

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.028/2020-1

Natureza: Acompanhamento

Entidade: Banco Central do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DA ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, EM SUA FUNÇÃO DE REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN), EM FACE DA CRISE PROVOCADA PELA PANDEMIA DA COVID-19. MEDIDAS ADOTADAS PELO BCB NA SUPERVISÃO DA HIGIEDEZ DO SFN, EM TERMOS DE ROBUSTEZ PARA SUPORTAR PERÍODOS DE BAIXA ATIVIDADE ECONÔMICA E AUMENTO DA INADIMPLÊNCIA. PROVIMENTO DE LIQUIDEZ CONDIZENTE COM A NECESSIDADE DE CRÉDITO A SER DEMANDADO. INTERLOCUÇÃO COM AGENTES INTERNACIONAIS REGULADORES. GERENCIAMENTO DOS PRÓPRIOS RISCOS PROVENIENTES DAS NOVAS MEDIDAS REGULATÓRIAS ADOTADAS. RISCOS DEVIDAMENTE MAPEADOS E MITIGADOS. MEDIDAS CULMINARAM EM POTENCIAL INCREMENTO DE R\$ 1,2 TRILHÃO NA LIQUIDEZ DO SFN, TENDO SIDO INJETADOS EFETIVAMENTE R\$ 260,2 BILHÕES NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELA AUTORIDADE MONETÁRIA CONCORRERAM, CERTAMENTE, PARA A EXPANSÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITO DOS BANCOS. RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO ENTRE AS MEDIDAS DE AMPLIAÇÃO DE LIQUIDEZ NO MERCADO E DE FLEXIBILIZAÇÃO REGULATÓRIA EXECUTADAS PELO BANCO CENTRAL E A CONCESSÃO DE NOVOS CRÉDITOS. NOVAS MEDIDAS PARA DIRECIONAMENTO DO CRÉDITO PARA AS EMPRESAS DE MENOR PORTE. MEDIDAS ESTÃO ALINHADAS ÀS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS EMITIDAS PELO FINANCIAL STABILITY BOARD E PELO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. ENCAMINHAMENTO DAS CONCLUSÕES AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 45), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 46 e 47):

“I – INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Acompanhamento da atuação do Banco Central do Brasil (BCB) em sua regulação do Sistema Financeiro Nacional, em face à crise provocada pela pandemia do COVID-19. Tal ação de controle se destina a avaliar as medidas adotadas no acompanhamento da higidez do Sistema Financeiro Nacional, em termos da sua robustez para suportar períodos de baixa atividade econômica e aumento da inadimplência; ao provimento da liquidez condizente com a necessidade de crédito a ser demandado; na interlocução com agentes internacionais reguladores (Comitê de Basileia e *Financial Stability Board*), sobre regras mundiais de proteção ao sistema financeiro; e, finalmente, sobre o gerenciamento dos próprios riscos provenientes das novas medidas regulatórias adotadas.
2. O processo de fiscalização é do tipo Acompanhamento (Acom), visto que as informações obtidas em reuniões ou em resposta a diligências são, *a priori*, suficientes para acompanhar o objeto fiscalizado, sendo necessário elaborar instrução para a análise da documentação obtida.
3. Ainda, adequado informar que, de acordo com diretrizes da Cogep (Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas), as edições dos relatórios de acompanhamento relativos ao Covid-19 são mensais. Nesse sentido, arbitrou-se a data de corte das informações a serem analisadas até o 8º dia de cada mês, de forma que essa primeira instrução versa, em regra, sobre as informações colhidas juntos ao BCB até o dia 8/5/2020.

II – HISTÓRICO

4. Mediante Questão de Ordem do Plenário, em 23/3/2020, ficou aprovado Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à COVID-19 e suas consequências (peça 2).
5. Ato contínuo, a SecexFinanças autuou o presente processo e registrou a Fiscalização 77/2020, iniciando formalmente os trabalhos por intermédio da Portaria-SecexFinanças 178/2020, 183/2020 e 256/2020 (peças 3, 4 e 20).
6. Concomitantemente, esta Secretaria e o BCB já conversavam para estabelecer canais mais ágeis de comunicação, uma vez que a realidade apresentada pelo isolamento social impôs nova sistemática de trabalho (peça 7).
7. Na mesma linha, o BCB e auditores desta secretaria realizaram gestões iniciais que culminaram na metodologia adotada neste trabalho, que passou a ser formalizada por intermédio de ofícios de requisição encaminhados por e-mail. Intenta-se além de transparecer, uma por uma, todas as medidas implementadas pelo Banco Central em resposta à crise do COVID-19, fomentar a adequada gestão de riscos associadas a cada medida, esclarecendo não somente quais os potenciais reflexos de cada ação, mas, principalmente, as providências tomadas pelo BCB em resposta a tais riscos. Avalia-se que tal metodologia possa oferecer um *accountability* amplo das ações sob responsabilidade daquela autarquia no enfrentamento dos reflexos da pandemia no sistema financeiro nacional.
8. Em tais gestões, optou-se por realizar um piloto com três medidas já adotadas pelo Bacen, que foram escrutinadas pela SecexFinanças e devolvidas para ajustes àquela autarquia. Tal protótipo, ao mesmo tempo que identifica as medidas tomadas – cada qual com um objetivo específico –, enumera os respectivos riscos e respostas tomadas. As peças 28-37 permitem observar as trocas de informações entre a SecexFinanças e as unidade técnicas do BCB.
9. Até o presente momento foram encaminhados cinco ofícios de requisição (peças 8, 9, 11, 32 e 36) sendo solicitado, em suma:
 - a) Ofício de Requisição 01-77/2020-TCU/SecexFinanças, 28/4/2020 (peça 8): análise de risco de todas as medidas já adotadas e análise das novas medidas em D+1 (no dia seguinte a sua publicação);
 - b) Ofício de Requisição 02-77/2020-TCU/SecexFinanças, 28/4/2020 (peça 9): ajustes pontuais nas análises de riscos enviadas;
 - c) Ofício de Requisição 03-77/2020-TCU/SecexFinanças, 28/4/2020 (peça 11): Informações relativas ao nível de liquidez; operações compromissadas e planejamento de novas medidas;

d) Ofício de Requisição 04-77/2020-TCU/SecexFinanças, 29/5/2020 (peça 32): informações específicas sobre alguns *templates* e Manual de Procedimentos e Rotinas das Linhas Temporárias de Especial Liquidez lastreadas em debêntures e em letras garantidas;

e) Ofício de Requisição 05-77/2020-TCU/SecexFinanças, 17/6/2020 (peça 36): manifestação do BCB sobre risco apontado pela unidade técnica do próprio banco e sistematizada pela SecexFinanças.

10. Além disso, em cumprimento ao Despacho exarado pelo Exmo. Relator (peça 19), foi expedido Ofício 28285/2020-TCU/Seproc, de 9/6/2020 (peça 21), recebida em 10/6/2020 (peça 20), com prazo para resposta até 22/6/2020, respondido em 23/6/2020 (peças 25-27). Contudo, não serão – por ora – analisadas com profundidade nesta instrução, uma vez que a relação STN e BCB pode ser mais bem aproveitada quando se tocar na possível transferência do resultado da Autoridade Monetária à STN. A diligência solicitava esclarecimento dos seguintes pontos:

a) Quais outros instrumentos, além das operações compromissadas, o Banco Central possui para afetar a liquidez do SFN? Informar os montantes utilizados;

b) Levando em consideração a desejável e importante independência do Banco Central do Brasil, como se dá a interação com os demais órgãos do Governo Federal, principalmente a STN?;

c) Há canais formais de comunicação com a STN? Informar as normas, conforme o caso;

d) Na gestão da dívida e financiamento do Governo Federal, bem como políticas públicas relevantes, o BCB possui uma atuação mais passiva (recebe os dados e ajusta sua expectativa de fatores condicionantes da base monetária) ou mais ativa (ajuda a construir a política com base em sua experiência)? Incluir nessa análise os diversos conselhos que o BCB participa;

e) Considerando que em última instância é uma decisão das instituições financeiras realizar operações com clientes ou com o Banco Central, qual é o limite em que o BCB pode estimular que elas ampliem sua concessão de crédito? Informar, com base em sua experiência, quais são os órgãos federais que possuem mais capacidade de influenciar essas instituições financeiras;

f) Ao que tudo indica a Autoridade Monetária está conferindo o suporte necessário à manutenção da estabilidade monetária, de inflação e cambial, contudo, em tese, em um cenário de grande deterioração do PIB, queda sem precedentes das receitas, elevada frustração da rolagem da dívida e venda de novos títulos do tesouro e deflação, quais seriam as principais dificuldades em controlar o juro, inflação e câmbio?

g) Informar se o FBS, FMI, ou outras entidades estão emitindo sugestões ao Banco Central do Brasil e, em caso positivo, apresenta-las.

11. Nesse contexto, quadro contido à peça 38 demonstra a situação das informações já repassadas pelo BCB, considerando a data de 8/6/2020. Até essa data, 95% das análises de riscos foram tratadas. Importante destacar que se trata apenas de uma referência estanque, que pode – e deve – variar conforme novas medidas forem adotadas pelo BCB e analisadas pela SecexFinanças.

12. A visão geral do objeto, riscos do acompanhamento, *disclaimer* e proposta metodológica constam na primeira instrução (peça 16) e constarão na instrução final, dessa forma, optou-se por excluir desta instrução intermediária.

III – EXAME TÉCNICO

13. Como é cediço, a pandemia do COVID-19 é um problema sanitário que aflige todo o planeta. Internamente, seguindo as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), o Ministério da Saúde recomendou à sociedade brasileira o distanciamento social, na tentativa de achatamento da curva de infectados no país. Consequentemente, governadores de vários estados brasileiros determinaram, via Decreto, o fechamento de empresas não consideradas essenciais.

14. Diante desse quadro, o governo federal se viu compelido a adotar uma série de medidas de cunho fiscal, monetário e social, na tentativa de atenuar os efeitos deletérios na economia, com o fito de dar suporte à continuidade do funcionamento da economia e de garantir uma renda mínima

para os vulneráveis, notadamente, os que se encontram na informalidade.

15. Ato contínuo, o Presidente do BCB, em coletiva de imprensa, destacou que um dos principais objetivos da Autoridade Monetária em momentos de crise de grande porte, como a atual, é manter a funcionalidade dos mercados financeiros. Desse modo, afirma que, para evitar disfuncionalidades e assegurar a confiança dos mercados, devem ser implementadas medidas que visem:

1. Manter o sistema bancário líquido e estável, para fazer frente aos desafios que se apresentam;
2. Garantir um sistema capitalizado, para que o canal de crédito continue a funcionar normalmente;
3. Ofertar condições especiais para que os bancos possam rolar as dívidas dos setores afetados pela crise, monitorando os créditos que saíram do sistema financeiro, com o intuito de evitar eventuais contágios;
4. Garantir que o mercado cambial funcione com normalidade, sem disfuncionalidades de liquidez;
5. Manter as condições monetárias estimulativas, para que o crédito sirva como canal de impulso ao crescimento, sem prejuízo ao objetivo de manter a inflação controlada.

16. Em face disso, a Autoridade Monetária implementou uma série de medidas para o enfretamento da crise, que resultaram no incremento de liquidez no Sistema Financeiro Nacional e na melhoria das condições creditícias, que serão analisadas em item específico desta instrução.

17. Uma vez evidenciadas as principais medidas adotadas pelo BCB, há uma consolidação da estimativa do impacto global das medidas implementadas, no quadro a seguir.

Medida	Impacto	Valor	
	Potencial	Implementado	2008
Liberação de liquidez			
Compulsório + Liquidez de curto-prazo (LCR)	R\$ 135 bi	R\$ 135 bi	–
Liberação adicional de compulsório	R\$ 70 bi	R\$ 70 bi	R\$ 82 bi
Flexibilização da LCA	R\$ 2,2 bi	R\$ 2,2 bi	–
Empréstimo com lastro em LF garantidas	R\$ 670 bi	R\$ 21 bi	–
Compromissadas com títulos soberanos brasileiros	R\$ 50 bi	R\$ 25 bi	R\$ 25 bi
Novo DPGE	R\$ 200 bi	R\$ 3,9 bi	R\$ 10 bi
Empréstimo com lastro em debêntures	R\$ 91 bi	R\$ 3,0 bi	–
Total	R\$ 1218,2 bi	R\$ 260,2 bi	R\$ 117 bi
% do PIB	16,7%	3,6%	3,8%
Liberação de Capital *			
Overhedge	R\$ 520 bi	R\$ 520 bi	–
Redução do ACCP	R\$ 637 bi	R\$ 637 bi	–
Redução de capital para operações de crédito a PMEs	R\$ 35 bi	R\$ 35 bi	–
Total	R\$ 1192 bi		–
% do PIB	16,4%		0,0%
Dispensa de provisionamento por repactuação	** R\$ 3200 bi	R\$ 550 bi	–
Outras medidas			
Linha de swap de dólar com o Fed	US\$ 60 bi		US\$ 30 bi
% do PIB	4,1%		2,4%
Criação de linha de crédito especial para PMEs	R\$ 40 bi	R\$ 1,9 bi	–
% do PIB	0,5%		–

Fonte: BCB

(fonte: BCB, apresentação do Presidente do BCB em 1/6/2020)

18. Observa-se, assim, que essas medidas resultaram em expressivos montantes, conforme informados no sítio e internet do BCB, de liberação de liquidez, liberação de capital e outras providências.

19. Abaixo, quadro das medidas adotadas no contexto de combate aos efeitos deletérios da pandemia de Covid-19 e em qual instrução será analisada com maior profundidade:

Norma	Nº	Data Emissão	Objeto	Instrução
Circular	3987	20/02/2020	Redução de Compulsório 1	Nesta instrução
Circular	3986	21/02/2020	Aperfeiçoamento nas regras do <i>Liquidity Coverage Ratio</i>	Nesta instrução
Resolução	4782	16/03/2020	Estabelece critérios temporários para operações reestruturadas	Nesta instrução
Resolução	4784	18/03/2020	Tratamento do <i>overhedge</i> no PR	Nesta instrução
Resolução	4783	18/03/2020	Redução do ACP de Conservação	Nesta instrução
Circular	3990	18/03/2020	Compromissadas de <i>global bonds</i>	Primeira Instrução
Circular	3992	19/03/2020	Altera regras de compromissadas de <i>global bonds</i>	Primeira Instrução
Circular	3991	19/03/2020	Horário de atendimento ao público das agências	Primeira Instrução
Resolução	4788	23/03/2020	Altera regras de emissão de letras financeiras	Nesta Instrução
Resolução	4787	23/03/2020	Altera regras de direcionamento de recursos captados via LCA	Nesta instrução
Resolução	4786	23/03/2020	Empréstimos por meio da LTEL	Próxima Instrução
Resolução	4785	23/03/2020	Novo DPGE	Primeira Instrução
Circular	3993	23/03/2020	Liberção de Compulsórios de depósitos a prazo	Nesta instrução
Circular	3994	24/03/2020	Define regras de operações de empréstimo por meio da LTEL	Próxima Instrução
Resolução	4791	26/03/2020	Altera regras sobre critérios temporários para operações reestruturadas	Nesta instrução
Resolução	4796	02/04/2020	Altera procedimento no Proagro de comunicação de perdas	Primeira Instrução
Resolução	4795	02/04/2020	LTEL-LFG	Próxima Instrução
Resolução	4794	02/04/2020	<i>Swap</i> com o Fed	Nesta instrução
Resolução	4800	06/04/2020	Operações de crédito para financiamento de folhas de pagamento no âmbito do PESE	Nesta instrução
Resolução	4799	06/04/2020	Ajuste no valor da garantia máxima do FGC	Primeira Instrução
Resolução	4797	06/04/2020	Limita distribuição de dividendos e outros resultados	Nesta instrução
Circular	3997	06/04/2020	Liberção de compulsórios dos financiamentos do PESE	Nesta instrução
Circular	3996	06/04/2020	Altera regras de operações de empréstimo por meio da LTEL-LFG	Próxima Instrução
Resolução	4803	09/04/2020	Critérios para constituição de PCLD em função da pandemia	Nesta Instrução
Circular	4001	13/04/2020	Liberção de compulsórios de depósito a prazo sobre LF recomprada	Nesta Instrução
Resolução	4805	23/04/2020	DPGE entre instituições financeiras associadas	Primeira Instrução

Resolução	4813	30/04/2020	Altera requerimento prudencial aplicável das instituições mais simples - S5	Nesta Instrução
Resolução	4810	30/04/2020	Medidas de caráter emergencial para o crédito rural	Nesta Instrução
Circular	4020	26/05/2020	Medidas de estímulo ao uso da Poupança social digital	Nesta Instrução
Resolução	4819	02/06/2020	Liberação de recursos mediante prenotação do registro	Próxima Instrução
Resolução	4820	02/06/2020	Atualização - Restrição de dividendo	Próxima Instrução

20. Cabe mencionar que cada medida foi analisada de forma individual, cujos potenciais riscos apontados pelo próprio BCB foram considerados um a um, contidos no Anexo 'A' (peça 44).

