

RELATÓRIO FINAL Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CMA), sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 8, de 2005, que “propõe, nos termos do art. 49, inciso X, da Constituição Federal, combinado com o art. 90, inciso IX e com o artigo 102-B do Regimento Interno do Senado Federal, a abertura de procedimento investigatório para averiguar os resultados dos processos de intervenção e liquidação de instituições financeiras públicas e privadas no âmbito do PROER, do PROEF e do PROES”.

RELATOR: Senador PEDRO TAQUES

I – RELATÓRIO

O Senador Pedro Simon apresentou a esta Comissão a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 8, de 2005, que visa à instauração de procedimento investigatório para averiguar os resultados dos processos de intervenção e liquidação de instituições financeiras públicas e privadas, no âmbito do Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (PROER), do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF) e do Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

Em sua justificação, o Senador aponta os altos custos do Proer decorrentes dos empréstimos e garantias concedidos pelo Banco Central (BC) nas intervenções em bancos privados. Argumenta que, apesar da justificativa do Governo de “grave risco de crise sistêmica”, os processos de liquidação são polêmicos, pois não há certeza quanto ao montante dos recursos disponibilizados, uma vez que os proprietários dos bancos relatam passivos menores dos que as informados pelo BC. O Senador menciona também que a injeção de recursos em bancos públicos federais, por meio do Proef, foi muito

elevada, resultando em aumento da dívida pública equivalente a 1% do PIB. Finalmente, segundo a justificação, o Proes, que promoveu o saneamento e a privatização dos bancos estaduais, teria também um custo significativo, alcançando a monta de R\$ 60 bilhões.

Alguns trechos da matéria jornalística da Folha de S. Paulo que serviu de subsídio à iniciativa encontram-se reproduzidos em anexo à Proposta, nos quais são apontadas as divergências entre a soma das dívidas reconhecidas pelos grandes bancos privados em que houve intervenção e os aportes concedidos pelo Banco Central.

A proposição encontra-se em exame na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), onde, em 6 de dezembro de 2011, foi aprovado o Relatório do Senador Pedro Taques, que concluiu pela apresentação do Requerimento de Informações nº 125, de 2011, ao Presidente do Banco Central do Brasil (BCB)¹, do Requerimento de Informações nº 126, de 2011, ao Ministro da Fazenda, ambos com perguntas sobre os Programas objeto da PFC, e, ainda, pelo sobrestamento da matéria.

Em 8 de março de 2012, foram aprovados pela Mesa Diretora os Requerimentos de Informações, enquanto o Requerimento de Sobrestamento não chegou a ser votado, uma vez que antes foram recebidos os Avisos do Presidente do Banco Central e do Ministro da Fazenda, com as respostas solicitadas.

Neste Relatório, em atendimento aos arts.102-B e 102-C do Regimento Interno do Senado Federal, analisamos a PFC em questão, com base nas informações encaminhadas nos Avisos 41/2012-BCB e 122-MF e nas Decisões Plenárias 0472/1996 e 531/2002 do Tribunal de Contas da União (TCU), relacionadas à atuação do Banco Central nas intervenções bancárias, recorrendo também a outras avaliações desses Programas, disponíveis na literatura técnica, principalmente as relativas ao PROER. Examinamos, em adendo a essas fontes, as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Proer, com vistas ao encaminhamento conclusivo do nosso voto.

II – ANÁLISE

¹ O Banco Central do Brasil (BCB) também é denominado BACEN ou BC.

Em conformidade com o disposto no inciso X do art. 49 da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

Regulamentando a matéria, o Regimento Interno do Senado Federal, no art. 102- B, estabelece regras sobre sua admissibilidade, apreciação e tramitação, assim dispondo, em seu inciso IV:

Art. 102-B. A fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, obedecerão às seguintes regras:

.....

IV – o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, obedecerá, no que concerne à tramitação, as normas do artigo 102-C.

Por sua vez, o *caput* do art. 102-C estabelece que, ao termo dos trabalhos, a Comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no Diário do Senado Federal, e encaminhado, conforme as hipóteses ali preconizadas, em consonância com seu conteúdo e as providências requeridas. Entretanto, sugeriremos, ao final deste relatório, uma variante do encaminhamento proposto no inciso IV do artigo, por considerá-la, neste caso, mais adequada.

