos ativos (CPI - PROER, 2002, p. 92).

A liquidação extrajudicial do Banco Econômico foi decretada em 09 de agosto de 1996. A decisão tomada era necessária, por estarem exauridas todas as reservas financeiras da Instituição, em função dos compromissos imediatos assumidos. Informa-se ainda que o balancete referente ao mês de abril de 1996 indicava um passivo a descoberto da ordem de R\$ 3.491,2 milhões (CPI - PROER, 2002, p. 94).

Naquela data, o saldo devedor apresentado na conta Reservas Bancárias correspondia a R\$ 2.019,3 milhões que, somado ao saldo devedor das operações do PROER, no valor de R\$ 5.435,4 milhões, totalizava R\$ 7.454,7 milhões, sendo habilitado junto à massa em decorrência da liquidação (CPI - PROER, 2002, p. 94).

Em 30 de junho de 2006 o total de créditos a receber pelo BACEN, decorrentes de empréstimos realizados pelo PROER para o Banco Econômico, estava em R\$ 9.209.023 mil (BACEN, 2006).

#### 4.2.3 Bamerindus

A partir de julho de 1995, logo após a intervenção no Banco Econômico, começou uma onda de boatos sobre a frágil situação financeira do Bamerindus. De julho de 1995 a dezembro do mesmo ano, o Bamerindus perdeu cerca de sete milhões em saques diários e, no final do período, os seus depósitos decresceram em sete bilhões de reais. Como forma de capitalizar o banco, foi montado um projeto de reengenharia empresarial com a venda de 6,14% do capital do Bamerindus para o HSBC e a venda de participações do Bamerindus em outras empresas. Tentou-se um acordo para que a Caixa Econômica comprasse a carteira de crédito imobiliário (avaliada em R\$1,2 bilhão) e o governo federal assumisse a dívida do Estado do Mato Grosso do Sul perante o Bamerindus (cerca de R\$ 800 milhões). O Banco Central não autorizou essas negociações (CPI - PROER, 2002, p. 110).

Em 17 de julho de 1996, o Bamerindus recorreu, pela primeira vez, a empréstimo de liquidez junto ao Banco Central, no valor de R\$ 250 milhões. A

partir de então, todos os dias até a intervenção, o Banco Bamerindus utilizou o instrumento do redesconto e não mais conseguiu se livrar desse pesado encargo financeiro. No dia 26 de março de 1997, data da intervenção, o saldo de suas reservas bancárias estava negativo, no valor de R\$ 3.630.218.365,00 (três bilhões seiscentos e trinta milhões duzentos e dezoito mil e trezentos e sessenta e cinco reais) (CPI - PROER, 2002, p. 110).

Em 26 de março de 1997, é decretada a intervenção no Banco Bamerindus do Brasil S.A. Nesta data, a síntese do balanço patrimonial era a seguinte: Massa ativa = R\$ 8.217.392.142,86 (oito bilhões duzentos e dezessete milhões trezentos e noventa e dois mil cento e quarenta e dois reais e oitenta e sete centavos), Massa Passiva = R\$ 11.753.968.067,12 (onze bilhões setecentos e cinquenta e três milhões novecentos e sessenta e oito mil sessenta e sete reais e doze centavos) e Passivo a Descoberto = R\$ 3.536.575.924,27 (três bilhões quinhentos e trinta e seis milhões quinhentos e setenta e cinco mil novecentos e vinte e quatro reais e vinte e sete centavos) (CPI - PROER, 2002, p. 110).

Entre as principais causas da intervenção, estão os problemas estruturais, tais como: insuficiência de capital, excesso de imobilização, baixa rentabilidade de ativos, receitas incompatíveis com os custos. Além disso, o Banco Bamerindus sofrera, no ano de 1996, sensível diminuição na capacidade de captação de recursos, principalmente nas modalidades de depósitos à vista e a prazo. Entre julho de 1995 e dezembro de 1996, os depósitos à vista diminuíram 37% e os depósitos a prazo reduziram-se em 78%. Desta forma, o Bamerindus acumulou, no período, perdas líquidas de captação da ordem de R\$ 4,8 bilhões (CPI - PROER, 2002, p. 111).

Em 19 de abril de 1996, os administradores do banco foram convocados ao Banco Central e comunicados que o capital de giro tinha uma deficiência de, no mínimo, R\$ 2,7 bilhões e que providenciassem uma solução, o mais rápido possível. Na tentativa de solucionar tal problema, foram autorizados pelo Banco Central transferências patrimoniais no interior do conglomerado Bamerindus. Esta solução, no entanto, não alterou a péssima situação financeira do Bamerindus, pois os ativos incorporados não geraram resultados nem fluxos suficientes (CPI - PROER, 2002, p. 111).