21. Cabe, ainda, esclarecer que as linhas temporárias de especial liquidez serão analisadas mais detidamente nas próximas instruções, uma vez que a SecexFinanças optou por realizar testes substantivos em algumas linhas, para verificar a integridade das operações, e, ainda, está discutindo com o BCB a melhor forma de operacionalizar esses testes.

22. Isso considerado, viu-se a oportunidade de trabalhar o Acompanhamento em duas frentes:

- a. uma micro, considerando cada análise individualmente; e
- b. uma macro, para verificar e entender os efeitos das medidas na economia como um todo, inclusive o alinhamento às sugestões de organismos internacionais.

23. Já se evidenciou, no Relatório anterior, ser possível previamente afirmar que, em algumas situações, ainda que, na prática, eventual medida seja pouco utilizada – ou até mesmo não utilizada – tal constatação não permite, de forma alguma, afirmar que tal providência não tenha atingido o seu objetivo. O mercado financeiro e a economia real trabalham muitíssimo com o ativo 'confiança'. A mera existência de um rol de providências ou capacidade de resposta já provém expectativa apta a, por si só, render resultados.

24. Para exemplificar tal situação, cabe citar um evento específico que ocorreu durante crise do *subprime* de 2008. A exemplo da atual crise, naquela época, o BCB adotou uma série de medidas para atenuar os seus deletérios efeitos. Em um determinado momento, o mercado de câmbio estava caminhando para uma eventual disfuncionalidade, dada a uma altíssima demanda por dólar e a uma extrema volatilidade *intraday* desse mercado naquele período. Por conseguinte, a Autoridade Monetária informou ao público que aumentaria consideravelmente as suas intervenções no mercado do câmbio. A partir de então, o que se observou, pelo menos nos primeiros dias subsequentes, foi a diminuição da volatilidade, ainda que as intervenções do BCB nesses dias sequer chegassem perto do anunciado, pois o montante de operações transacionadas foi apenas marginalmente superior ao que já vinha fazendo, antes do informe ao mercado.

25. Esse foi um exemplo de uma medida implementada pelo Banco Central que, embora tenha sido executada de forma acanhada, frente ao montante anunciado, produziu os efeitos desejados, quais sejam, a estabilidade relativa da taxa de câmbio, objetivo máximo da política cambial, bem como a garantia de que o mercado de câmbio funcionasse em normalidade, sem disfuncionalidades de liquidez, como pode ocorrer em momentos de estresse. Desse modo, foi possível assegurar, naquele momento, em que pese a reduzida materialização da medida, o reestabelecimento da confiança dos mercados.

26. Assim, quando for avaliada a eficácia de cada medida implementada para enfrentamento da crise hodierna, a sua parametrização sempre terá como balizamento as prerrogativas e o atingimento dos objetivos institucionais do BCB.

27. Outrossim, nesse contexto, necessário mencionar que o incremento em R\$ 1,2 trilhão de liquidez deve ser compreendida como uma injeção de liquidez potencial máxima. Não significa, diante de todo o já exposto, que, efetivamente, esse foi o incremento efetivo imediato de liquidez nas instituições financeiras. Para exemplificar essa situação, mencione-se a recém-criada operação

de empréstimos com lastro em debêntures, a LTEL-Debêntures, em que o BCB estimou uma injeção de liquidez em torno de R\$ 91 bilhões. Ocorre que essa transação consiste em uma linha de crédito aberta e disponibilizada pelo BCB aos agentes integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN), sendo uma fonte de captação de recursos. Logo, o montante de operações realizadas ao longo desta crise pode ou não chegar a esse valor estimado, a depender de vários fatores, como, por exemplo, a demanda efetiva dos bancos por esse instrumento. Raciocínio semelhante deve empreendido para algumas outras medidas adotadas pelo BCB. Com efeito, até o momento, o aumento efetivo da liquidez no Sistema Financeiro Nacional foi na ordem de R\$ 260,2 bilhões, conforme quadro acima. Nessa senda, na tabela abaixo, é possível observar, sob um enfoque mais analítico, os status das medidas implementadas até o momento:

MEDIDA	IMPACTO POTENCIAL	IMPACTO OBSERVADO	STATUS
LIBERAÇÃO DE LIQUIDEZ			
Compulsório + Liquidez de curto-prazo (LCR)	135 bi	A liberação de compulsório decorrente da redução da alíquota sobre depósitos a prazo de 31% para 25% e o aperfeiçoamento no cálculo do LCR resultaram num incremento de R\$ 135 bi na liquidez disponível no SFN.	Concluída
Liberação de adicional de compulsório	70 bi	A redução da alíquota para 17% resultou na liberação adicional de compulsório no montante de R\$ 70 bilhões.	Concluída
Flexibilização de LCA	2,2 bi	O impacto de R\$ 2,2 bi foi integralmente realizado quando da implantação da medida. Destacamos que houve forte crescimento no volume de LCAs emitidas em março e abril de 2020, R\$ 15,9 bilhões e R\$ 21,3 bilhões respectivamente, o que representa incrementos de 50% e de 101% respectivamente em relação às emissões de fevereiro de 2020.	Concluída
Empréstimo com lastro em LF garantidas	670 bi	As solicitações da primeira tranche foram recebidas até 30 de abril, tendo sido liberados pelo Banco Central do Brasil R\$ 20,6 bilhões a 30 instituições no mês de maio. Os pedidos da segunda tranche foram recebidos até 28 de maio e resultaram em nova liberação da ordem de R\$5,4 bilhões a 23 instituições, sendo 8 com novas instituições. As operações realizadas em maio e junho contemplaram 38 instituições e já totalizam R\$26,0 bilhões liberados. Outras tranches estão previstas até dezembro de 2020.	Em andamento
Compromissadas com títulos soberanos brasileiros	50 bi	A medida propicia liquidez em moeda estrangeira às instituições financeiras nacionais, tendo como garantia títulos soberanos do Brasil (Global bonds) detidos por essas instituições. Até 4 de junho foram realizadas operações no valor total de USD 9,19 bilhões (R\$ 46,42 bilhões). O valor máximo 'em ser' foi de USD 4,36 bilhões (R\$ 21,97 bilhões) e o valor 'em ser' em 3 de junho era de USD 497 milhões (R\$ 2,51 bilhões). *Utilizada a cotação da Ptax de venda do dia 03/06/2020, 5,0516 R\$/US\$.	Em andamento
Novo DPGE	200 bi	Até 9 de junho, 52 instituições financeiras haviam emitido DPGEs, cujo estoque total alcançou R\$ 5,0 bilhões, principalmente bancos pequenos e médios e sociedades de crédito, financiamento e investimento.	Em andamento
Empréstimos com lastro em debêntures	91 bi	As operações puderam ser realizadas até 30 de abril de 2020. No total, no período de 24.3.2020 (data de publicação da medida) a 30.4.2020, os	Concluída

		bancos adquiriram debêntures no valor de R\$ 5,7 bilhões. A medida contribuiu para a redução em 30% do spread que vinha sendo observado no mercado secundário desses papéis. Com base nessas operações, o BC realizou operações de empréstimo a IFs no montante de R\$ 1,4 bilhão, com lastro em debêntures adquiridas nesse período. Adicionalmente, foram liberados R\$ 1,6 bilhão de compulsório pela recompra de Letras Financeiras de emissão própria com montante equivalente de compra de debêntures no mercado secundário.	
Total	R\$ 1218,2 bi		
% do PIB	16,7%		
LIBERAÇÃO DE CAPITAL			
Overhedge	520 bi	A medida teve como efeito imediato a ampliação da folga de capital do SFN em R\$ 46 bilhões, montante que tem o potencial de suportar operações de crédito de aproximadamente R\$ 520 bilhões.	Concluída
Redução do ACCP	637 bi	A medida teve como efeito imediato a ampliação da folga de capital do SFN em R\$ 56 bilhões, montante que tem o potencial de suportar operações de crédito de aproximadamente R\$ 637 bilhões.	Concluída
Total	R\$ 1157 bi		
% do PIB	16,4%		
Dispensa de provisionamento por pactuação	3200 bi	Até o dia 5 de junho, a ação permitiu a prorrogação de 10,7 milhões de contratos no valor total de R\$ 614,5 bilhões, com efeito sobre parcelas que somam R\$ 72,2 bilhões. Desse total, R\$ 29,7 bilhões foram para pessoas físicas; R\$ 9,2 bilhões para micro e pequenas empresas; R\$ 20,2 bilhões para empresas médias; e R\$ 13,2 bi para grandes empresas. Essa prorrogação, que preserva as taxas originalmente pactuadas, beneficia principalmente famílias e micro e pequenas empresas, e representam um alívio que lhes permite ajustar os seus fluxos de caixa no atual cenário.	Em andamento
OUTRAS MEDIDAS			
Linha de swap de dólar com Fed	US\$ 60 bi	Não houve acionamento da linha.	Em andamento
% do PIB	4,1%		
Criação de linha de crédito especial para PMEs (PESE)	40 bi	Até o dia 8 de junho haviam sido liberados empréstimos no valor de R\$ 3,7 bilhões, beneficiando 1.750.502 empregados de 102.845 empresas financiadas. Dos pedidos de crédito feitos pelas empresas ao amparo do Programa, 96,3% foram aprovados pelas instituições financeiras.	Em andamento
% do PIB	0,5%		

Fonte: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/acompanhamento_covid19>, obtido em 12/6/2020, com adaptações. (Observação: há algumas divergências entre esta tabela e o quadro acima desta tabela, em função das diferentes datas de levantamento das informações)

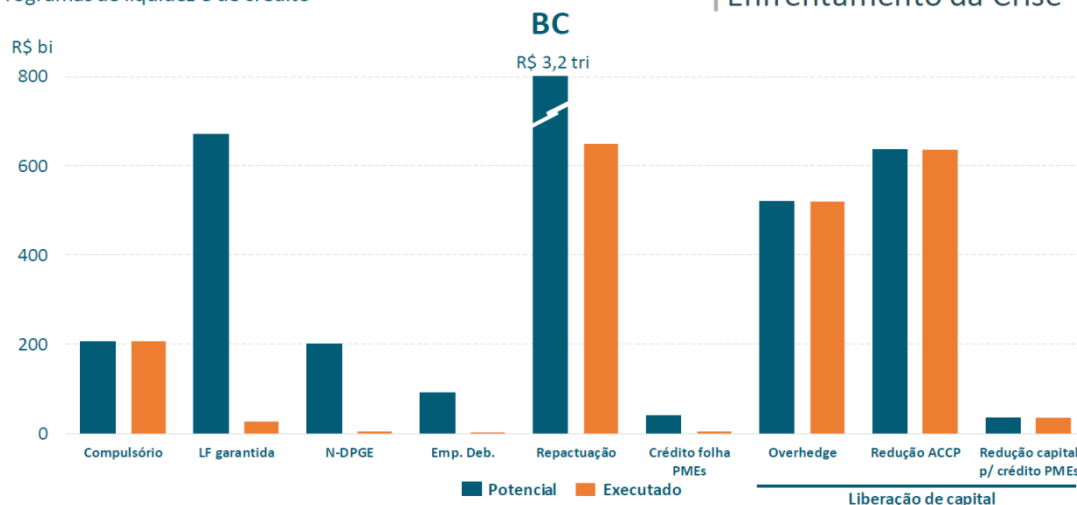
28. Em complemento, no gráfico abaixo, é possível verificar o quanto foi executado frente ao potencial das principais medidas implementadas.

Reação da autoridade monetária

Programas de liquidez e de crédito

Medidas

Enfrentamento da Crise



Fonte: (<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o1_RCN_Coletiva%2023_06_vpub.pdf>, consultado em 24/6/2020, peça 43, p. 10.)

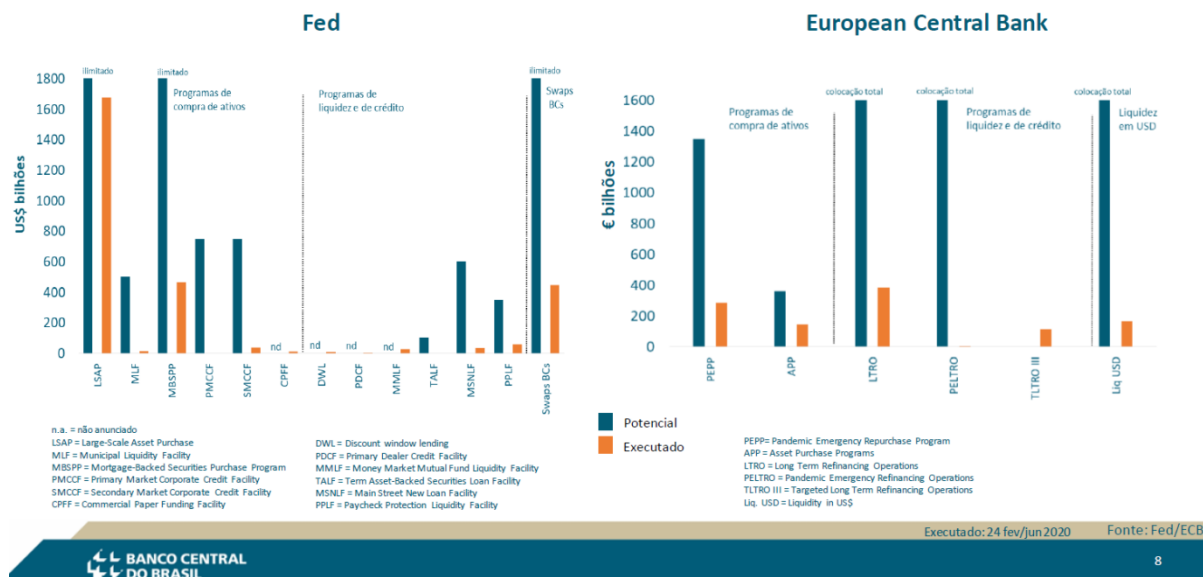
29. Nesse norte, fazendo um breve parêntese para fins de comparabilidade, é possível verificar o nível de execução das medidas implementadas por outros bancos centrais ao redor do mundo.