Quanto ao exame, a seguir, das informações disponíveis sobre os Programas de que trata esta Proposta de Fiscalização e Controle, cabe ressaltar, inicialmente, as circunstâncias em que ocorreu sua implantação.

É fato notório que, em meados da década de 90, o sistema financeiro brasileiro foi fortemente afetado pelas medidas de controle da inflação, levando diversas instituições à situação de risco e mesmo à insolvência, com a perda dos chamados ganhos inflacionários. Sob pena de deixar que se disseminasse uma crise sistêmica cujas proporções não era

possível dimensionar na sua fase inicial, o Governo instituiu sucessivos programas de socorro e saneamento a essas instituições. Inicialmente, foi criado o Proer, destinado ao setor bancário privado, posteriormente, o Proef, para amparar carteiras de crédito dos bancos federais e, finalmente, o Proes, para atuar junto aos bancos públicos estaduais.

Com relação aos resultados e custos desses programas foram obtidas as informações que seguem.

O Aviso 41/2012-BCB, do Presidente do Banco Central do Brasil

As informações enviadas incluem um panorama geral do PROER e do PROEF no contexto histórico em que se inseriram, e uma síntese de seus principais instrumentos. Segundo o documento, a questão essencial a ser contornada era a iminência de crise bancária pelo fato de que, após a implantação do Real, os bancos deixaram de obter ganhos associados aos passivos não remunerados, que compensavam sua eventual ineficiência. Naquele momento, as instituições não tinham capacidade para efetuar os ajustes necessários, ameaçando a estabilidade de todo o Sistema Financeiro Nacional. Os instrumentos para enfrentar a possível quebra de uma instituição financeira eram a decretação do regime de intervenção ou de liquidação extrajudicial, ambos com efeitos devastadores sobre o conjunto do sistema e sobre os depositantes e investidores. Nesse contexto, o PROER proporcionou instrumentos utilizados anteriormente em outros países, em situações semelhantes, como a divisão em banco bom versus banco ruim (*good bank X bad bank*), em que a parte “boa” era alienada a outra instituição financeira, sem prejuízo aos correntistas e aplicadores, enquanto a parte em dificuldade ficava submetida à liquidação extrajudicial. Dessa forma, ativos bons e passivos de depositantes destinavam-se a outra instituição financeira, ao passo que a administração do banco ruim, o banco em liquidação, ficava sob o regime de liquidação extrajudicial. Sua finalidade precípua era permitir que parcelas das instituições em dificuldades pudessem ser reorganizadas para se manter no mercado, incluindo a transferência de depósitos e de carteiras de clientes, reduzindo os riscos de perderem seu dinheiro. Dessa forma, foi possível prevenir repercussões negativas não só no âmbito financeiro, como também no setor produtivo e no mercado de consumo.

Com relação ao Proef, o objetivo foi o de promover a adequação patrimonial dos bancos federais a padrões regulamentares estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Sua execução foi atribuída à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), sem

participação do Banco Central como centralizador de suas informações. Entretanto, o ajuste dos bancos federais e seu fortalecimento foram recomendados pela área de fiscalização do Bacen, à vista de inspeções efetuadas em 1995. Posteriormente, a Autarquia ampliou e aprofundou a fiscalização das instituições financeiras federais, englobando o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e o Banco da Amazônia S.A. (BASA), buscando aferir a adequação às normas que estipulam limites mínimos de capital e patrimônio líquido e analisando-se suas estruturas organizacionais, suas políticas operacionais e seus procedimentos de controle interno e avaliação de risco. Em consequência, foi solicitada à STN, como representante da União, sua acionista majoritária, a solução para as deficiências apuradas, o que resultou no Proef. O programa procurou atender à necessidade de explicitação dos subsídios concedidos nos programas de desenvolvimento econômico e social operacionalizados por essas instituições, com previsão adequada na proposta de lei orçamentária encaminhada ao Congresso, objetivando com isso oferecer a apropriada remuneração a essas instituições financeiras.