Diante da precária situação financeira do Banco Bamerindus, em 03 de setembro de 1996, o Banco Central notificou os administradores da instituição da urgência de ações saneadoras e de capitalização, para corrigir os desequilíbrios econômicos e financeiros. Além do mais, determinou profunda reorganização administrativa, operacional e societária e, sobretudo, como forma de restaurar a credibilidade da instituição perante o mercado, a venda do seu controle acionário (CPI - PROER, 2002, p. 111).

As análises técnicas, realizadas pela área de fiscalização, demonstraram que o Bamerindus estava operando com prejuízo mensal da ordem de R\$ 50 milhões, o que representava 5% do PL contábil da instituição. O mais grave, entretanto, eram as projeções que indicavam a tendência do agravamento das dificuldades financeiras, com a perspectiva de que o acúmulo dos prejuízos operacionais se convertesse em situação de insuficiência patrimonial insanável no médio prazo (CPI - PROER, 2002, p. 112).

Diante dos fatos expostos, o Banco Central propôs adotar o regime de intervenção.

Simultaneamente à intervenção, o Banco Central, na procura de soluções que garantissem a continuidade das atividades operacionais bancárias do Banco Bamerindus, protegendo, dessa maneira, os correntistas e investidores, aceitou a proposta de compra de ativos e passivos do banco sob intervenção feita pelo Banco HSBC S.A. Tal proposta foi implementada mediante contrato firmado entre o Banco HSBC e o Banco Bamerindus, com as seguintes determinações (CPI - PROER, 2002, p. 112-114).:

a) o HSBC assumiu a atividade operacional no momento conduzida pelo Bamerindus e o controle das empresas ligadas: Bamerindus Cia. De Seguros, Bamerindus Arrendamento Mercantil S.A., Bamerindus S.A. CCVM, Bamerindus DTVM Ltda., Bamerindus Administradora de Cartões S.A., Bamerindus Capitalização S.A., Mercosa Corretora de Seguros S.A., Tecnologia Bancária S.A., Bamerindus Seguros e Previdência e Bamerindus Cia. de Capitalização, passando a operar, sem interrupção, as agências, escritórios e unidades de prestação de serviços administradas pelo Bamerindus no país;

b) o HSBC assumiu passivos do Bamerindus em montante aproximado de R\$ 10,342 milhões (contrato inicial em 26 de março de 1997) e R\$ 11.026.167.257,35 (onze bilhões vinte e seis milhões cento e sessenta e sete mil duzentos e cinquenta e sete reais e trinta e cinco centavos),(aditamento contratual em 25/03/98);

c) em contrapartida, o Bamerindus cedeu ao HSBC ativos em montante equivalente aos passivos assumidos, representados por créditos junto a terceiros, bens móveis e imóveis, disponibilidades ou títulos de liquidez certa e as

participações societárias nas seguintes empresas: Bamerindus Cia. De Seguros, Bamerindus Arrendamento Mercantil S.A., Bamerindus S.A. CCVM, Bamerindus DTVM Ltda., Bamerindus Administradora de Cartões S.A., Bamerindus Capitalização S.A., Mercosa Corretora de Seguros S.A., Tecnologia Bancária S.A., Bamerindus Seguros e Previdência e Bamerindus Cia. de Capitalização;

d) não foram transferidos para o HSBC: garantias e outras formas de co-obrigação em favor de terceiros; passivos relativos a benefícios pós-aposentadoria, inclusive a fundos de pensão, dos empregados do Bamerindus ou de qualquer companhia adquirida; obrigações com o Banco Central, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Finame e Caixa Econômica Federal; ativos e passivos das filiais, agências e escritórios no exterior; obrigações perante empresas relacionadas ao mesmo grupo econômico do Bamerindus; empréstimos sujeitos a reclassificação ou provisionamento; empréstimos e obrigações relacionadas ao setor agropecuário; obrigações trabalhistas, fiscais, parafiscais, previdenciárias e relativas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, do Bamerindus ou de qualquer empresa adquirida;

e) o HSBC realizou aporte líquido de capital da ordem de R\$ 1 bilhão de reais;