Reação da autoridade monetária

Velocidade de implementação das medidas é limitada, mesmo em economias avançadas

Medidas

Enfrentamento da Crise

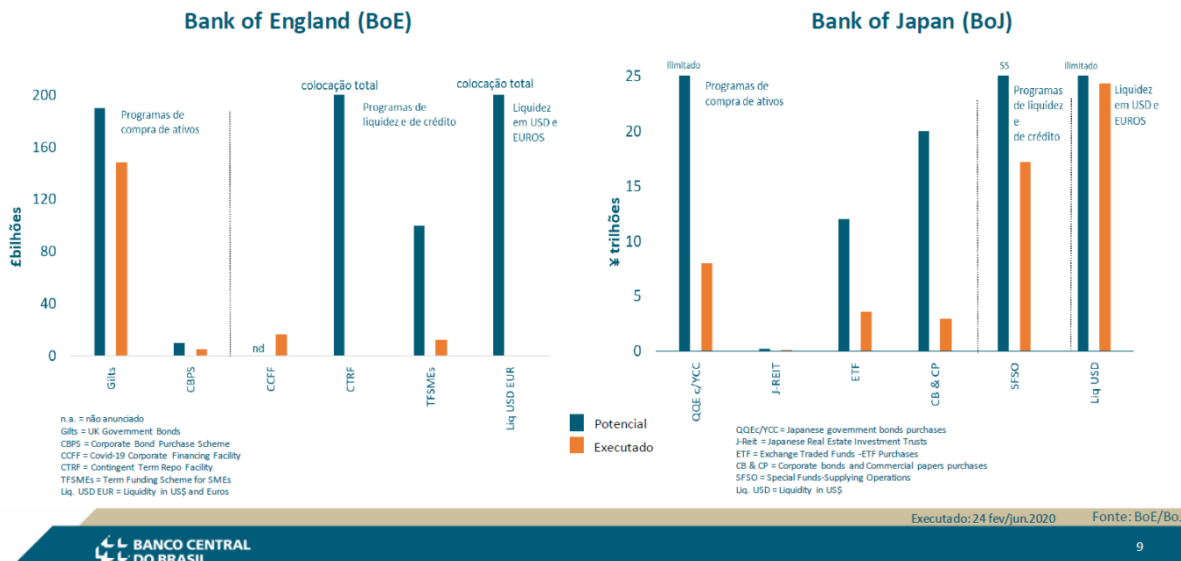


Reação da autoridade monetária

Velocidade de implementação das medidas é limitada, mesmo em economias avançadas

Medidas

Enfrentamento da Crise



Fonte: (<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o1_RCN_Coletiva%2023_06_vpub.pdf>, consultado em 24/6/2020, peça 43, p. 8-9)

30. De uma forma geral, observa-se que, quanto às ações implementadas para o enfrentamento da crise pelos bancos centrais dos Estados Unidos, da Inglaterra, da União Europeia e do Japão, há medidas que, até o momento, foram executadas em um patamar bem aquém do seu potencial máximo, assim como vem ocorrendo com o BCB. Nesse aspecto, as autoridades monetárias estão alinhadas, uma vez que, para implementação de algumas medidas, exige-se uma regulação nova a carecer de tempo, bem como, em algumas outras situações, exige-se demanda do mercado para utilização de um determinado instrumento financeiro usado pela autoridade monetária em uma determinada linha de ação. Ademais, pode ocorrer a situação de, mesmo com a utilização aquém do esperado de tal instrumento, tal fato já ser suficiente para que os mercados retomem a funcionalidade desejada, não necessitando de intervenções adicionais por parte da Autoridade Monetária.

31. Ainda no que se refere às considerações iniciais, cabe ainda diferenciar o que vem a ser as medidas de liberação de capitais e as de liberação de liquidez, destacadas no quadro acima.

32. Sob uma perspectiva simplista, quando a Autoridade Monetária afrouxa as regras de capital regulamentar (que normalmente ocorre em momentos de crise, como o atual), aumenta-se a capacidade de as instituições financeiras concederem mais crédito. Por exemplo, com a flexibilização das regras de *Overhedge*, tal medida teve como efeito imediato a ampliação da folga de capital do SFN em R\$ 46 bilhões, montante que tem o potencial de suportar operações de crédito de aproximadamente R\$ 520 bilhões, conforme informado em tabela acima. Dessa sorte, as regras de afrouxamento regulatório têm o efeito prático de majorar a capacidade de concessão de crédito dos bancos, estabelecendo um aumento no limite operacional máximo para concessão de créditos, sem comprometer a higidez imposta pelas regras macro prudenciais. Então, com as medidas implementadas, a capacidade para concessão de novos empréstimos foi aumentada em torno de R\$ 1,1 trilhão para o Sistema Financeiro Nacional como um todo, considerando o nível de capital próprio já alocado pelos bancos.

33. Urge sublinhar, todavia, uma questão é o incremento do limite operacional dos bancos para conceder empréstimos – por meio da flexibilização do capital regulatório –; outra circunstância é o *quantum* de disponibilidade financeira que as instituições financeiras detêm para a concessão de novos créditos, que corresponde ao conceito de liquidez. Assim, com as medidas adotadas pelo BCB, a liquidez dos bancos (ou seja, o montante de recursos financeiros que dispõem para conceder empréstimos) foi majorado, efetivamente, até o presente momento, na ordem de R\$ 260

bilhões. Desse modo, de nada adiantaria apenas afrouxar o capital regulamentar sem que houvesse o incremento na liquidez das instituições financeiras, para o devido enfrentamento dos efeitos deletérios econômico-financeiros decorrentes da pandemia do Covid-19.

34. Deve-se atentar, ainda, para a recente promulgação da Emenda Constitucional 106/2020, da popularmente chamada ‘PEC do orçamento de guerra’, que demandará um novo ciclo normativo por parte do BCB.

III.1. Análise individual das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil no combate aos efeitos da pandemia de Covid-19 a partir das informações coletadas

35. Conforme mencionado, cada medida foi analisada de forma individual, cujos potenciais riscos apontados pelo próprio BCB foram considerados um a um, contidos no Anexo ‘A’ (peça 44). Optou-se por essa segregação para evitar que a instrução ficasse demasiada volumosa, dando-se, nesta seção, destaque ao risco identificado e trabalhado junto com a equipe técnica do BCB.

Risco identificado

36. Conforme é possível verificar no Anexo ‘A’ (peça 44), em diversas análises de riscos das medidas adotadas pelo BCB, as unidades técnicas do banco deixaram registrado o risco de que houvesse a expectativa de que as medidas visavam a ampliação das operações de crédito e não o aumento da liquidez para o sistema financeiro, por exemplo, as medidas de redução de compulsórios e linhas temporárias de especial liquidez.

37. Nesse sentido, entende-se que esse risco é de fato pertinente, inclusive foi apontado no primeiro relatório (peça 16, p. 4), uma vez que o caráter técnico das medidas adotadas causa uma dificuldade natural em se compreender adequadamente quais são os objetivos de cada medida adotada.

38. Nesse contexto, o sítio de internet do BCB possui uma aba a qual apresenta brevemente as medidas adotadas, intitulada de ‘Medidas de combate aos efeitos da COVID-19’ (https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19). Observa-se que a forma de diálogo proposta não é de tão simples entendimento:

Um dos principais objetivos do Banco Central em momentos de crise é manter a funcionalidade dos mercados e, com isso, apoiar o funcionamento da economia real. Cabe ao Banco Central garantir o funcionamento dos mercados financeiros, pois quando esses mercados não funcionam de forma adequada a economia é fortemente impactada.

Para diminuir o impacto dos efeitos da pandemia causada pelo novo coronavírus sobre a economia brasileira, o Banco Central vem adotando uma série de medidas fundamentais para promover o bom funcionamento do mercado, sem abrir mão da solidez e da estabilidade do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Para isso, o Banco Central anunciou várias medidas para assegurar bom nível de liquidez para o SFN e para fazer fluir o canal de crédito. A ideia é que os bancos tenham recursos prontamente disponíveis em volume suficiente para emprestar e para refinarar dívidas das pessoas e empresas mais afetadas pela crise.

Ao todo, as medidas anunciadas têm o potencial de ampliar a liquidez do sistema financeiro em R\$1.217 bi, equivalentes a 16,7% do Produto Interno Bruto (PIB).

39. Após essa introdução, o sítio de internet apresenta uma breve explanação de cada medida adotada, como, por exemplo, o excerto do ‘Aperfeiçoamento nas regras do *Liquidity Coverage Ratio*’:

A medida reduziu com segurança os requerimentos de liquidez para as instituições brasileiras. A redução de aproximadamente R\$86 bilhões na necessidade de as instituições financeiras carregarem outros ativos líquidos de alta qualidade permitirá que se amplie a capacidade de conceder crédito.

40. Outro exemplo, ‘empréstimo com lastro em letras financeiras garantidas por operações de crédito (LTEL-LFG)’:

O Banco Central poderá conceder empréstimos às instituições financeiras tendo como garantia ativos financeiros e valores mobiliários que integrem o ativo da instituição financeira, por meio da Linha Temporária Especial de Liquidez - Letras Financeiras Garantidas (LTEL - LFG). A medida pretende assegurar a manutenção de níveis adequados de liquidez no sistema financeiro, colaborando para o normal funcionamento do mercado de crédito, com potencial para liberar R\$670 bilhões de liquidez. Clique para ler a Resolução 4.795.

41. Para um cidadão comum, mesmo com uma leitura atenta dessa descrição, não é possível concluir se os recursos a serem empregados nessa linha de crédito são públicos, e qual a fonte empregada (se do orçamento fiscal ou da autoridade monetária), se possuem exigências da contraparte ou qual é o prêmio cobrado. Nesse sentido, para entenderem esses pontos, os cidadãos interessados teriam que se debruçar nas regulamentações, resoluções e circulares, as quais, tampouco, são de simples compreensão.

42. Diante dessas informações, **em tese**, não cremos que seria sem razão inferir que o nosso cidadão médio teria dificuldades em entender se os recursos envolvidos são públicos ou privados ou, ainda, sentir dificuldade em compreender como uma injeção tão grande de recursos na economia resulta em 60% dos pedidos de empréstimos de pequenas empresas sendo negados, conforme amplamente divulgado na mídia por pesquisa da Sebrae e Fundação Getúlio Vargas (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/16/com-pandemia-busca-por-emprestimos-cresce-mas-credito-bancario-segue-restrito-e-carro.ghtml>).

43. Lembrando, aqui, que de fato está tendo mais oferta de empréstimos pelos bancos do que em 2019, contudo, também houve um crescimento expressivo da demanda (<https://portal.febraban.org.br/noticia/3452/pt-br/>)

44. Nessa toada, entende-se que, em pese o conteúdo ser tecnicamente adequado, há algumas informações que poderiam se melhor exploradas, como, por exemplo, um disclaimer deixando muito claro que não cabe ao BCB forçar que as instituições financeiras realizem operações com seus clientes e que parte significativa da ampliação de liquidez não são recursos públicos e sim recursos próprios das instituições financeiras, dentre outras informações que as unidades técnicas entendam ser essenciais para dirimir o risco de confusão entre os objetivos das medidas adotadas pelo BCB.

45. Reforça-se, aqui, que esse risco não foi criado pela unidade técnica do TCU, e sim apresentado pela unidade técnica do BCB, que informou em nove de aproximadamente trinta análises de riscos (considerando Resoluções e Circulares encaminhadas à SecexFinanças) que a possível confusão entre liquidez e crédito era um risco digno de registro.

46. Dessa maneira, não se mostra desarrazoado que essa significativa preocupação das unidades técnicas do BCB refletisse nos canais de comunicação da Autarquia, como o sítio de internet e redes sociais.

47. Há de se registrar e **elogiar** que, na sessão pública do Congresso Nacional de 1/6/2020, o Presidente do BCB registrou a importância de diferenciar liquidez ao mercado e solvência às empresas, rebateu críticas quanto à falta de concessão de crédito, reconheceu, contudo, que a demanda por crédito cresce em ritmo maior que a oferta.

48. Essa sessão do CN demonstra que a preocupação das unidades técnicas do BCB não é sem propósito, uma vez que o Presidente do BCB teve que, em diversos momentos, estabelecer quais são os limites operacionais do Banco Central, como por exemplo sobre uma composição de fundo garantidor, que estaria mais afeto à STN e BNDES.

49. Destaca-se que não há qualquer crítica às perguntas dos congressistas, as quais foram realmente pertinentes e profícuas, com destaque para as perguntas do Relator da Comissão. Apenas utiliza-se esse exemplo para ilustrar que a complexidade técnica da matéria tratada é elevada e demanda um diálogo mais palatável com os diversos setores da sociedade, de autoridades, como juízes, promotores, vereadores, à população mais humilde.

50. **Em tese**, a materialização do risco pode se concretizar da seguinte forma (rol não exclusivo):

- a) Risco de criar expectativa equivocada de que haveria crédito facilitado;
- b) Risco de imagem de que o governo se preocupa apenas com a saúde financeira dos bancos;
- c) Risco de que pessoas de relevante poder decisório tomem decisões sem compreender a dinâmica BCB – Instituições Financeiras;

51. Tais riscos foram apresentados ao BCB, por intermédio do Ofício de Requisição 05-77/2020-SecexFinanças (peça 36), o qual foi respondido, tempestivamente, pelo Ofício 11969/2020-BCB/AUDIT (peça 37).

52. Em suma, o BCB concorda com a existência do risco e se propõe a mitigá-lo, além de externar que já vem atuando de forma a tornar mais acessível o complexo conteúdo de suas medidas, sem, contudo, perder informações relevantes, conforme excerto (peça 37):

Há, por parte do BC, o cuidado de tornar as medidas adotadas o mais claro possível para a sociedade. Nesse momento de forte aumento de aversão a risco em mercados locais e internacionais, esta Autarquia se ocupa em criar as condições de liquidez mais adequadas para que os intermediários financeiros possam continuar exercendo suas atividades, isto é, oferecendo liquidez a famílias e empresas financeiras ou não financeiras.

Cabe, no entanto, às instituições financeiras decidirem qual nível de risco de crédito que estão dispostas a assumir. É da natureza da livre iniciativa que qualquer empresa, financeira ou não, decida o risco compatível com seu modelo de negócio. O apetite por risco dos agentes econômicos normalmente é influenciado pelas condições macroeconômicas e financeiras vigentes e pelas próprias expectativas quanto a essas mesmas condições no futuro. Obviamente, o BC pode, em alguma medida, influenciar essas condições e essas expectativas, mas não há como determiná-las.

Em razão disso, concordamos com a sugestão apresentada no parágrafo 11 do Ofício de Requisição 05-77/2020-TCU/SecexFinanças de incluir texto no website do BC que trata das ações de combate aos efeitos da pandemia, deixando claro que não cabe ao BC assegurar a realização de operações entre as instituições financeiras e seus clientes, mas sim as estimular.

Também concordamos com a sugestão de esclarecer que parte significativa da ampliação de liquidez não provém de recursos públicos, mas de recursos privados das próprias instituições financeiras, como é o caso da liberação de parte do recolhimento compulsório.

(...)

Ocorre que os temas são complexos por natureza. O BC sempre busca um ponto de equilíbrio entre tornar a mensagem mais acessível e manter a precisão técnica necessária. A partir de certo ponto, quanto mais simples, menos precisa tecnicamente é a descrição da medida. Por outro lado, quanto mais precisa e técnica, potencialmente menos acessível se torna a mensagem para o cidadão comum não familiarizado com finanças e com o funcionamento do SFN.