Nas respostas às indagações específicas do Requerimento foi informado o valor nominal do empréstimo concedido a cada instituição, no âmbito do Proer, que para sete bancos privados e a Caixa Econômica Federal (CEF), totalizou R\$ 20,3 bilhões, entre os anos de 1995 e 1997, na modalidade de limite de crédito. Para a CEF o valor concedido foi de R\$ 5 bilhões. O objetivo dos empréstimos aos bancos privados era o de viabilizar a absorção de suas atividades operacionais por outros bancos, à exceção de um caso, em que o empréstimo visou à transformação do Banco Crefisul S.A. em banco de propriedade limitada. Desse modo, as sete instituições privadas foram submetidas ao processo de liquidação extrajudicial (relativa ao *bad bank*), conforme a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, permanecendo sob esse regime os Bancos Nacional, Econômico, Banorte e Bamerindus. As liquidações do Crefisul e do Pontual foram encerradas, respectivamente, em 24 de outubro de 2002, e em 4 de fevereiro de 2010, em razão de decretação de falência, enquanto a do Banco Mercantil foi convolada em liquidação ordinária, em 30 de março de 2012.

A garantia dos empréstimos do Proer foi feita por meio de entrega de ativos das instituições, excedendo em pelo menos 20% o montante garantido (por seu valor de face), em consonância com a Lei nº 9.447, de 1997, conforme detalhado, por instituição, no documento enviado pelo BCB.

Quanto ao ressarcimento dos empréstimos, o BC informou que quatro bancos quitaram os montantes totais emprestados, dos quais dois requereram pagamento administrativo de seus débitos com as condições especiais previstas no art. 65 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, que permitiu a concessão de 45% de descontos sobre os encargos das dívidas e a possibilidade de utilização de garantias consistentes em instrumentos da dívida pública federal como moeda de pagamento. O Crefisul encontra-se em processo de cobrança judicial, inscrito na dívida ativa, enquanto o Nacional e o Econômico, embora tenham requerido pagamento administrativo de seus débitos, nas condições previstas na lei citada, ainda questionam os critérios de cálculo, e podem vir a ser cobrados judicialmente. O documento ressalta que, em se tratando de liquidação extrajudicial (Nacional e Econômico) e falência (Crefisul), a regra geral é que os débitos possam vir a ser suportados pelos ativos existentes na massa, sem prejuízo de que os controladores e ex-administradores sejam obrigados a suportar com seus bens pessoais tais obrigações.

Informações sobre os processos judiciais e administrativos

Conforme solicitado no Requerimento nº 125, de 2011, foi encaminhada, nos Anexos I e II ao Aviso 5152012-BCB/DIRET, a relação dos processos administrativos e judiciais, relativos à administração dos bancos por gestão fraudulenta ou outras alegações, cujas decisões são a seguir sintetizadas. Com relação aos Processos Administrativos Punitivos, o BCB enviou informações relativas à administração de instituições financeiras contempladas pelo Proer ou Proef, por irregularidades passíveis de, em tese, caracterizar crime de gestão fraudulenta e outros ilícitos correlatos.

O Banco Central, no exercício de sua competência fiscalizadora sobre as instituições financeiras e demais instituições que dependem de sua autorização para funcionar, dispõe de poder legal para instaurar processo administrativo punitivo, quando verificada infração a norma legal ou regulamentar relativa às atividades por ele supervisionadas. Parte das atividades das empresas de auditoria ou dos auditores independentes, relativas à auditoria contábil de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, também são reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central, que pode aplicar penalidades por irregularidades praticadas. O Banco Central é, também, autoridade competente para punir as instituições sob sua supervisão que deixam de cumprir as obrigações previstas na “Lei de Lavagem de Dinheiro” (Lei nº 9.613, de 1998).