f) o HSBC pagou ao Bamerindus, a título de ágio pela aquisição do fundo de comércio e outros intangíveis relacionados aos negócios bancários, de arrendamento mercantil, de administração de cartões de créditos e de seguros, a importância de R\$ 381.600.00,00;

g) o ágio pago pelo HSBC ao Bamerindus ficou depositado, remunerado pela TR mais 6% a.a., e caucionado em favor do HSBC, por um período máximo de 7 anos, como garantia das obrigações do Bamerindus perante o HSBC; após um período de 3 anos e até o 5º ano, o depósito seria resgatado em parcelas anuais equivalentes a 50% do lucro líquido distribuível no exercício imediatamente anterior do HSBC; o saldo não pago seria resgatado ao final dos 7 anos, acrescido dos encargos contratuais;

h) além do depósito em caução, referido na alínea anterior, o HSBC foi beneficiado com uma carta-garantia, prestada pelo Banco Central, no montante de R\$ 1,06 bilhão; em contra-prestação, o Bamerindus caucionou em favor do Banco Central R\$ 1,272 bilhão em títulos da dívida externa brasileira (*bradies*);

i) o HSBC adquiriu bens imóveis de propriedade do Bamerindus necessários à continuidade da atividade operacional transferida, no valor total de R\$ 200.432.345,40 (duzentos milhões quatrocentos e trinta e dois mil trezentos e quarenta e cinco reais e quarenta centavos);

j) o HSBC recebeu do Bamerindus R\$ 431.876.000,00 (quatrocentos e trinta e um milhões e oitocentos e setenta e seis mil reais), sendo R\$ 375.876.000,00 (trezentos e setenta e cinco milhões e oitocentos e setenta e seis mil reais) para reestruturação de atividades bancárias e R\$ 56 milhões para provisão de natureza trabalhista;

k) os empregados do Bamerindus, diretamente vinculados aos negócios assumidos, foram transferidos para o HSBC, ficando o Bamerindus com a responsabilidade pelos custos trabalhistas não satisfeitos até a data da transferência, cujos valores, quando provisionados, foram transferidos em dinheiro ou em ativos para o HSBC;

l) o HSBC assumiu a administração dos fundos mútuos e de investimentos conduzidos pelo Bamerindus ou por suas controladas, prevendo-se reavaliação dos ativos de cada um dos fundos;

m) o HSBC ficou responsável por serviços de cobrança dos créditos não transferidos, bem como serviços de apoio à administração e operação do Bamerindus. Por esses serviços, o HSBC era remunerado em 3% do valor dos créditos em cobrança, acrescido de mais 6% dos valores efetivamente recuperados;

n) a carteira imobiliária do Bamerindus foi alienada em favor da Caixa Econômica Federal. Para tanto, a Caixa recebeu empréstimo do PROER no valor de R\$ 2,5 bilhões;

o) as ações da Inpacel, que integravam os ativos de empresas ligadas, adquiridas pelo HSBC, foram compradas pelo Bamerindus;

p) o HSBC ficou liberado, pelo prazo de dois anos, da exigibilidade de direcionamento, para aplicação em crédito imobiliário, dos recursos captados sob a modalidade de poupança, com recomposição ao longo do terceiro ano, à razão de

1/12 ao mês;

q) o HSBC, também, ficou liberado de cumprir as condições restritivas previstas no artigo 1º, caput, da Resolução nº 2.212, de 16 de novembro de 95, que impôs menor margem operacional às instituições financeiras autorizadas a funcionar a partir da data de publicação da referida Resolução.

Para implementação das operações listadas nos itens anteriores, o Bamerindus tomou as seguintes providências (CPI - PROER, 2002; p. 115).:

a) efetuou equalização e recomposição da estrutura de ativos e passivos a ser transferida, estimada em R\$ 2.700 milhões;

b) liquidou a assistência financeira prestada pelo Banco Central, cerca de R\$ 850 milhões;

c) adquiriu R\$ 1,272 bilhão em títulos da dívida externa brasileira (*bradies*), a serem caucionados em favor do Banco Central, em contraprestação à garantia do valor de R\$ 1,06 bilhão;

d) transferiu ao HSBC a quantia de R\$ 375,8 milhões com o objetivo de cobrir custos de reestruturação administrativa e operacional;

e) depositou em caução no HSBC o valor de R\$ 381,6 milhões, relativos ao ágio a que se refere a aquisição do fundo de comércio e outros intangíveis relacionados aos negócios bancários, de arrendamento mercantil, de

administração de cartões de créditos e de seguros;

f) adquiriu ações da empresa Inpacel, no total de R\$ 579 milhões;

g) Além disso, foi necessário autorizar a Caixa Econômica Federal a adquirir, nos termos da Resolução nº 2366, de 17 de março de 1997, os créditos detidos pelo Bamerindus junto à Enersul e à Sanesul e que foram transferidos para o HSBC, no valor aproximado de R\$ 236,4 milhões, os quais foram objetos de Protocolo assinados entre o Governo Federal e o Estado de Mato Grosso do Sul, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