Esse é, portanto, o equilíbrio perseguido pelo BC ao utilizar a ‘linguagem cidadã’ em suas mensagens à sociedade: ampliar a possibilidade de que o cidadão comum entenda a medida sem prejudicar a precisão da explicação.

53. Entende-se que tal forma de construir a solução para o risco identificado vai ao encontro dos arts. 14 e 16 da novel Resolução-TCU 315/2020:

‘Art. 14. A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

(...)

Art. 16. As determinações, ciências e recomendações, ainda que atendam, em tese, às exigências previstas na Seção II, serão expedidas apenas quando imprescindíveis às finalidades do controle e para as deficiências identificadas que, se não tratadas, comprometam a gestão.

Parágrafo único. Entre outras hipóteses decorrentes da diretriz fixada no caput, o Tribunal poderá

dispensar a formulação de deliberações se:

I - a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da ciência ou da determinação, ou estiverem em estudo outros aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação;'

54. Assim, não há necessidade de formalização de recomendação no presente caso, com base nos art. 14 c/c art.16 da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que a UJ já se comprometeu a realizar a mitigação do risco identificado.

III.2 Análise macro

55. Neste tópico, serão analisados principalmente os aspectos do aumento da liquidez nos bancos e a consequente majoração do montante de concessão de crédito para os diversos agentes econômicos demandantes. Aspectos relacionados à aquisição de ativos de forma definitiva, decorrente da aprovação do orçamento de guerra e às linhas de liquidez da LTEL-LFG e LTEL-Debêntures, que trazem risco de crédito aos balanços do Banco Central, serão analisados em relatórios posteriores, vez que ainda há informações que ainda estão sendo colhidas pela Equipe de Fiscalização (no caso das LTEs), inviabilizando uma análise da situação neste momento.

56. Feito esse panorama inicial do estágio hodierno das medidas implementadas, será analisado, a partir neste tópico, a evolução efetiva da concessão de crédito dos bancos para os diversos atores econômicos.

57. Para bom entendimento das análises seguintes, ainda, necessário tecer uma última contextualização preliminar: desta vez, relativa ao cenário econômico e da situação de liquidez e de capital das instituições financeiras precedentemente ao advento da Pandemia. Para tanto, serão utilizadas informações do Relatório de Estabilidade Financeira (REF). Tal Relatório consiste em uma publicação semestral do BCB que apresenta um panorama da evolução recente e perspectivas para a estabilidade financeira no Brasil, com foco nos principais riscos e na resiliência do SFN, bem como comunica a visão do Comitê de Estabilidade Financeira sobre a política e as medidas para preservação da estabilidade financeira. O BCB define estabilidade financeira como a manutenção, ao longo do tempo e em qualquer cenário econômico, do regular funcionamento do sistema de intermediação financeira entre famílias, empresas e governo (peça 39, p. 6).

58. De acordo com o REF, de abril de 2020 (peça 39, p. 7):

A atividade econômica doméstica prosseguia recuperando-se gradualmente até o final do segundo semestre de 2019, em um ambiente de taxas de juros e inflação historicamente baixas. O cenário benigno observado na segunda metade de 2019 permitiu avanço, tanto do crédito bancário para as famílias, quanto do financiamento às empresas no mercado de capitais.

A atuação dos bancos privados foi primordial nos dois casos. Os bancos públicos optaram por reter parte dos fluxos de recebimento de crédito e elevaram ainda mais a liquidez. No fim de 2019, os bancos reforçaram suas provisões para perdas, aproveitando os efeitos decorrentes da elevação das alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Desse modo, o SFN iniciou 2020 bem capitalizado, com níveis de provisões suficientes para enfrentar eventual elevação do risco de crédito, e liquidez suficiente para apoiar o crescimento da atividade econômica.

Nos dois primeiros meses de 2020, os potenciais efeitos econômicos negativos decorrentes do novo coronavírus (Covid-19) levantavam preocupação devido, principalmente, à possibilidade de problemas com o fornecimento de insumos importados e com a demanda externa. Contudo, as expectativas alteraram-se rapidamente ao longo das primeiras semanas de março, piorando a perspectiva de crescimento doméstico e global. (...)

Diante do novo ambiente, o governo federal, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o BCB anunciaram e implementaram medidas para mitigar e suavizar os efeitos do estresse provocado pela Covid-19 na economia real e no SFN. Essas medidas tempestivamente liberaram capital e

ampliaram e direcionaram liquidez, com o intuito de manter a funcionalidade dos mercados financeiros e assegurar a estabilidade financeira.

59. Quanto à capitalização das instituições financeiras, o expediente (peça 39, p. 9) informa que:

Os índices de capitalização mantiveram-se confortáveis, bastante superiores aos mínimos regulatórios, apesar de ter ocorrido redução no segundo semestre de 2019. As medidas do CMN e do BCB no início de 2020 foram importantes para preservar o capital das instituições financeiras nos próximos semestres e enfrentar os efeitos adversos da Covid-19.

(Nosso grifo, o detalhamento, com indicadores desses aspectos, foi feito no REF, peça 39, p.34-36)

60. Mais adiante no REF (peça 39, p. 35), há a informação de que, na data do levantamento dos dados, a carteira de crédito do Sistema Financeiro Nacional correspondia a R\$ 3,3 trilhões e que:

Em termos prospectivos, a sustentável geração de resultados e a folga de capital atual permitem uma expansão da carteira de crédito de pelo menos R\$ 3,3 trilhões, considerando as regras vigentes ao fim de 2019. Acrescentando os efeitos da redução do ACP de conservação e a prorrogação da não dedução de créditos tributários de prejuízo fiscal oriundos de *hedge* de investimentos no exterior na apuração do capital, estabelecidas pelas resoluções 4.783, de 16 de março de 2020, e 4.784, de 18 de março de 2020, para combater efeitos adversos da Covid-19 na economia, estima-se a liberação de aproximadamente R\$102 bilhões de capital para o sistema, **com aumento do potencial de concessão de crédito em torno de R\$1,2 trilhão**, de forma que as instituições tenham melhores condições para realizar renegociações eventualmente necessárias.

(nosso grifo)

61. Dessa forma, com o afrouxamento das regras de capital regulamentar, o Sistema Financeiro Nacional comporta uma concessão total de crédito na ordem de R\$ 4,5 trilhões (R\$ 3,3 trilhões mais R\$ 1,2 trilhão, este último decorrente do afrouxamento regulatório). Portanto, considerando a carteira atual de R\$ 3,3 trilhões, com o afrouxamento regulatório, SFN teria a capacidade de mais que dobrar o estoque atual de sua carteira de crédito, sem comprometer a sua resiliência.

62. No que tange à liquidez, o REF (peça 39, p. 9) dispõe que ‘O nível de liquidez dos bancos permaneceu adequado ao longo de 2019, e as ações tempestivamente anunciadas e implementadas pelo CMN (Conselho Monetário Nacional) e pelo BCB asseguram a liquidez necessária para o correto funcionamento do SFN diante do estresse e dos efeitos causados pela Covid-19’. Ainda sob a temática da liquidez, acrescentou que (peça 39, p. 9-10):

- Os bancos apresentam liquidez de curto prazo suficiente para o risco percebido, embora com dinâmicas diferentes entre os segmentos. A liquidez dos bancos privados apresentou tendência de redução em 2019, diante da estratégia de aumento da carteira de crédito e de debêntures. Os bancos públicos, por sua vez, vêm melhorando sua liquidez desde 2016, decorrente da política de reter parte do fluxo de recebimento de crédito.

- Todos os conglomerados bancários sujeitos ao cumprimento do *Liquidity Coverage Ratio* (LCR) e do *Net Stable Funding Ratio* (NSFR) apresentam níveis regulamentares superiores a 100%, em ambos os indicadores.

- **Embora a liquidez estivesse compatível com o risco, as medidas adotadas pelos órgãos reguladores foram importantes para permitir que as IFs atendessem às várias demandas decorrentes da pandemia da Covid-19, sem comprometer os níveis de liquidez do SFN.** Ressalta-se que as entradas de caixa tendem a se reduzir, devido à necessidade de as IFs repactuarem operações de crédito para adequá-las à capacidade de pagamento de empresas e famílias nos próximos meses. **As saídas de caixa, por sua vez, foram ampliadas para atender ao expressivo aumento da demanda por crédito ao longo do mês de março.** Além disso, saídas tiveram como fim honrar o pagamento dos significativos ajustes diários e as chamadas de margem por operações com derivativos na [B]3 – devido à forte volatilidade do mercado em razão do estresse causado pela Covid-19 – e compensar a queda na disponibilidade de *funding* externo, evento comum em cenários de estresse como o atual.

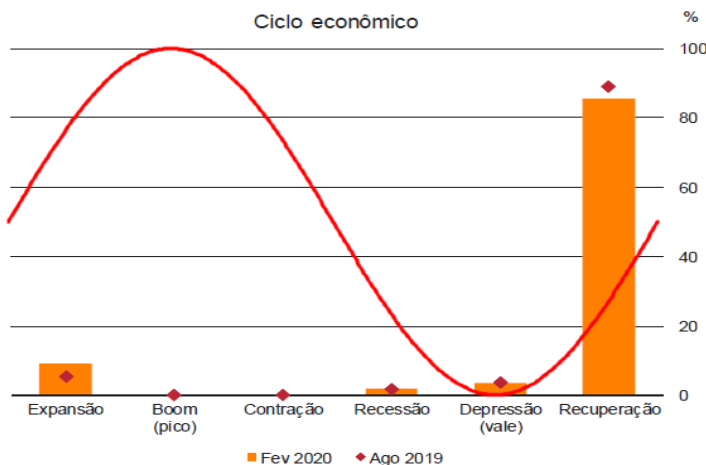
- As medidas incluem, entre outras, a liberação de compulsórios, a oferta de linha temporária especial de liquidez, a reativação do Depósito a Prazo com Garantia Especial (DPGE) e a vedação, por prazo determinado, à distribuição de resultados e ao aumento da remuneração de administradores das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB. Tais medidas asseguram a liquidez necessária para o normal funcionamento do SFN diante do cenário adverso decorrente da Covid-19.

63. Destarte, na visão do BCB, o SFN se encontrava em níveis confortáveis, em termos de capitalização e liquidez para dar o devido suporte financeiro ao esperado crescimento econômico que deveria ocorrer em 2020, em um cenário sem Covid-19. Com a mudança de panorama, após a implementação das medidas adotadas, espera-se que também estejam adequados para o enfrentamento da crise.

64. Nessa conjuntura, é pertinente informar qual era o apetite de propensão ao risco das instituições financeiras no final de 2019. Para tal mister, será utilizada a Pesquisa de Estabilidade Financeira (PEF) (peça 39, p. 41), constante no REF. Preliminarmente, cabe fazer algumas considerações acerca da PEF. A PEF tem como objetivo identificar e acompanhar riscos à estabilidade financeira de acordo com a percepção das entidades reguladas. A pesquisa é respondida por executivos responsáveis pelo gerenciamento estratégico de riscos dessas entidades. A amostra dessa PEF foi formada por 55 instituições financeiras, que totalizavam 93,4% dos ativos do sistema bancário em dezembro de 2019, abrangendo bancos públicos, bancos privados nacionais, bancos estrangeiros e bancos privados nacionais com participação estrangeira. Envolveu instituições dos segmentos prudenciais S1, S2, S3 e S4 (segmento das instituições financeiras segundo o seu porte, indo das de maior porte, S1, para as de menor, S4).

65. Primeiramente, deve ser demonstrada a percepção dos gestores dos bancos acerca do momento do ciclo econômico vivenciado no final de 2019.

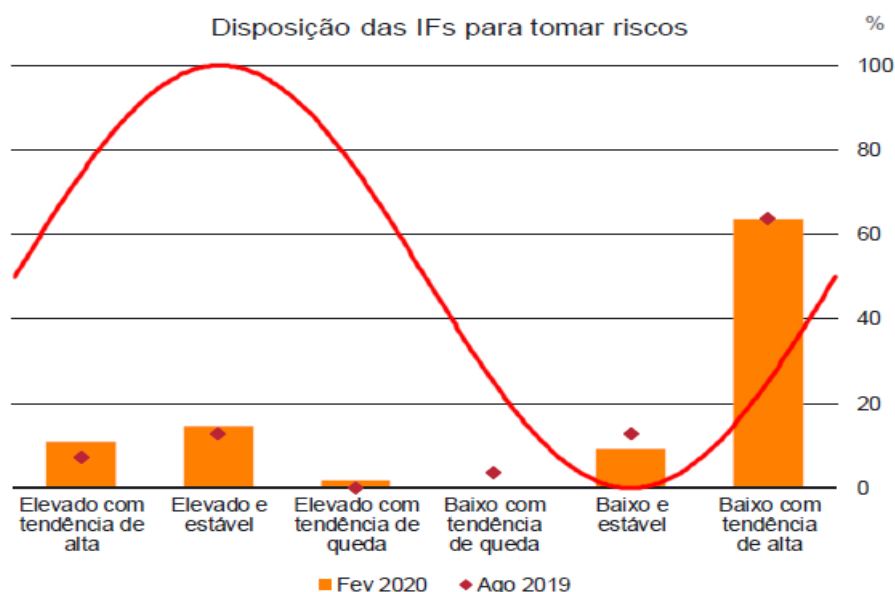
Gráfico 1.6.3.1 – PEF – Ciclo econômico



Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira de abril de 2020 (peça 39, p. 48)

66. De acordo com o REF (peça 39, p. 48), a grande maioria das instituições manteve a percepção de que a atividade econômica continuava na fase de recuperação (85% dos respondentes, ante 89% na pesquisa de agosto de 2019).

67. Ocorre que tal percepção deve ser analisada em conjunto com o seguinte gráfico.

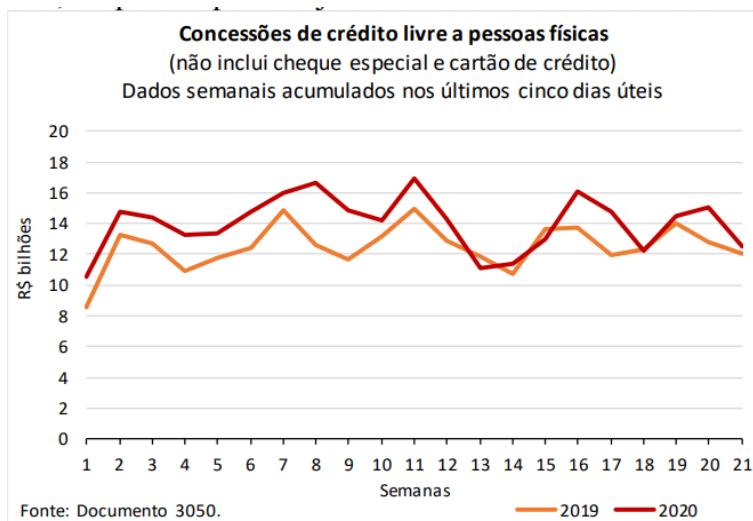


Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira de abril de 2020 (peça 39, p. 49)

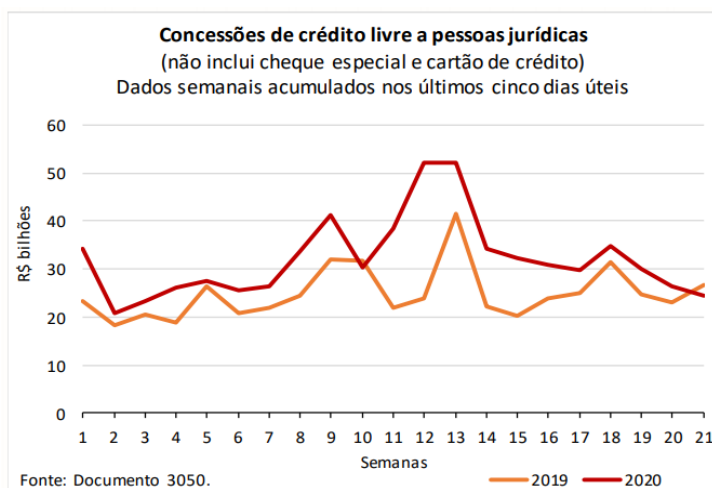
68. Conforme o REF (peça 39, p. 48), segundo a pesquisa realizada junto aos bancos, a disposição das instituições financeiras em tomar risco estava se tornando mais positiva. Ainda conforme o Relatório, a parcela das instituições que consideraram que a disposição é baixa e estável reduziu de 13% na pesquisa de agosto para 9% na de fevereiro. A fração de respondentes que considera a disposição de tomar risco como elevada com tendência de alta aumentou de 7% para 11% no mesmo período. A fase elevada e estável alcançou 15% (aumento de 2 p.p. em relação à pesquisa de agosto de 2019).