A infringência à norma legal ou regulamentar disciplinadora das atividades fiscalizadas pelo Banco Central sujeita os infratores às penalidades de: advertência; multa de até R\$250.000,00; multa de até 300% do valor da operação irregular – ilícito cambial; multa de até R\$500.000,00 – auditores independentes e administradoras de consórcio; multa de até 200% do valor da operação ou do lucro obtido, ou, ainda, até R\$200.000,00 – “Lei de Lavagem de Dinheiro”; suspensão do exercício de cargos; inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições na área de fiscalização do Banco Central; cassação da autorização de funcionamento; e proibição temporária de praticar atividade de auditoria em instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.

Conforme as informações encaminhadas pelo Banco Central, são 14 processos administrativos ao todo, instaurados contra as seguintes instituições financeiras: Banco Nacional S.A.; Banco Econômico S.A.; Banco Mercantil S.A.; Banco Banorte S.A.; Banco Pontual S.A.; Banco Bamerindus do Brasil S.A.; Banco Crefisul S.A.; e Caixa Econômica Federal. As irregularidades compreendem condutas diversas, tais como: atos de má gestão, fornecimento de informações falsas, concessão irregular de empréstimos, escrituração contábil de atos fictícios, desvio de recursos, inobservância da boa prática bancária, etc.

Na quase totalidade dos processos administrativos foi aplicada aos culpados penalidade de inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência por prazos que variam de 1 a 20 anos. Na maior parte das decisões, foram aplicadas penas de inabilitação por prazos superiores a 5 anos. Em quatro processos, foi aplicada pena de multa à instituição financeira e às pessoas físicas responsáveis. Em um processo, as penas de inabilitação foram convoladas em penas de multa.

Quanto aos Processos Judiciais em relação à administração de instituições financeiras contempladas pelo Proer ou Proef, que o Banco Central do Brasil, por meio de sua Procuradoria-Geral, acompanha, há 20 ações judiciais ao todo, todas penais. As imputações se referem, em regra, a dispositivos da chamada “Lei do Colarinho Branco” (Lei nº 7.492, de 1986, que trata dos crimes praticados contra o sistema financeiro nacional). A maioria das imputações refere-se aos crimes de gestão fraudulenta e de operações de crédito ilegais praticadas por controladores ou administradores de instituições financeiras.

De todos os processos, apenas quatro foram encerrados, com trânsito em julgado. Em todos eles não aconteceram condenações efetivas. Ou os réus foram absolvidos ou ocorreu a prescrição, com a conseqüente extinção da punibilidade. Em dois processos, os réus, apesar de condenados, tiveram extintas suas punibilidades por causa da prescrição.

No que se refere ao Proef, o BC não respondeu em detalhe às indagações postuladas, uma vez que sua operacionalização está a cargo da STN. Entretanto, os principais dados sobre esse Programa, que teve por objetivo o fortalecimento dos bancos federais, também atingidos pelas mudanças decorrentes do Plano Real, podem ser encontrados em diversas publicações oficiais e acadêmicas. O Programa, implementado em 2001, abrangeu o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco do Nordeste (BNB), visando à capitalização dos três últimos (o BB já havia sido capitalizado pelo Tesouro em 1995). Além disso, implantou medidas saneadoras tais como a transferência do risco de crédito para o Tesouro Nacional, ou para a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), no caso da CEF; a troca de ativos de baixa liquidez por outros mais líquidos; e a observação de índices de necessidades de capital mais conservadores. Quanto aos custos, segundo o então Secretário do Tesouro Nacional, Fabio Barbosa, o impacto do Proef sobre a Dívida Líquida do Setor Público foi de R\$ 12,55 bilhões, e o montante da Emissão Líquida de Títulos do Tesouro Nacional foi de R\$ 29,84 bilhões, dos quais cerca de 70% para a Caixa Econômica Federal (destinados à Emgea).

A respeito da pergunta sobre a avaliação dos resultados e dos custos e benefícios sociais do Proer, a resposta do BC considerou dois aspectos: primeiro, que o Programa teve um período de atuação com finalidades e horizonte temporal específicos e definidos e, segundo, que sua missão principal era impedir que a fragilidade de algumas instituições terminasse por contaminar todo o sistema, e os demais segmentos da economia. Portanto, a autoridade monetária não tem dúvidas quanto a ter conseguido assegurar a necessária liquidez do sistema e evitado o iminente risco de crise sistêmica sem prejuízo aos depositantes das instituições deficitárias, que passaram a ser atendidos por bancos solventes. Afirma, ainda, que em relação aos valores emprestados, “grande parte já foi recuperada e o restante está sendo objeto de tratativas administrativas ou cobranças judiciais, existindo garantias a serem realizadas, não havendo de se falar em qualquer prejuízo ao Erário”.