Para o cumprimento das condições listadas anteriormente, fez-se necessária a concessão dos seguintes financiamentos ao amparo do PROER (CPI - PROER, 2002; p. 115):

a) ao Bamerindus - Sob Intervenção:

- R\$ 467 milhões, garantidos por R\$ 560 milhões em títulos e créditos contra o Tesouro Nacional (originários de obrigações da Sunaman, Siderbrás e outras);

- R\$ 2,5 bilhões, com garantias de R\$ 3,0 bilhões representadas por créditos contra o Fundo Garantidor de Créditos originários de cobertura dos depósitos à vista, a prazo e de poupança, de saldos até R\$ 20 mil;

b) à Caixa Econômica Federal:

- R\$ 2,5 bilhões, garantidos por títulos e créditos contra o Tesouro Nacional e perante o FCVS, no total de R\$ 3,0 bilhões, para aquisição da carteira imobiliária do Bamerindus.

Sendo assim, os financiamentos a serem concedidos, com amparo no PROER, na operação de venda do Bamerindus para o HSBC, totalizam R\$ 5,4 bilhões, com garantias totais da ordem de R\$ 6,5 bilhões (CPI - PROER, 2002; p. 116).

Em 25 de maio de 1998, antes da liquidação extrajudicial, o Diretor responsável pelos assuntos de Fiscalização propôs um acordo global o qual, mediante o pagamento das possíveis contingências e dos direitos indenizatórios previstos na Cláusula 18 do Contrato de 26 de março de 1997, permitisse a desoneração definitiva do Bamerindus e a liberação da carta fiança prestada pelo Banco Central na mesma data. Para tanto, estimaram-se os seguintes valores (CPI - PROER, 2002, p. 116).:

a) R\$ 430 milhões para pagamento ao HSBC das contingências previdenciárias reconhecidas como integrantes dos planos de complementação de aposentadorias, prêmio de aposentadoria e seguro e assistência médica pós-aposentadoria;

b) R\$ 240 milhões para pagamento ao HSBC pelas contingências fiscais e trabalhistas, sendo R\$ 113 milhões relativos aos passivos de natureza fiscal e R\$ 127 milhões aos passivos de natureza trabalhista;

c) R\$ 170 milhões para pagamento ao HSBC pelos direitos indenizatórios do HSBC perante o Bamerindus, previsto na cláusula 18 do contrato original.

Em contrapartida, o HSBC daria ao Bamerindus e ao Banco Central integral quitação de todas as obrigações trabalhistas e previdenciárias,

desonerando-os de quaisquer responsabilidades, presentes ou futuras, inclusive de natureza fidejussória, que tenham assumido, expressa ou tacitamente, ou que a estes venham a ser imputadas, em juízo ou fora dele, em razão de atos ou fatos relacionados à transferência, para o HSBC, da atividade operacional bancária, de seguros e de administração de cartões de crédito do antigo Grupo Bamerindus (CPI - PROER, 2002, p. 116).

Também se comprometeu o HSBC a indenizar o Bamerindus pelos valores não utilizados, devidamente atualizados (na forma prevista nos respectivos contratos), incidentes sobre os saldos apurados após cada pagamento (CPI - PROER, 2002, p. 116).

Este acordo global foi aprovado. Para fazer face aos recursos pagos ao HSBC, no montante de R\$ 826.017.127,81, o Bamerindus em intervenção utilizou recursos próprios e dos ativos representados pelos créditos e títulos estaduais em seu poder (esses títulos seriam trocados por títulos federais tão logo ultimada a rolagem, recomposição e refinanciamento das dívidas dos respectivos Estados) (CPI - PROER, 2002, p. 116).