69. Pois bem, analisando-se esses dois gráficos, percebe-se que, na visão predominante das instituições financeiras, o ciclo econômico era de recuperação e que, dentro desta perspectiva econômica, embora houvesse uma baixa disposição para a concessão de crédito, havia uma tendência de aumento de exposição ao risco, conforme ocorresse a expansão da atividade econômica. Tal compreensão desse ciclo econômico é relevante para a análise do volume de concessão de empréstimos, após o advento da atual crise sanitária, conforme será demonstrado mais adiante.

70. Feita toda essa contextualização, partir de agora será evidenciada a evolução do crédito desde o início da Pandemia. A Autoridade Monetária, em seu site, publicou um estudo, datado de 4/6/2020, denominado 'Evolução Recente do Crédito no SFN' (peça 42). A partir desse estudo, destacam-se as informações a seguir.


Concessões semanais PF

R\$ bilhões		
Semana	2019	2020
1	8,6	10,5
2	13,3	14,8
3	12,7	14,4
4	10,9	13,2
5	11,8	13,4
6	12,4	14,8
7	14,9	15,9
8	12,6	16,6
9	11,7	14,8
10	13,2	14,2
11	15,0	16,9
12	12,8	14,3
13	11,9	11,1
14	10,8	11,4
15	13,6	13,0
16	13,7	16,1
17	11,9	14,7
18	12,3	12,2
19	14,0	14,5
20	12,8	15,0
21	12,0	12,5


Concessões semanais PJ

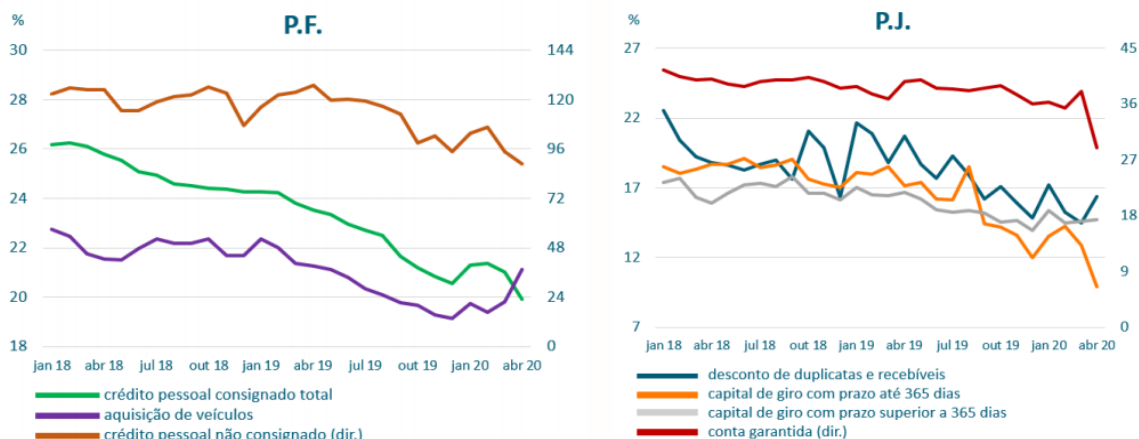
R\$ bilhões		
Semana	2019	2020
1	23,4	34,2
2	18,1	20,9
3	20,6	23,4
4	18,9	26,0
5	26,4	27,5
6	20,7	25,7
7	21,9	26,4
8	24,5	33,8
9	32,0	41,2
10	31,8	30,4
11	21,8	38,4
12	23,9	52,0
13	41,6	52,1
14	22,2	34,2
15	20,1	32,3
16	23,9	31,0
17	24,9	29,8
18	31,5	34,8
19	24,8	30,1
20	23,0	26,3
21	26,6	24,4

Fonte: Evolução Recente do Crédito no SFN - BCB (peça 42, p. 2).

71. Ao analisar tais dados, o Banco Central (peça 42, p. 2) afirmou que tais medidas criaram as condições necessárias para que o canal do crédito continue funcional e eficaz durante a pandemia. Ainda de acordo com o BCB, diante do cenário adverso decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19, a tendência seria ocorrer uma retração do crédito. Argumentou também que, no entanto, como se pode ver no gráfico acima, a concessão de crédito livre a pessoas jurídicas tem se mantido em patamares superiores ao observado no mesmo período de 2019, ressalvado o movimento verificado na última semana reportada (de 18 a 22 de maio). Ainda declarou que o comportamento semelhante pode ser observado no caso das concessões de crédito livre para pessoas físicas. Concluiu que, consideradas as concessões a partir da 11ª semana de cada ano (que corresponde ao início da adoção de medidas para combate à pandemia), o aumento observado em 2020 frente a igual período de 2019 é de 7,8% para as pessoas físicas e de 35,5% para as pessoas jurídicas.

72. Nesse estudo (peça 42, p. 3), o BCB apontou uma queda nas taxas médias de juros, argumentado que ‘a despeito da crise, quando naturalmente aumenta a percepção de risco, as taxas

médias das novas concessões apresentam tendências de queda. Esse comportamento pode ser notado tanto para pessoas físicas, quanto jurídicas'. Ilustrou essa análise com os seguintes gráficos:



Fonte: (peça 42, p. 3)

73. O Banco Central também empreendeu uma análise acerca das contratações por porte de empresas e de instituições financeiras. Afirmou (peça 42, p. 3) que o quadro abaixo mostra que as novas concessões têm sido ofertadas por todos os tipos de instituições, desde o segmento S1 (grandes bancos) até S4 (pequenas instituições), e o crédito tem chegado a empresas de todos os portes e às pessoas físicas.

Monitoramento de Crédito

Informações gerenciais coletadas semanalmente junto aos bancos e conglomerados bancários

Dados acumulados de 16/03 a 29/05/2020

Segmentos	Novas contratações					Renovações (1)				
	Corporate	Middle	MPE	PF	Totais	Corporate	Middle	MPE	PF	Totais
S1 - públicos	29.553	10.038	13.477	53.614	106.682	7.244	15.606	19.333	43.310	85.494
S1 - privados	222.069	37.662	26.026	47.429	333.187	9.537	2.409	7.176	23.791	42.913
S2	27.834	4.268	986	9.571	42.660	3.519	313	54	133	4.019
S3	28.561	8.744	1.978	14.095	53.378	9.889	1.891	857	4.755	17.392
S4	8.304	4.994	1.115	3.937	18.349	1.641	3.159	165	2.097	7.062
Valor das operações	316.321	65.707	43.582	128.646	554.255	31.831	23.377	27.585	74.087	156.880

(1) Inclui rolagem integral de operações de crédito, inclusive com crédito novo, bem como renegociações com alteração de prazo, taxa de juros e garantias.

(2) Corporate: empresas com faturamento anual acima de R\$ 500 milhões. Middle: empresas com faturamento anual entre R\$ 30 e R\$ 500 milhões. MPE: empresas com faturamento anual até R\$ 30 milhões

Fonte: (peça 42, p. 3)

74. Além disso, uma das medidas regulatórias implementadas pelo BCB foi a dispensa temporária do provisionamento em caso de repactuação. Como resultado de tal providência, o Banco Central (peça 42, p. 3) asseverou que o quadro a seguir mostra as prorrogações efetuadas por todos os segmentos, segregando por porte de empresa, mostrando que a maioria dos agentes beneficiados com prorrogação de parcelas, nas mesmas taxas de juros, é representada por pequenas empresas e pessoas físicas. Ainda segundo o BCB, a prorrogação das parcelas já representa um alívio de caixa da ordem de R\$ 67,9 bilhões pelos próximos 2 a 6 meses.

Monitoramento de Crédito

Informações gerenciais coletadas semanalmente junto aos bancos e conglomerados bancários

Dados acumulados de 16/03 a 29/05/2020

Segmentos	Prorrogações de parcelas de operações, respeitando a mesma taxa de juros											
	Corporate			Middle			MPE			PF		
	Contratos	Valor das Operações	Valor das Parcelas	Contratos	Valor das Operações	Valor das Parcelas	Contratos	Valor das Operações	Valor das Parcelas	Contratos	Valor das Operações	Valor das Parcelas
S1 - públicos	789	8.831	1.204	10.169	15.041	2.081	446.508	28.775	3.555	3.198.021	238.507	15.781
S1 - privados	3.902	23.428	9.730	89.906	19.855	6.177	550.408	32.119	4.061	4.559.489	93.326	7.460
S2	1.022	15.396	1.202	9.423	67.338	6.220	41.610	1.029	128	1.050.056	21.517	1.275
S3	745	1.692	599	39.465	7.416	1.122	10.290	1.109	134	131.211	8.227	3.588
S4	323	568	237	56.307	6.064	2.864	5.902	1.326	255	74.490	2.784	210
Valor das operações	6.781	49.915	12.972	205.270	115.715	18.464	1.054.718	64.358	8.133	9.013.267	364.361	28.314
											10.280.036	594.348
												67.883

Fonte: BCB (peça 42, p. 3)

75. Quanto ao PESE, Programa Emergencial de Suporte ao Emprego, instituído pela Medida Provisória 944, de 2020, o BCB afirmou que (peça 42, p. 4) em valores aproximados, R\$ 2,4 bilhões foram concedidos a 1,5 milhão de trabalhadores em 87.348 empresas, até 1/6/2020. Também ressaltou que, entre as empresas que buscaram esse financiamento, aproximadamente

96% foram atendidas. Asseverou que, entre as que tiveram seus pedidos negados, mais da metade foi por restrição constitucional decorrente da impossibilidade de obter financiamento de programas públicos em caso de débito previdenciário. Com a suspensão da aplicação desse mandamento por força da Emenda Constitucional 106/20, o percentual de empresas não atendidas deve ser reduzido ainda mais. Destacou ainda que a grande maioria das empresas atendidas pelo PESE empregam menos de 30 funcionários, ou seja, são pequenas empresas.

Faixa de número de empregados	Número de Empresas	Número de Empregados	Valor Financiado (R\$)
de 0 a 9	39.728	213.016	353.981.511,34
de 10 a 29	35.449	588.334	967.310.096,86
de 30 a 59	9.061	364.674	581.649.316,84
de 60 a 99	2.222	165.913	254.703.478,06
Acima de 100	888	139.206	211.222.091,38
Total Geral	87.348	1.471.143	2.368.866.494,48

* Posição de 01/06/2020.

Fonte: BCB (peça 42, p. 4)

76. Concluindo o estudo, o BCB (peça 42, p. 4) afirmou que, por esse rápido apanhado de números recentes do mercado de crédito, pode-se verificar que as medidas tempestivas adotadas pelo BC e pelo CMN têm sido bem-sucedidas para manter a liquidez e a fluidez no mercado de crédito, beneficiando pessoas físicas e empresas de todos os portes, com aumento nas concessões e redução das taxas médias de juros. Argumentou, ainda que, em ritmo mais lento, o PESE já garantiu a manutenção do emprego de mais de um milhão de trabalhadores, atendendo a quase a totalidade das empresas que procuraram o Programa, em sua maioria, pequenas empresas. Ademais, declarou que o BC monitora continuamente todas as medidas e recebe constantemente propostas de melhorias nos programas existentes, tanto por parte do seu corpo técnico quanto do mercado. Por fim, alegou que o BC reforça que, sempre que julgar necessário, adotará novas medidas e utilizará todas as ferramentas de que dispõe para o bom funcionamento do sistema.

77. Cabe agora fazer uma breve análise acerca desse estudo feito pela Autoridade Monetária.

78. Ultimamente, vem sendo noticiado pela imprensa em geral relatos de que diversos agentes econômicos estão buscando crédito junto aos bancos, sem obter qualquer êxito. Todavia, pelos números apresentados acima, a visão generalizada de que há empoçamento de liquidez nos bancos está longe de ser uma verdade absoluta. Nessa senda, não é possível inferir que o considerável aumento de liquidez injetada no sistema, proporcionada pelo BCB, estaria empoçada nos bancos; ou seja, não fluindo para a economia real, via empréstimos. Afinal foram concedidos novos empréstimos na casa de mais de R\$ 550 bilhões, desde o começo da crise. Então, pode-se asseverar que existe relação de causa e efeito entre as medidas de ampliação de liquidez no mercado e de flexibilização regulatória executadas pelo Banco Central e a concessão de novos créditos, da ordem de meio trilhão, durante a crise sanitária.

79. Ora, frente a 2019, a partir do início da pandemia, as carteiras das instituições financeiras expandiram em 7,8% para as pessoas físicas e de 35,5% para as pessoas jurídicas. Assim, durante a crise, até a data de 29/5/2020, os bancos realizaram novas operações de crédito na ordem de R\$ 554 bilhões, fizeram renovações de operações com taxa diferentes das anteriormente pactuadas no montante de R\$ 156 bilhões e repactuaram, mantendo as taxas de juros, na monta de R\$ 594 bilhões. Apenas para demonstrar a grandeza dos números, considerando que o estoque total de crédito concedido pelas instituições financeiras no final de 2019, segundo o REF (peça 39, p. 35), correspondia a R\$ 3,3 trilhões, é possível concluir que o valor de R\$ 554 bilhões, concedido em novas operações, realizadas apenas no período de 16/3 a 29/5/2020, corresponde a uma fração de 16,78% do estoque total de crédito detido pelos bancos.

80. A questão ainda deve ser analisada sob o aspecto do cenário econômico pré e pós Covid-19. No final de 2019, conforme demonstrado acima, a percepção predominante dos bancos era de que a nossa economia se encontrava em fase de recuperação. Assim, de forma geral, havia baixa disposição das instituições financeiras para emprestar, embora houvesse uma perspectiva de tendência de alta para a concessão de crédito, conforme fosse se materializando o crescimento

econômico.