Em relação às mudanças subsequentes, o Bacen considera que à época não havia alternativas à adoção de regime especial (liquidação extrajudicial, intervenção ou administração temporária) e que se fossem tomadas medidas isoladamente, o risco de corrida bancária e contágio era grande. Ressalva também que, naquele momento, não era mais possível utilizar o Fundo de Reserva Monetária para socorrer empresas insolventes. Assim, a primeira grande mudança foi a atribuição de ferramentas legais à Autoridade Monetária, por intermédio da Lei nº 9.447, de 1997, de modo a viabilizar as reorganizações administrativas, operacionais e societárias para resguardar os interesses dos poupadores e investidores. Enfatiza o legado dos arts. 5º e 6º da Lei, ao conferirem à Autarquia a competência para determinar a capitalização da sociedade ou a transferência do controle acionário dos bancos com problema de solvência, garantindo a continuidade da parcela saudável de seus negócios e mitigando o risco de uma iminente crise sistêmica.

Cita também a concretização de avanços na estrutura de fiscalização e regulação bancária e a criação do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), estabelecido em novembro de 1995, como responsável pela prevenção de insolvência e outros riscos e proteção dos depósitos em instituições com problema de solvência. Até então, os únicos segurados eram os depósitos de cadernetas de poupança, garantidos pelo Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias; as demais captações não tinham garantia e dependiam, portanto, dos métodos específicos de resolução das quebras bancárias adotados pelo BC.

Essa experiência também viabilizou a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em que a proteção dos depositantes e a assistência às instituições ficou assentada na necessidade de o próprio sistema arcar com os custos de eventual insolvência, determinando que recursos públicos não poderiam ser usados para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos.

Ademais, propiciou inovações como: a estruturação do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SBP), com a disciplina normativa estabelecida na Lei nº 10.214, de 2001; a entrada em funcionamento do Sistema de Transferência de Reservas (STR), permitindo que as transferências interbancárias de fundos pudessem ser liquidadas em tempo real, com redução dos riscos de liquidação e redução do risco sistêmico; mudança no regime de operação das contas de reservas bancárias de forma que a transferência de fundos passou a ocorrer somente quando há saldo suficiente de recursos na

conta do emitente (anteriormente, o Bacen honrava os saldos negativos e depois tinha que cobrar da instituição deficitária).

Finalmente, embora não envolvido diretamente na operação do Proef, o Bacen também avalia positivamente o fato de que passou a haver monitoramento constante na adoção de práticas de boa governança corporativa pelos bancos federais, com maior envolvimento do Conselho de Administração na aprovação de estratégias e cumprimento de normas internas e legais; melhor controle interno; criação de novos cargos de auditoria geral e modernização da gestão.

O Aviso 122-MF, do Ministro de Estado da Fazenda

As informações sobre o Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) encaminhados pelo Ministro da Fazenda atenderam aos itens solicitados, fornecendo a posição dos empréstimos em março de 2012, os valores pagos e os saldos devedores atuais, por estado.

Foram também encaminhados: o Quadro I, relacionando as instituições financeiras extintas ou saneadas, por estado, o valor liberado e data da emissão dos títulos pela STN; e o Quadro II, consolidando as informações sobre a modalidade de intervenção nas instituições financeiras estaduais (extintas, privatizadas pelos estados, federalizadas e privatizadas pela União, incorporadas pelo Banco do Brasil, saneadas e permanentes estaduais, transformadas em agências de fomento, em situação diferenciada (BDMG) e não optantes do Proes) e o Quadro III, informando as receitas de privatização dos bancos estaduais.