Em 26 de março de 1998, é decretada a Liquidação Extrajudicial do Banco Bamerindus do Brasil S.A. Nesta data, a síntese do balanço patrimonial era a seguinte: Massa ativa = R\$ 5.913.330.444,70 (cinco bilhões novecentos e treze milhões trezentos e trinta mil quatrocentos e quarenta e quatro reais e setenta centavos); Massa Passiva = R\$ 11.318.174.452,61 (onze bilhões trezentos e dezoito milhões cento e setenta e quatro mil quatrocentos e cinqüenta e dois reais e sessenta e um centavos) e Passivo a Descoberto = R\$ 5.999.844.007,91 (cinco bilhões novecentos e noventa e nove milhões oitocentos e quarenta e quatro mil sete reais e noventa e um centavos) (CPI - PROER, 2002, p. 117).

Quando da intervenção do Banco Bamerindus, em 26 de março de 1997, como forma de equilibrar o seu ativo com o passivo, foi necessária a utilização dos seguintes recursos, a valores nominais da época: R\$ 2,9 bilhões do PROER para o Banco Bamerindus – sob intervenção; R\$ 2,5 bilhões do PROER para a Caixa Econômica Federal assumir a carteira imobiliária do Bamerindus (CPI - PROER, 2002, p. 126).

Além disso, havia o valor de R\$ 2,3 bilhões a descoberto em reservas bancárias (CPI - PROER, 2002, p. 126).

Ocorre que, na data da intervenção do Banco Bamerindus, 26 de março de 1997, já estava em operação o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), entidade privada, sem fins lucrativos, que objetiva administrar mecanismos de proteção a titulares de crédito em instituições financeiras, até o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). As receitas do FGC são provenientes de contribuições ordinárias (0,025% do montante dos saldos das contas correspondentes) e extraordinárias, se necessário, de seus participantes (CPI - PROER, 2002, p. 126).

Em dezembro de 1998, foi pago ao Banco Central pelo FGC R\$ 1.868.881.318 (um bilhão oitocentos e sessenta e oito milhões, oitocentos e oitenta e um mil, trezentos e dezoito reais) e mais quarenta e oito (48) notas promissórias no valor de R\$ 39.583.333,33 (trinta e nove milhões, quinhentos e oitenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos) corrigidos pela TR, todas já liquidadas (CPI - PROER, 2002, p. 127).

O balanço do PROER, desde sua criação, mostra que o total liberado chegou a R\$ 21 bilhões, o que equivalia na época a cerca de 1% do PIB. Isso representa um baixo custo, comparado com o custo fiscal de programas de ajuste do sistema financeiro de outros países (Tabela 8).

Atualmente, o total de créditos a receber pelo BACEN, decorrentes de empréstimos realizados pelo PROER está em R\$ 19.384.903 mil.

TABELA 8 - CUSTO FISCAL DE PROGRAMAS DE AJUSTE DO SISTEMA FINANCEIRO

PAÍS	ANO	CUSTO/PIB (%)
Argentina	1982	13,0
Chile	1985	19,6
Colômbia	1985	6,0
Venezuela	1994	13,0
Finlândia	1991-93	8,2
Noruega	1988-92	4,5
Suécia	1991-93	4,5
Estados Unidos	1991	5,1
Brasil	1995-96	0,5 – 1,1

FONTE: ROJAS-SUAREZ, LILIANA E WEISSBROD, STEVEN R. *Banking Crisis in Latin American: Experience and Issues*, IDB 1995.

NOTA: Tabela extraída de ANDREZO e LIMA (1999, p. 277).

## 5 CONCLUSÃO

A política monetária brasileira é responsável por múltiplos processos de movimentação financeira nacional e internacional, representando o elo entre as necessidades das pessoas e dos diversos setores da economia.

A necessidade de conhecimento do sistema financeiro do Brasil é crescente ao longo do tempo, explicada pela importância que exerce na economia e segmento empresarial de um país, como também pela maior complexidade que suas operações vêm apresentando. Além disso, é notório e indispensável um bom sistema financeiro para o bom andamento e desenvolvimento de um país, em todos os aspectos.

Posteriormente à implantação do Real no Brasil, notou-se um crescimento econômico elevado. Deve-se isso ao fato de o plano ter conseguido reduzir as taxas cambiais, derrubando a inflação que arruinava a economia brasileira, além de colaborar com a Globalização. As reduções da taxa básica de juros da economia e das limitações ao crédito, abrandando a política monetária restritiva, fazem parte, com outras ações, do propósito do Banco Central do Brasil de zelar pela adequada liquidez da economia.

Cabe também ao Banco Central fiscalizar e regulamentar o Sistema Financeiro Nacional, com medidas rigorosas de controle de expansão do crédito e fiscalização eficaz nos balanços dos bancos, a fim de prevenir no futuro problemas de liquidez similares aos ocorridos em 1995.