81. Entretanto, após o surgimento da atual crise sanitária, sem precedentes de tamanha magnitude na história recente, alterou-se brusca e severamente tal cenário. **Com a paralização global de boa parte da atividade econômica, as incertezas aumentaram de forma exponencial, pois não há como prever, com a mínima precisão, qual será o impacto efetivo da crise na renda das pessoas e no lucro das empresas. Mesmo assim, com tal cenário totalmente adverso, o que se observou foi uma expansão da concessão de crédito pelos bancos. Não é possível afirmar categoricamente que essa ascendente na concessão de crédito se deveu exclusivamente à atuação do Banco Central. Porém, certamente, suas manobras procedimentais contribuíram positivamente para tal ocorrência, ao prover mais liquidez aos bancos e afrouxar, temporariamente, os requerimentos de capital regulatório, criando, assim, uma conjuntura favorável para tal.**

82. Ademais, nesse novo cenário de extremas incertezas, é relevante destacar que o SFN não atenderá a toda a demanda por crédito. Nem em tempos de normalidade, isso ocorre, por diversos fatores, como, por exemplo, aversão ao risco por parte dos bancos decorrente de um contexto econômico adverso, restrições cadastrais do solicitante, incapacidade de o demandante honrar os seus débitos e outros. Já em momento de estresse, como o atual, tais fatores se intensificam, dificultando ainda mais a concessão de novos empréstimos e, apesar disso, observou-se uma expansão da carteira de crédito dos bancos.

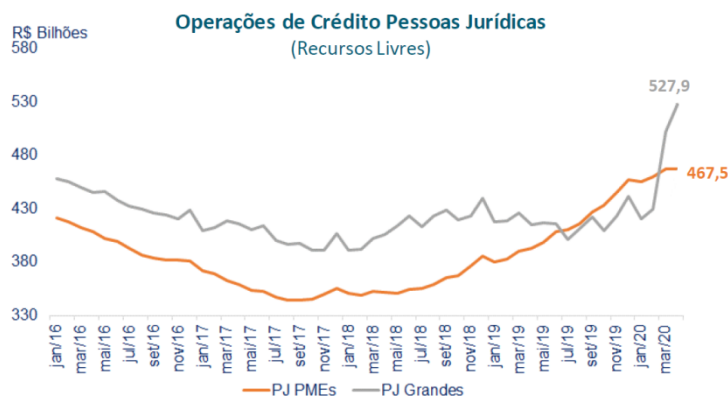
83. Outrossim, são recorrentes matérias jornalísticas apontando que o crédito não está chegando especificamente às micro e pequenas empresas.

84. De fato, ao analisar as informações fornecidas pelo Banco Central, acima evidenciadas, o segmento de micro e pequenas empresas foi o menos assistido, vez que, do total de R\$ 554 bilhões de novas operações concedidas, apenas R\$ 43 bilhões, ou seja, menos de 10% do total das transações foram direcionados para tal segmento. Ademais, para ilustrar a situação, cabe trazer os seguintes gráficos:

Crédito

Medidas Enfrentamento da Crise

- Especialmente o crédito para o segmento de micro, pequenas e médias empresas precisa de novo impulso.

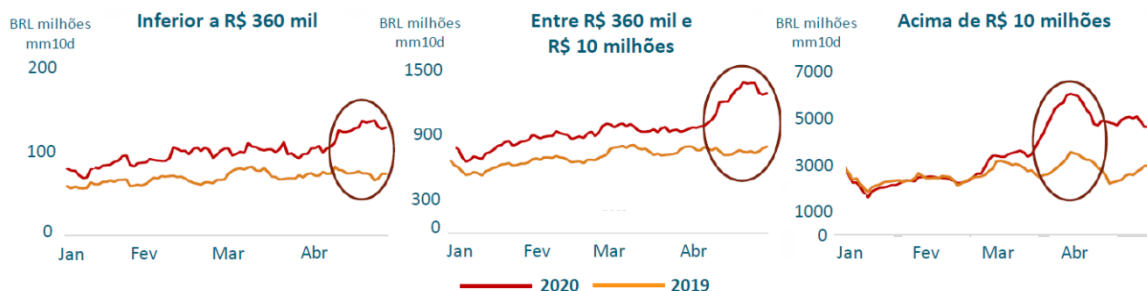


Concessões às empresas por faixa de faturamento

Crédito livre

Medidas

Enfrentamento da Crise



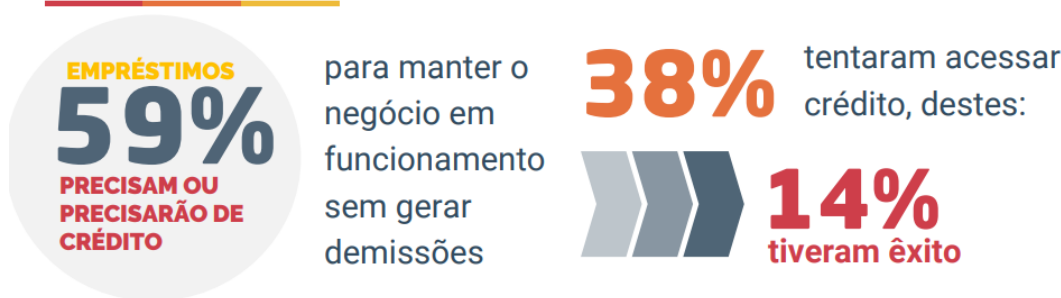
Fonte: (<https://www.bcb.gov.br/conteudo/homeptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o1_RCN_Coletiva%2023_06_vpub.pdf>, consultado em 24/6/2020, peça 43 p. 13 e 17)

85. Percebe-se, no primeiro gráfico, que os bancos priorizam a concessão de crédito para as empresas de maior porte, pois a curva das operações destinadas para as grandes empresas foi bastante acentuada, quando comparada com as concessões para as empresas de menor porte. Já no segundo quadro, concernente à concessão às empresas por faixa de faturamento, é nítido que a expansão da concessão de empréstimos, frente a 2019, para empresas com faturamento inferior a R\$ 360 mil, faixa das micro e pequenas empresas, foi a menor, quando comparada com empresas com faturamento mais elevado.

86. Para corroborar a desassistência dos bancos às empresas de menor porte, serão utilizados dados de uma pesquisa inédita feita pelo Sebrae. Essa pesquisa utilizou o seguinte método: **i)** Tipo de pesquisa: Quantitativa por meio de formulário online (*web survey*); **ii)** Período de Realização: 30/04/2020 a 05/05/2020; **iii)** Universo: 17,2 milhões de pequenos negócios; **iv)** Amostra: 10.384 respondentes de todos 26 Estados e DF, composta por 56.7% MEI, 38.1% ME, 5.2% EPP (*Porte declarado na pesquisa); **v)** O erro amostral é de +/- 1% para os resultados nacionais; **vi)** O intervalo de confiança é de 95% e **vii)** os resultados ponderados por UF e por porte levando em conta o universo de MPE (peça 41, p. 2).

87. Quanto à questão do crédito, destaca-se o seguinte:

6. CRÉDITO



No geral, apenas 5% dos pequenos negócios conseguiram crédito desde que a crise começou



Fonte: Pesquisa Sebrae – O impacto da pandemia do coronavírus nos pequenos negócios – 3ª edição. Coleta: 30 de abril a 5 de maio.

Fonte: Sebrae, peça 40, p. 4.

88. Desse modo, segundo a mencionada pesquisa, somente 5% das microempresas - ME e

empresas de pequeno porte - EPP conseguiram obter crédito, embora apenas 38% delas tenha solicitado. Porém, pelo levantamento, 59% dessas empresas precisam ou precisarão de crédito para manter o negócio em funcionamento sem gerar demissões. Assim, é certo que, com retorno das atividades econômicas, que já está acontecendo em diversas unidades federadas, haverá uma demanda reprimida por crédito por parte das ME e EPP, que deverão ser atendidas, sob pena de várias empresas deixarem de existir, agravando ainda mais a esperada recessão que poderá vir no período pós-pandemia.

89. O Banco Central, certamente, atento a esse aspecto, adotou medidas regulatórias direcionadas e estimulativas para esse segmento de ME e EPP. Foi editada a Circular 3.998 de 9/4/2020, que facilitou operações de crédito para pequenas e médias empresas. Por meio dessa medida, o BCB diminuiu o requerimento de capital das operações de crédito destinadas a pequenas e médias empresas. O objetivo é estimular o direcionamento de recursos para elas, responsáveis por boa parte da produção e emprego no país. A medida pode liberar para novas operações cerca de R\$3,2 bilhões da exigibilidade de capital regulatório das instituições financeiras. Permite ainda reestruturar até R\$ 228 bilhões em operações de crédito a empresas de pequeno e médio portes. O Fator de Ponderação de Risco aplicável a essas operações passou de 100% para 85%, e vale para operações novas ou reestruturadas, de 16/03/20 a 31/12/20, segundo o BCB (<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19>, pesquisado em 17/6/2020).

90. Mais recentemente, precisamente no dia 23/6/2020, o BCB adotou uma série de novas medidas regulatórias na tentativa de direcionar o crédito para esse segmento das empresas de menor porte. De acordo com a coletiva de imprensa acerca dessas novas medidas regulatórias de enfrentamento à Covid-19 (<<https://www.youtube.com/watch?v=QpQCQvGP2D8>>, pesquisado em 24/4/2020), essa regulação surgiu a partir de uma demanda do Presidente do Banco Central ao corpo técnico da Autarquia para que se debruçasse sobre o assunto e, para, então, propor medidas adicionais que direcionassem o crédito para tal segmento econômico, tendo a diretriz de não haver impacto fiscal.

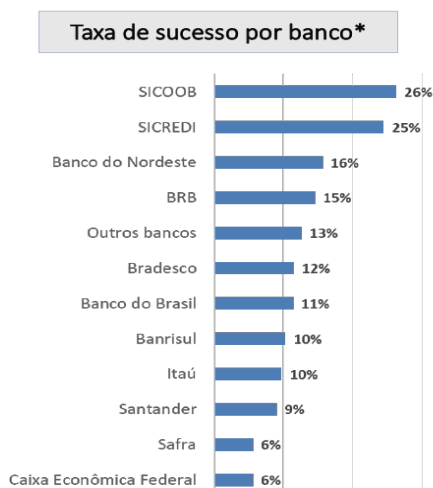
91. Quanto à primeira medida, efetivada por meio da Circular 4.030 de 23/6/2020:

O Banco Central reduziu de 50% para 35% o Fator de Ponderação de Risco (FPR) nas exposições de Depósitos a Prazo com Garantia Especial (DPGE) quando o depositante se tratar de instituição associada ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC). O DPGE é um depósito a prazo com garantia do FGC e tem como objetivo assegurar liquidez às instituições de menor porte em ambiente de maior aversão a risco.

O objetivo da medida é garantir a estabilidade financeira, promover o funcionamento regular dos mercados e melhorar as condições de liquidez das instituições financeiras de pequeno porte. Ainda que as instituições financeiras individualmente apresentem atualmente níveis confortáveis de capital e de liquidez, acima dos requerimentos mínimos estabelecidos, a proposta possui caráter macroprudencial. (<<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17105/nota>> pesquisado em 25/6/2020)

(nosso grifo)

92. Ainda de acordo com a coletiva de imprensa, essa medida busca direcionar a liquidez, ou seja, o fluxo de recursos, para as instituições financeiras de menor porte, vez que, historicamente, são as que mais atendem a demanda por crédito das micro e pequenas empresas, por serem em seu nicho de mercado. Tal fato se constata, por meio da pesquisa realizada pelo Sebrae (peça 41, p. 29), que demonstra em quais instituições financeiras as empresas de pequeno porte vem se financiando, no período de crise:



Fonte: Pesquisa Sebrae (peça 41, p. 29)

93. Adicionalmente, por intermédio da Circular 4.033, 24/6/2020:

O Banco Central (BC) decidiu nesta data admitir que o saldo de operações de crédito para financiamento de capital de giro para empresas com faturamento anual de até R\$ 50 milhões, contratadas de 29 de junho a 31 de dezembro de 2020, seja deduzido da exigibilidade do recolhimento compulsório sobre recursos de depósitos de poupança, pelo prazo de três anos.

Trata-se de medida que visa mitigar e prevenir os efeitos econômicos e financeiros da propagação do novo Coronavírus (Covid-19). **O BC avaliou que, embora as medidas já adotadas tenham sido efetivas em prover liquidez para o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e promover o regular funcionamento dos mercados, as empresas de menor porte continuam encontrando dificuldades no acesso a linhas de crédito que as possibilitem atravessar esse momento de incertezas.**

A fim de incentivar a aplicação, 30% do saldo da exigibilidade de depósito de poupança não será remunerada até o final do ano caso o montante total deduzido pela instituição financeira com as operações de crédito e as aplicações em DPGE não atinja 5% da exigibilidade dessas modalidades a partir de 10 de agosto e 10% a partir de 8 de setembro de 2020.

Alternativamente, as instituições poderão deduzir as aplicações em Depósitos a Prazo com Garantia Especial (DPGE) de instituições financeiras dos segmentos de regulação prudencial S3, S4 e S5.

O BC avalia que a forte captação recente dos depósitos de poupança permite a adoção da medida sem comprometer o adequado gerenciamento dos ativos e passivos bancários, mesmo tendo em conta o alto volume de direcionamento dos depósitos de poupança. **A medida tem potencial máximo estimado de R\$ 55,8 bilhões.** (<<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17104/nota>> pesquisado em 25/6/2020)

94. Tal medida fomenta o direcionamento da concessão de crédito para financiamento de capital de giro para as pequenas e médias empresas, por meio da liberação parcial do compulsório de poupança. Caso os bancos não atinjam os limites mínimos de concessão de créditos, estabelecidos na legislação, direcionados a tal segmento, como punição, ou como uma imposição de um custo de oportunidade às instituições financeiras, 30% do saldo da exigibilidade de depósito de poupança não será remunerada até o final do ano. Na hipótese de o banco não desejar ou não atuar no mercado de pequenas e médias empresas, para não sofrer essa penalidade, poderá, alternativamente, aplicar em DPGE, títulos emitidos por instituições financeiras menores. Tal alternativa, em última instância, induz a uma melhora no nível de liquidez dos pequenos bancos, que são os principais financiadores das pequenas e médias empresas.

95. Por fim, como última medida direcional, o BCB instituiu uma linha crédito denominada Capital de Giro para Preservação de Empresas (CGPE). Embora ainda não tenha saído a regulamentação, já foi feito o desenho da operação. Nos termos da apresentação feita na conferência de imprensa (peça

43, p. 21-23) a transação apresenta as características a seguir. O objetivo é prover crédito exclusivo para o segmento de micro, pequenas e médias empresas. Assim, há a obrigatoriedade de ser empréstimo novo, não se admite que seja renegociação. Além disso, haverá com prazo mínimo de 3 anos e carência de capital de 6 meses, facilitando o pagamento por parte das empresas. O risco de crédito será integral da instituição financeira, ou seja, não há qualquer recurso público ou garantia estatal. Ademais, o prazo de contratação é até 31/12/2020. Quanto ao potencial de concessão em novos empréstimos, pode atingir a marca de R\$ 127 bilhões. O que diferencia essa modalidade de crédito das demais é que para cada real emprestado pelos bancos haverá liberação de R\$ 1 de capital referente à rubrica 'Ativos Decorrentes de Diferenças Temporárias'. Todavia, para ter o benefício de redução do Fator de Ponderação de Riscos (na exigência de capital dos ativos decorrentes de diferenças temporárias) deve se obedecer ao seguinte direcionamento: **i)** no mínimo, 50% para empresas com faturamento anual de até R\$ 100 milhões; **ii)** até 20% para empresas com faturamento anual entre R 100 e 300 milhões e **iii)** até 30% para programas com risco compartilhado com o Governo (Pronampe, FGI e Pese).