Processos a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU)

Em adendo a essas informações, mencionamos os dois processos a cargo do TCU cujas decisões examinamos: o Relatório de Auditoria, Processo TCU nº 001.918/96-6 (sigiloso), e o Processo TC 005.913/1997-7 (sigiloso). Com relação ao primeiro, referente a auditoria operacional realizada pelo TCU no Bacen, em 1996, destinada à avaliação do desempenho da fiscalização do Banco Central no Sistema Financeiro Nacional, o Voto do Ministro Relator Humberto Guimarães Souto, aprovado pela Decisão do Tribunal Pleno, estabeleceu que, em decorrência dos obstáculos interpostos pelo Banco para a realização da auditoria operacional, aquela Autarquia foi

instada a apresentar informações e documentos, no prazo de 15 dias, e adotar medidas saneadoras e providências.

No entanto, simultaneamente à Decisão, o Bacen entrou com mandato de segurança junto ao STF, e obteve liminar em relação a outro acórdão de 1996 que tratava também de acesso a dados protegidos por sigilo bancário. Visto que a concessão de liminar atingiria outros processos que versassem sobre a questão do sigilo bancário do Bacen acerca das instituições financeiras que fiscaliza, o relator do processo sobresteve os autos em 1997. Em 2007, o STF concluiu pela “concessão de segurança ao Bacen e a seus diretores” para que não fossem mais obrigados a fornecer tais tipos de informações ao TCU. Além disso, sobre a supervisão bancária em questão, o Ministro Relator do TCU considerou que “... tendo em vista o tempo decorrido e as mudanças ocorridas naquela área, fique assente que qualquer determinação baseada no trabalho de auditoria realizado em 1996 torna-se obsoleta.” Por conseguinte, não a considerou mais pertinente, tendo a unidade técnica proposto seu encerramento por perda de objeto.

No que respeita ao Processo TC 005.913/1997-7 (sigiloso) de Acompanhamento de Procedimento Administrativo no Ministério Público Federal, instaurado na Procuradoria da República no Distrito Federal, sobre investigação junto ao Banco Central do Brasil de venda de ativos do Banco Bamerindus do Brasil, e se houve ilegalidade praticada por descumprimento de dispositivo constitucional, o Relator, Ministro Adylson Motta, votou pela rejeição das justificativas apresentadas pelo Presidente e Diretores do Bacen, aplicando-lhes multa individual. Entretanto, o Tribunal votou contrariamente ao Relator, em consonância com voto discordante do Ministro Benjamim Zymler, que acolheu as razões e justificativas apresentadas pelo Presidente e diretores do Bacen.

Outras avaliações do PROER na literatura

No intuito de ampliar as considerações sobre o tema desta PFC sob nossa análise, em complementação às informações prestadas pela Autoridade Monetária e pelo Ministro da Fazenda, nos documentos oficiais remetidos ao Senado Federal, optamos por consultar alguns artigos técnicos, não necessariamente acadêmicos, visando obter outros posicionamentos tanto favoráveis como contrários ao Proer. Ressalvamos, de início, que, efetivamente, não encontramos argumentações de crítica integral ao Proer, a menos daqueles veiculados na mídia, de teor essencialmente político-partidário.

Citamos, inicialmente, a análise feita por Geraldo Maia², cujo artigo examina as circunstâncias da implantação do Proer, ressaltando as transformações no sistema bancário brasileiro a partir do Plano Real, que colocaram em cheque a estrutura patrimonial e o padrão de rentabilidade dos bancos obtido nos anos de inflação alta. O autor destaca que a solução tradicional de intervir e liquidar as instituições não poderia ser adotada nesse caso, pois grandes bancos estavam sob ameaça de insolvência. Maia apresenta dados quantitativos consonantes com os enviados pelo Banco Central, a exemplo do valor total do Programa de R\$ 20,4 bilhões, em valores nominais, correspondendo a aproximadamente 2,7% do PIB médio no triênio. Cita também a estimativa da receita inflacionária dos bancos, que atingiu 4% do PIB no início dos anos 90, representando 42% da receita de intermediação bancária, em 1992, cuja queda foi um dos principais responsáveis pela crise bancária que se instalou a partir de 1995. Em 94, já como reflexo da estabilização dos preços, essa receita caiu para 2% do PIB, correspondendo a 20% da receita de intermediação.