Os esforços do BACEN para que a crise de liquidez não se alastrasse no setor foram insuficientes para algumas instituições, conforme estudos de casos nesta monografia. A criação do PROER veio como um instrumento

complementar para não ocorrer uma crise sistêmica.

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

Como se percebe, o PROER não beneficiou um banqueiro específico, mas preservou o sistema e a economia como um todo.

Conclui-se que realizada essa fiscalização e regulamentação, o próprio sistema se regulamentará e evitará o uso de um PROER por instituições financeiras. Com o mundo globalizado e as múltiplas formas de captação dos bancos pode acontecer a repetição de problemas de liquidez, mas cabe ao Banco Central, dentre suas funções, intervir no sistema para garantir o seu funcionamento, evitando crises sistêmicas.

O processo de ganho de independência do Banco Central tem evoluído de forma gradual e diz respeito à direção de casualidade entre estabilização da economia e independência do BACEN, no que tange sua capacidade prática de buscar, de forma prioritária, o objetivo de estabilidade de preços. O citado aumento da independência do Banco Central deve, no entanto, ser fortalecido por um suporte legal, que viabilize sua maior sustentabilidade a longo prazo.

## REFERÊNCIAS

ANDREZO, Andréa Fernandes e LIMA, Iran Siqueira. **Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais**. São Paulo: Pioneira, 1999, p. 272 – 278.

BACEN. **Normativos editados, boletins, balancetes e relatórios**. Vários números. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>.

CARMO, J.L. do; ROSSETTI, J. P. **Economia Monetária**. 6 ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 1992.

CARVALHO, Carlos E. **Bancos e Inflação no Brasil**. Disponível em <[http://www.abphe.org.br/congresso2003/textos/abphe\\_2003\\_56.pdf](http://www.abphe.org.br/congresso2003/textos/abphe_2003_56.pdf)>. Acessado em 03 de setembro de 2005.

CARQUEJA, H. O. **O Conceito de Riqueza na Análise Económica – Apontamentos. II Seminário GRUDIS**. Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 25/10/2003.

CORAZZA, G. **Crise e Reestruturação Bancária no Brasil**. XXVIII Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Campinas, 12 a 15 de dezembro de 2000.

DATZ, Marcelo Davi Xavier da Silveira. **Risco Sistêmico e Regulação Bancária no Brasil**. Rio de Janeiro: 2003, Dissertação de Mestrado Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE).

FRIEDMAN, M. **A theory of the Consumption Function**. Nova York, Princeton University Press, 1957.

GOLDMAN, Alberto. **Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Relações do Banco Central do Brasil com o Sistema Financeiro Privado – CPI PROER**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/comissões/temporarias/cpi/encerradas.html/cpiiproer/relfinal.html>>. Acessado em 17 de maio de 2006.

KRAVETZ, Rafael G. **As Crises Bancárias no Brasil Após o Plano Real: A Atuação do Banco Central**. Curitiba: 2003, Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas), Universidade Federal do Paraná.

KEYNES, J.M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. London: Macmillan, 1936.

KEYNES, J.M. **Collected Writing of J.M.Keynes**. D. Moggridge (ed). London: Macmillan, 1973, v. XIU.

PAULA, Luiz F. R de e ALVES J., Antonio J. **Comportamento dos Bancos, Percepção de Risco e Margem de Segurança no Ciclo Minskiano**. Revista Análise Econômica, ano 21, n. 39 Disponível em <[www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/comportamento\\_dos\\_bancos\\_e\\_ciclo\\_minskiano.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/comportamento_dos_bancos_e_ciclo_minskiano.pdf)>. Acessado em 1 de outubro de 2006.

**PHELPS, E.S.; TAYLOR, J.B. Stabilizing Powers of Monetary Policy Under Rational Expectations. Journal of Political Economy, vol. 85, n. 1, 1977.**

**SOARES, Ricardo P. Evolução Do Crédito de 1994 A 1999: Uma Explicação. Brasília: IPEA. 2001. Disponível em <[www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp25/parte2.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp25/parte2.pdf)>. Acessado em 03 de setembro de 2005.**

**STIGLITZ, J. E.; GREENWALD, B. Towards a new paradigm in monetary economics. University Press, Cambridge, United Kingdom, 2003.**

**VIERA FILHO, F.S. Análise das teorias Keynesianas com ênfase no seu direcionamento para o atual contexto sócio-econômico e jurídico mundial. [s.d.] [s.l], 2006.**