96. Destarte, constata-se que o Banco Central, com a adoção dessas medidas, buscou obter um direcionamento do crédito para as empresas de menor porte, dentro dos limites de sua competência, pois a Autoridade Monetária não detém a prerrogativa de obrigar as instituições financeiras a emprestarem para qualquer setor econômico. Assim, no contexto da sua missão institucional de manter um sistema financeiro hígido e de prover liquidez às instituições financeira, na presente situação, o BCB promoveu alterações normativas que detêm o condão de estimular a concessão de crédito para as pequenas e médias empresas. Nesse sentido, são pertinentes as colocações dessa Autarquia Federal acerca desse assunto (Ofício 11969/2020-BCB/AUDIT, peça 37, p. 1):

Há, por parte do BC, o cuidado de tornar as medidas adotadas o mais claro possível para a sociedade. Nesse momento de forte aumento de aversão a risco em mercados locais e internacionais, esta Autarquia se ocupa em criar as condições de liquidez mais adequadas para que os intermediários financeiros possam continuar exercendo suas atividades, isto é, oferecendo liquidez a famílias e empresas financeiras ou não financeiras. **3. Cabe, no entanto, às instituições financeiras decidirem qual nível de risco de crédito que estão dispostas a assumir. É da natureza da livre iniciativa que qualquer empresa, financeira ou não, decida o risco compatível com seu modelo de negócio.** O apetite por risco dos agentes econômicos normalmente é influenciado pelas condições macroeconômicas e financeiras vigentes e pelas próprias expectativas quanto a essas mesmas condições no futuro. **Obviamente, o BC pode, em alguma medida, influenciar essas condições e essas expectativas, mas não há como determiná-las.** (grifo nosso)

97. Paralelamente a essas medidas regulatórias de estimulação e direcionadas ao setor das pequenas e médias empresas, foi instituído o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que é um programa do governo federal, com impacto fiscal, destinado ao desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei 13.999, de 18 de maio de 2020. As instituições financeiras que aderirem ao Pronampe poderão requerer a garantia do Fundo Garantidor de Operação – FGO, regido pela lei 12.087 de 2009 e administrado pelo Banco do Brasil, em até 100% (cem por cento) do valor da operação. Ademais, as operações de crédito poderão ser utilizadas para investimentos e capital de giro isolado ou associado ao investimento. Quanto ao prazo máximo de pagamento das operações contratadas no âmbito do Pronampe é de 36 meses.

98. Desse modo, com a implantação dessas medidas, notadamente a do Pronampe (ao prever que, em caso de inadimplência, o risco das operações de mútuo concedidas pelos bancos seja 100% do Tesouro Nacional, via FGO) espera-se que o crédito efetivamente chegue em montante suficiente para esse segmento econômico que, pela sua própria natureza, apresenta um risco de crédito mais elevado. Nos Relatórios subsequentes deste Acompanhamento, tal matéria será reapreciada.

III.2.1 Do alinhamento das medidas implementada pelo BCB às recomendações dos organismos internacionais

99. Conforme se extrai da apresentação do Presidente do Banco Central do Brasil na Sessão da

Comissão Mista do Congresso Nacional – CN/Covid-19, uma das principais preocupações dos congressistas é a dificuldade de acesso a crédito por parte de micro e pequenos empresários. Nesse sentido, far-se-á uma breve apresentação do que os membros do *Financial Stability Board* (FSB), o qual o Brasil é membro, vêm adotando como forma para estimular a concessão de empréstimos ao setor produtivo, em sentido amplo (<https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/addressing-financial-stability-risks-of-covid-19/>).

100. Segundo a FSB, seus membros estão adotando diversas medidas para assegurar que o sistema financeiro estará apto a responder aos efeitos da pandemia. Dentre as ações adotadas, encontra-se as ações de suporte a empréstimos e crédito, as quais incluem ações para garantir que as instituições financeiras possam continuar concedendo empréstimos, como fundos garantidores, reestruturação de empréstimos ou liberação de *buffers* de capital anticíclicos.

101. Nesse pano de fundo, é possível verificar, conforme Anexo A (peça 44), que o BCB tem adotado medidas no sentido afrouxar as amarras regulatórias para a concessão de empréstimos (como a Resolução 4.782/2020, que permite que as reestruturações realizadas entre 16 de março e 30 de setembro de 2020 não impliquem a caracterização das respectivas operações de crédito como ativos problemáticos para fins do gerenciamento do risco de crédito) e na liberação de *buffers* de capital (como a Resolução CMN 4.783/2020, que estabelece a redução temporária do ACP_{Conservação}).

102. Contudo, não cabe ao BCB a adoção de programa de garantias a empréstimos, como a composição de fundos garantidores, nos moldes do citado Pronampe ou Fopa (Pese).

103. Assim, dentro das atribuições do BCB, as medidas adotadas estão em consonância com o propagado pelo FSB.

104. Ademais, segundo Ofício 11604/2020-BCB/SECR (peça 26), os órgãos internacionais vêm tão somente apresentando linhas gerais de ação, as quais, conforme viu-se, estão, no geral, em linha com outros países.

III.3. Considerações finais e próximos passos

105. Conforme relatado no ‘histórico’ desta instrução, o BCB foi instado a se manifestar, por intermédio do Ofício 28285/2020-TCU/Seprac, de 9/6/2020 (peça 21), sobre os seguintes pontos:

- a) Quais outros instrumentos, além das operações compromissadas, o Banco Central possui para afetar a liquidez do SFN? Informar os montantes utilizados;
- b) Levando em consideração a desejável e importante independência do Banco Central do Brasil, como se dá a interação com os demais órgãos do Governo Federal, principalmente a STN?;
- c) Existe canais formais de comunicação com a STN? Informar as normas, conforme o caso;
- d) Na gestão da dívida e financiamento do Governo Federal, bem como políticas públicas relevantes, o BCB possui uma atuação mais passiva (recebe os dados e ajusta sua expectativa de fatores condicionantes da base monetária) ou mais ativa (ajuda a construir a política com base em sua experiência), incluir nessa análise os diversos conselhos que o BCB participa;
- e) Considerando que em última instância é uma decisão das instituições financeiras em realizar operações com clientes ou com o Banco Central, qual é o limite em que o BCB pode estimular que elas ampliem sua concessão de crédito? Informar, com base em sua experiência, quais são os órgãos federais que possuem mais capacidade de influenciar essas instituições financeiras;
- f) Ao que tudo indica a Autoridade Monetária está conferindo o suporte necessário à manutenção da estabilidade monetária, de inflação e cambial, contudo, em tese, em um cenário de grande deterioração do PIB, queda sem precedentes das receitas, elevada frustração da rolagem da dívida e venda de novos títulos do tesouro e deflação, quais seriam as principais dificuldades em controlar o juros, inflação e câmbio?
- g) Informar se o FBS, FMI, ou outras entidades, estão emitindo sugestões ao Banco Central do Brasil, em caso positivo, apresenta-las.

106. Como fora respondido apenas em 23/6/2020 (peças 25-27), as respostas não serão analisadas com profundidade nesta instrução, uma vez que a relação STN e BCB pode ser mais bem aproveitada quando se tocar na possível transferência do resultado da Autoridade Monetária à STN.

107. Contudo, alguns pontos podem fortalecer o entendimento desta instrução, na qual se pode observar, tratou bastante da concessão de crédito, ampliação de liquidez e como o BCB pode influenciar o mercado de crédito, alguns excertos da resposta do BCB (peças 25-27) merecem destaque:

11.1.4. Na gestão da dívida e financiamento do Governo Federal, bem como das políticas públicas relevantes, o BCB possui uma atuação mais passiva (recebe os dados e ajusta sua expectativa de fatores condicionantes da base monetária) ou mais ativa (ajuda a construir a política com base em sua experiência)? Incluir nessa análise os diversos conselhos em que o BCB participa;

O BCB não possui competência sobre a gestão da dívida, o financiamento do Governo Federal ou a gestão de políticas públicas.

O Demab recebe informações da STN, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica mencionado acima, para a elaboração da previsão da liquidez do sistema bancário.

11.1.5. Considerando que, em última instância, é decisão das instituições financeiras a realização de operações com clientes ou com o Banco Central, qual é o limite em que o BCB pode estimular que elas ampliem sua concessão de crédito? Informar, com base em sua experiência, quais são os órgãos federais que possuem maior capacidade de influenciar essas instituições financeiras

As atuações do BCB visam à estabilidade monetária e financeira, garantindo a manutenção do poder de compra da moeda e o normal funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. É com base nesses objetivos que a Autoridade Monetária aumenta ou reduz a liquidez nos mercados, o que tende a influenciar a ampliação ou redução da oferta de crédito pelas instituições financeiras.

No entanto, outros fatores, fora do controle do BCB, como a preferência por liquidez e a propensão a risco dos agentes do mercado, também influenciam a oferta e o custo de crédito.

108. Como se observa, o BCB tem focado exclusivamente na hignidez do SFN, o que vai ao encontro com suas competências precípua; contudo, pode-se descortinar uma certa falta de cadência entre os diversos atores do Governo Federal, uma vez que o BCB vem adotando medidas de ampliação de liquidez e estímulo ao crédito desde fevereiro, enquanto outros órgãos (ou poderes federativos) têm levado um pouco mais de tempo para a implementação de medidas focadas no crédito setorial, como o Pese (3/4/2020) e o Pronampe (18/5/2020).

109. Essas medidas a serem adotadas por outros órgãos são importantes, uma vez que se evidenciou um fluxo menor de crédito para micro e pequenas empresas, em que pese o aumento geral da concessão de crédito.

110. Isso ocorre, conforme exaustivamente analisado neste relatório, porque a decisão final de emprestar dinheiro é das instituições financeiras, sendo o BCB um importante estimulador. Entretanto, há um poder de atuação limitado, principalmente ao se considerar um ambiente de alta aversão ao risco e busca por liquidez e proteção.

111. Tendo isso como verdade, como o foco deste trabalho é sobre as medidas adotadas pelo BCB, a atuação do Banco Central tem se mostrado adequada e relevante, restando, contudo, um alerta de que medidas como o Pese, Pronampe e fundos garantidores, não são de atribuição do BCB, e ao que tudo indica, conforme resposta do BCB acima, a Autoridade Monetária não vem trabalhando no desenho dessas medidas.

112. Nas próximas instruções, buscar-se-á analisar com maior profundidade as Linhas Temporárias de Especial e novas medidas adotadas entre 8/6/2020 e 8/7/2020, entre elas a possibilidade de aquisição de carteira de crédito por parte do BCB.

113. Outro ponto que poderá ser explorado, via requisição de informações e reuniões, é a possível

exaustão da política de juros e risco de ‘armadilha de liquidez’. Esse alerta foi ligado pela existência de divergências sobre um limite de baixa de juros (peça 27, p. 5):

Esse cenário levantou uma discussão sobre a existência potencial de um limite inferior efetivo para a taxa de juros básica brasileira. Espera-se que esse limite seja significativamente maior nas economias emergentes do que nos países desenvolvidos, devido à existência de um prêmio de risco. Esse prêmio tende a ser maior no Brasil, dada a relativa fragilidade fiscal do país e as incertezas quanto à sua trajetória fiscal em perspectiva. **Nesse contexto, o BCB estaria próximo de um nível em que novas reduções na taxa de juros poderiam ser acompanhadas de instabilidade nos mercados financeiros e nos preços dos ativos. Uma interpretação alternativa é que não há razão para esse limite mínimo, enquanto os canais tradicionais da política monetária permanecem operacionais e sem descontinuidades** (embora possivelmente com um efeito maior das mudanças na taxa da política sobre os preços dos ativos financeiros).

(nosso grifo)

114. Em adição, um outro aspecto que será analisado posteriormente concernirá no teste de estresse conduzido pelo Banco Central para verificar a resiliência do Sistema Financeiro Nacional em um cenário extremamente adverso advindo da atual crise sanitária. Será possível constatar se o capital regulatório constituído será capaz de amortecer as perdas inesperadas das instituições financeiras provenientes dos efeitos deletérios dessa nova conjuntura.

IV – CONCLUSÃO

115. A presente instrução tratou do Acompanhamento da atuação do Banco Central do Brasil (BCB) em sua regulação do Sistema Financeiro Nacional, em face à crise COVID-19. Tal ação de controle se destina a avaliar as medidas adotadas no acompanhamento da higidez do Sistema Financeiro Nacional, em termos da sua robustez para suportar períodos de baixa atividade econômica e aumento da inadimplência; ao provimento da liquidez condizente com a necessidade de crédito a ser demandado; na interlocução com agentes internacionais reguladores (Comitê de Basileia e *Financial Stability Board*), sobre regras mundiais de proteção ao sistema financeiro; e, finalmente, sobre o gerenciamento dos próprios riscos provenientes das novas medidas regulatórias adotadas.

116. Foi desenvolvida uma proposta metodológica em que, para cada medida implementada, o BCB levanta os seus riscos e evidencia os seus controles ou mitigadores instituídos. A partir de tais informações, a equipe de fiscalização empreende uma análise crítica de cada providência implementada, de modo a avaliar, em abstrato, a razoabilidade das medidas, seus controles, mitigadores e indicadores. Ultima-se identificar outros riscos não considerados pela Autoridade Monetária, a conferir maior transparência e *accountability* nas ações tomadas pela Autoridade Monetária. Ao analisar os *templates* dos riscos regulatórios, constatou-se que estão devidamente mapeados e mitigados (Anexo A, peça 44).

117. A partir da análise dos *templates* de levantamentos de riscos regulatórios e seus mitigadores pelo BCB e de pesquisas feitas no sítio da Autoridade Monetária, a equipe constatou que a forma como os dados acerca das medidas de enfrentamento da Covid-19 são apresentados no site do Banco Central para o público em geral, em que pese o conteúdo ser tecnicamente adequado, há algumas informações que poderiam se melhor exploradas, por exemplo, um *disclaimer* deixando claro que não cabe ao BCB forçar que as instituições financeiras realizem operações com seus clientes e que parte significativa da ampliação de liquidez não são oriundas de recursos públicos e sim de recursos próprios das instituições financeiras, dentre outras informações que as unidades técnicas entendam ser essenciais para dirimir o risco de confusão entre os objetos das medidas adotadas pelo BCB. Diante dessas informações, em tese, não cremos que seria sem razão inferir que o nosso cidadão médio teria dificuldades em entender se os recursos envolvidos são públicos ou privados (itens 35-54).

118. Como consequência, poderiam se materializar os seguintes riscos: **i)** risco de criar expectativa equivocada de que haveria crédito facilitado; **ii)** risco de imagem de que o governo se preocupa apenas com a saúde financeira dos bancos e **iii)** risco de que pessoas de relevante poder decisório

tomem decisões sem compreender a dinâmica BCB – Instituições Financeiras. Após apresentar tais riscos ao BCB, houve a concordância de existência desses riscos, bem como se propôs a mitigá-los. Dessa forma, optou-se pela não formalização de recomendação no presente caso, com base nos art. 14 c/c art.16 da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que a UJ já se comprometeu a realizar a mitigação do risco identificado (itens 35-54).

119. Cabe destacar que, na visão do BCB, o Sistema Financeiro Nacional se encontrava em níveis confortáveis, em termos de capitalização e liquidez, para dar o devido suporte financeiro ao esperado crescimento econômico que deveria ocorrer em 2020, em um cenário sem Covid-19 (itens 55-63).

120. Após a mudança abrupta de panorama, com o fito de mitigar os efeitos econômicos deletérios advindos da atual crise sanitária, o BCB já adotou mais de trinta medidas (considerando Resoluções e Circulares encaminhadas à SecexFinanças) que culminaram em um potencial incremento de R\$ 1,2 trilhão na liquidez do Sistema Financeiro Nacional, valor equivalente a 16,7% do PIB. Desse total, até o presente momento, foi injetado efetivamente uma liquidez de R\$ 260,2 bilhões nas instituições financeiras. Além disso, com as medidas de liberação de capital, o limite para concessão de novos empréstimos foi majorado em R\$ 1,192 trilhão (itens 17-33).

121. Por conseguinte, em que pese o advento de um cenário econômico extremamente incerto e adverso, após a Covid-19, tais medidas implementadas pela Autoridade Monetária concorreram, certamente, para a expansão da carteira de crédito dos bancos, frente ao exercício de 2019, que continha um quadro de recuperação econômica e uma relativa aversão das instituições financeiras para realizarem novas transações de mútuo. Cotejando com os dados de 2019, a partir do início da crise, houve um incremento na concessão de empréstimos na ordem de 7,8% para as pessoas físicas e de 35,5% para as pessoas jurídicas. Paralelamente, em contraste ao quadro incerto, houve uma redução das taxas de juros em tais operações. Assim, durante a crise, até a data de 29/5/2020, os bancos realizaram novas operações de crédito na ordem de R\$ 554 bilhões, fizeram renovações de operações, com taxa diferentes das anteriormente pactuadas, no montante de R\$ 156 bilhões e repactuaram, mantendo as mesmas taxas de juros, na monta de R\$ 594 bilhões. Apenas para demonstrar a grandeza dos números, considerando que o estoque total de crédito concedido pelas instituições financeiras no final de 2019, que correspondia a R\$ 3,3 trilhões, é possível concluir que o valor de R\$ 554 bilhões, concedido em novas operações, realizadas apenas no período de 16/3 a 29/5/2020, corresponde a uma fração de 16,78% do estoque total de crédito detido pelos bancos. Logo, não é possível afirmar categoricamente que a liquidez provida pelo BCB aos bancos encontra-se empoçada, sem ir para a econômica real (itens 64-80).

122. Destarte, com a paralização global de boa parte da atividade econômica, as incertezas aumentaram de forma exponencial, pois não há como prever, com a mínima precisão, qual será o impacto efetivo da crise na renda das pessoas e no lucro das empresas. Mesmo assim, com tal cenário totalmente adverso, o que se observou foi uma expansão da concessão de crédito pelos bancos. Não é possível afirmar categoricamente que essa ascensão na concessão de crédito se deveu exclusivamente à atuação do Banco Central. Porém, certamente, suas manobras procedimentais contribuíram positivamente para tal ocorrência, ao prover mais liquidez aos bancos e afrouxar, temporariamente, os requerimentos de capital regulatório, criando, assim, uma conjuntura favorável para tal. Então, pode-se asseverar que existe uma forte relação de causa e efeito entre as medidas de ampliação de liquidez no mercado e de flexibilização regulatória executadas pelo Banco Central e a concessão de novos créditos, da ordem de meio trilhão, durante a crise sanitária (itens 81-82).

123. Todavia, o segmento das micro e pequenas empresas, de fato, continua desassistido pela Sistema Financeiro Nacional, vez que, segundo pesquisa do Sebrae, somente 5% das microempresas - ME e empresas de pequeno porte - EPP conseguiram obter crédito, embora apenas 38% delas tenha solicitado. Porém, pelo levantamento, 59% dessas empresas precisam ou precisarão de crédito para manter o negócio em funcionamento sem gerar demissões. Considerando que o BCB não tem como obrigar os bancos a realizem operações para esse ramo, no âmbito das suas prerrogativas, implementou medidas regulatórias estimulativas e direcionadas para fomentar o crédito para tal setor, a saber: i) diminuiu o requerimento de capital das operações de crédito

destinadas a pequenas e médias empresas; **ii)** reduziu o Fator de Ponderação de Risco dos bancos, nas exposições de Depósitos a Prazo com Garantia Especial, de modo a melhorar as condições de liquidez das instituições financeiras de pequeno porte, que, historicamente, são as instituições que mais suprem a demanda por crédito das micro e pequenas empresas; **iii)** caso as instituições financeiras não concedam crédito para as empresas de menor porte em um patamar mínimo exigido na novel legislação editada pelo BCB, como punição, 30% do saldo da exigibilidade de depósito de poupança não será remunerada até o final do ano; **iv)** por derradeiro, o BCB instituiu uma linha crédito denominada Capital de Giro para Preservação de Empresas (CGPE), destinada a prover crédito exclusivo para o segmento de micro, pequenas e médias empresas, com prazo mínimo de 3 anos e carência de capital de 6 meses. Caso os bancos realizem essa modalidade creditícia, como benefício, para cada real emprestado, haverá liberação de R\$ 1 de capital regulamentar referente à rubrica ‘Ativos Decorrentes de Diferenças Temporárias’, até atingir um determinado percentual estabelecido na regulação (itens 83-95).

124. Destarte, constata-se que o Banco Central, com a adoção dessas medidas, buscou obter um direcionamento do crédito para as empresas de menor porte, dentro dos limites de sua competência, pois a Autoridade Monetária não detém a prerrogativa de obrigar as instituições financeiras a emprestarem para qualquer setor econômico. Assim, no contexto da sua missão institucional de manter um sistema financeiro hígido e de prover liquidez às instituições financeira, na presente situação, o BCB promoveu alterações normativas que detêm o condão de estimular a concessão de crédito para as pequenas e médias empresas (itens 96).

125. Paralelamente, foi instituído o Pronampe, que é um fundo garantidor que cobre 100% do risco de inadimplência. Dessa forma, com essas duas medidas, espera-se que o crédito flua em montante suficiente para esse relevante segmento econômico, que é responsável por boa parcela dos empregos formais. Nos Relatórios subsequentes deste Acompanhamento, tal matéria será reapreciada (itens 97-98).

126. Ademais, ao analisar genericamente tais medidas implementadas pelo BCB, constatou-se que se encontram alinhadas com as recomendações internacionais emitidas pelo FSB e pelo FMI, vez que ampliou consideravelmente a liquidez das instituições financeiras, inclusive flexibilizando, temporariamente, as normas de capital regulatório, como fez vários de seus pares ao redor do mundo (itens 99-104).

127. Observou-se que, dentro das atribuições do BCB, as medidas adotadas estão em consonância com o propagado pelo FSB e em linha com o adotado em outros países (item 99-104).

128. Cabe ainda evidenciar que, recentemente, foi aprovada a PEC do ‘Orçamento de Guerra’, que confere ao BCB a prerrogativa de adquirir, de forma definitiva, títulos públicos e privados. Em reunião técnica realizada com o Banco Central, houve a informação de que, internamente, a Autarquia está preparando a elaboração dos normativos que regulamentarão o assunto. Desse modo, esse aspecto será tratado em momento oportuno mais adiante, seguindo a metodologia de trabalho já especificada anteriormente.

129. Por fim, essa instrução fez uma breve consideração final e sinalizou próximos passos (item 105-114).

V – INFORMAÇÕES ADICIONAIS

130. Nos termos do art. 1º, II, da Portaria-MIN-BD nº 1, de 22/8/2014, houve delegação de competência do Ministro-Relator Bruno Dantas aos titulares das unidades técnicas do Tribunal e, em seus impedimentos legais, aos respectivos substitutos, para realizar diligências, audiências e oitivas, inclusive as previstas no art. 276 do RI/TCU, em processos de qualquer natureza.

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

131. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) encaminhar cópia desta instrução à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista CN/Covid-19 do Congresso Nacional, destacando as seguintes informações:

a.1) a partir da análise dos *templates* de levantamentos de riscos regulatórios e seus mitigadores pelo BCB e de pesquisas feitas no sítio da Autoridade Monetária, a equipe constatou que a forma como os dados acerca das medidas de enfrentamento da Covid-19 são apresentados no site do Banco Central para o público em geral, em que pese o conteúdo ser tecnicamente adequado, há algumas informações que poderiam se melhor exploradas, por exemplo, um *disclaimer* deixando claro que não cabe ao BCB forçar que as instituições financeiras realizem operações com seus clientes e que parte significativa da ampliação de liquidez não são oriundas de recursos públicos e sim de recursos próprios das instituições financeiras, dentre outras informações que as unidades técnicas entendam ser essenciais para dirimir o risco de confusão entre os objetos das medidas adotadas pelo BCB. Diante dessas informações, em tese, não cremos que seria sem razão inferir que o nosso cidadão médio teria dificuldades em entender se os recursos envolvidos são públicos ou privados. Como consequência, poderiam se materializar os seguintes riscos: i) risco de criar expectativa equivocada de que haveria crédito facilitado; ii) risco de imagem de que o governo se preocupa apenas com a saúde financeira dos bancos e iii) risco de que pessoas de relevante poder decisório tomem decisões sem compreender a dinâmica BCB – Instituições Financeiras. Após apresentar tais riscos ao BCB, houve a concordância de existência desses riscos, bem como se propôs a mitiga-los;

a.2) na visão do BCB, o Sistema Financeiro Nacional se encontrava em níveis confortáveis, em termos de capitalização e liquidez, para dar o devido suporte financeiro ao esperado crescimento econômico que deveria ocorrer em 2020, em um cenário sem Covid-19. Após a mudança abrupta de panorama, com o fito de mitigar os efeitos econômicos deletérios advindos da atual crise sanitária, o BCB já adotou mais de trinta medidas que culminaram em um potencial incremento de R\$ 1,2 trilhão na liquidez do Sistema Financeiro Nacional, valor equivalente a 16,7% do PIB. Desse total, até o presente momento, foi injetado efetivamente uma liquidez de R\$ 260,2 bilhões nas instituições financeiras. Além disso, com as medidas de liberação de capital, o limite para concessão de novos empréstimos foi majorado em R\$ 1,192 trilhão;

a.3) por conseguinte, em que pese o advento de um cenário econômico extremamente incerto e adverso, após a Covid-19, tais medidas implementadas pela Autoridade Monetária concorreram, certamente, para a expansão da carteira de crédito dos bancos, frente ao exercício de 2019, que continha um quadro de recuperação econômica e uma relativa aversão das instituições financeiras para realizarem novas transações de mútuo. Cotejando com os dados de 2019, a partir do início da crise, houve um incremento na concessão de empréstimos na ordem de 7,8% para as pessoas físicas e de 35,5% para as pessoas jurídicas. Paralelamente, em contraste ao quadro incerto, houve uma redução das taxas de juros em tais operações. Assim, durante a crise, até a data de 29/5/2020, os bancos realizaram novas operações de crédito na ordem de R\$ 554 bilhões, fizeram renovações de operações, com taxa diferentes das anteriormente pactuadas, no montante de R\$ 156 bilhões e repactuaram, mantendo as mesmas taxas de juros, na monta de R\$ 594 bilhões. Apenas para demonstrar a grandeza dos números, considerando que o estoque total de crédito concedido pelas instituições financeiras no final de 2019, que correspondia a R\$ 3,3 trilhões, é possível concluir que o valor de R\$ 554 bilhões, concedido em novas operações, realizadas apenas no período de 16/3 a 29/5/2020, corresponde a uma fração de 16,78% do estoque total de crédito detido pelos bancos. Logo, não é possível afirmar categoricamente que a liquidez provida pelo BCB aos bancos encontra-se empoçada, sem ir para a econômica real;

a.4) com a paralização global de boa parte da atividade econômica, as incertezas aumentaram de forma exponencial, pois não há como prever, com a mínima precisão, qual será o impacto efetivo da crise na renda das pessoas e no lucro das empresas. Mesmo assim, com tal cenário totalmente adverso, o que se observou foi uma expansão da concessão de crédito pelos bancos. Não é possível afirmar categoricamente que essa ascendente na concessão de crédito se deveu exclusivamente à atuação do Banco Central. Porém, certamente, suas manobras procedimentais contribuíram positivamente para tal ocorrência, ao prover mais liquidez aos bancos e afrouxar, temporariamente, os requerimentos de capital regulatório, criando, assim, uma conjuntura favorável para tal. Então, pode-se asseverar que existe uma forte relação de causa e efeito entre as medidas de ampliação de liquidez no mercado e de flexibilização regulatória executadas pelo Banco Central e a concessão de novos créditos, da ordem de meio trilhão, durante a crise sanitária;

a.5) o segmento das micro e pequenas empresas, de fato, continua desassistido pela Sistema Financeiro Nacional, vez que, segundo pesquisa do Sebrae, somente 5% das microempresas e empresas de pequeno porte conseguiram obter crédito, embora apenas 38% delas tenha solicitado. Porém, pelo levantamento, 59% dessas empresas precisam ou precisarão de crédito para manter o negócio em funcionamento sem gerar demissões. Considerando que o BCB não tem como obrigar os bancos a realizem operações para esse ramo, no âmbito das suas prerrogativas, implementou medidas regulatórias estimulativas e direcionadas para fomentar o crédito para tal setor, a saber: i) diminuiu o requerimento de capital das operações de crédito destinadas a pequenas e médias empresas; ii) reduziu o Fator de Ponderação de Risco dos bancos, nas exposições de Depósitos a Prazo com Garantia Especial, de modo a melhorar as condições de liquidez das instituições financeiras de pequeno porte, que, historicamente, são as instituições que mais suprem a demanda por crédito das micro e pequenas empresas; iii) caso as instituições financeiras não concedam crédito para a empresas de menor porte em um patamar mínimo exigido na novel legislação editada pelo BCB, como punição, 30% do saldo da exigibilidade de depósito de poupança não será remunerada até o final do ano; iv) por derradeiro, o BCB instituiu uma linha crédito denominada Capital de Giro para Preservação de Empresas (CGPE), destinada a prover crédito exclusivo para o segmento de micro, pequenas e médias empresas, com prazo mínimo de 3 anos e carência de capital de 6 meses. Caso os bancos realizem essa modalidade creditícia, como benefício, para cada real emprestado, haverá liberação de R\$ 1 de capital regulamentar referente à rubrica ‘Ativos Decorrentes de Diferenças Temporárias’, até atingir um determinado percentual estabelecido na regulação;

a.6) constata-se que o Banco Central, com a adoção dessas medidas, buscou obter um direcionamento do crédito para as empresas de menor porte, dentro dos limites de sua competência, pois a Autoridade Monetária não detém a prerrogativa de obrigar as instituições financeiras a emprestarem para qualquer setor econômico. Assim, no contexto da sua missão institucional de manter um sistema financeiro hígido e de prover liquidez às instituições financeira, na presente situação, o BCB promoveu alterações normativas que detêm o condão de estimular a concessão de crédito para as pequenas e médias empresas;

a.7) foi instituído, pelo Governo Federal, o Pronampe, que é um fundo garantidor que cobre 100% do risco de inadimplência. Dessa forma, com essas duas medidas, espera-se que o crédito flua em montante suficiente para esse relevante segmento econômico, que é responsável por boa parcela dos empregos formais. Nos Relatórios subsequentes deste Acompanhamento, tal matéria será reapreciada;

a.8) ao se analisar genericamente as medidas implementadas pelo BCB, constatou-se que se encontram alinhadas com as recomendações internacionais emitidas pelo FSB e pelo FMI, vez que ampliou consideravelmente a liquidez das instituições financeiras, inclusive flexibilizando, temporariamente, as normas de capital regulatório, como fez vários de seus pares ao redor do mundo;

b) encaminhar cópia desta instrução ao Banco Central do Brasil; e

c) restituir os autos à SecexFinanças.”

É o relatório.