Sua defesa do Proer baseia-se nos dois princípios do Programa: o de salvaguardar o sistema de pagamentos (proteger os depósitos bancários que se mantiveram exigíveis a qualquer tempo por meio de sua transferência ao “banco bom”) e o de penalizar as más práticas. Destaca a engenharia financeira, de separação dos ativos bons (no “banco bom”, que é vendido) e dos ativos “podres” (ficam no ativo do “banco ruim”, que entra em processo de liquidação extrajudicial pelo Banco Central). Utiliza um exemplo numérico fictício para demonstrar que nos bancos pequenos, sem patrimônio para garantir a operação do Proer, o volume do resgate supera em muito o dos bancos que dispõem de garantia (colateral). Em sua conclusão, chama a atenção para o fato de que na resolução das crises bancárias, as políticas não devem sancionar os comportamentos perturbadores, e assim engendrar ambiente ainda mais propenso ao risco sistêmico. Por isso, considera o Proer bem sucedido tanto na prevenção da corrida bancária como na penalização de políticas bancárias inconsistentes.

Outro especialista do Banco Central, Eduardo Lundberg³, lembra como mais importantes em relação ao Proer, duas decisões de caráter permanente: o fortalecimento dos poderes do BC quando da implantação de

² MAIA, Geraldo V. Sampaio, “Reestruturação Bancária no Brasil: o Caso do Proer”, em Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, Número 38, Junho de 2003.

³ “Saneamento do Sistema Financeiro – A Experiência Brasileira dos Últimos 25 anos”, em “Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6024/74”, Texto novo, São Paulo, 1999, pp53/70.

regimes especiais, viabilizando a adoção do modelo de cisão (good bank/bad bank) e a criação de uma instituição privada de seguro de depósito – o Fundo Garantidor de Créditos (FGC). Considera a primeira, consubstanciada na Lei nº 9.447, de 1997, vital para possibilitar a reorganização das sociedades sob intervenção, que também vem permitindo que o BC promova soluções de mercado antes da insolvência. Além disso, destaca que em razão das garantias reais em títulos públicos ou em créditos contra o FGC, as operações não trouxeram prejuízos ao BC, e também não beneficiaram os ex-controladores, pois em nenhum caso alteraram o sinal negativo do patrimônio líquido da instituição insolvente. O autor observa que, no Proer, a grande vantagem é que o crédito do Programa não “repousou sobre a capacidade de recebimento de outros ativos da massa ou sobre o Tesouro Nacional (moedas (créditos) podres), mas sim sobre uma entidade privada dos próprios bancos (o FGC)”⁴. O artigo aborda ainda uma das questões mais polêmicas em relação ao Programa observando que, mesmo tendo debelado a crise bancária e protegido os depositantes a baixo custo, o Programa foi mal recebido pela opinião pública, em razão da política de saneamento pós 1974 que havia utilizado recursos fiscais. No Proer, ainda que, diferentemente, os recursos emprestados venham a ser recuperados, “as autoridades não foram muito felizes em defender e dar a necessária transparência às operações.”

Salienta os aspectos positivos para o futuro do Sistema Financeiro Nacional, como a reestruturação promovida nos bancos privados, com a troca de seus controladores e administradores. Em suas palavras, “... num ambiente político autoritário, com pouca transparência e escassa responsabilização/prestação de contas, a existência de um dispositivo legal que permitia ao BCB fazer a cobertura integral de todos os passivos de instituições financeiras em dificuldades só poderia sinalizar comportamentos inadequados” (recorrendo à Reserva Monetária⁵). Segundo sua argumentação, o período anterior caracterizou-se por “escândalos financeiros”, com quebra de muitos grandes bancos e “favorecimento a grandes clientes e banqueiros”.⁶ Naquele modelo de aquisição, com a venda a um novo controlador, e o governo assumindo o passivo a descoberto, os ex-controladores e ex-administradores deixavam de ser responsabilizados pela má gestão e insolvência dos bancos.

⁴ Op.cit, pp 64.

⁵ O Decreto-Lei nº 1.342/74 autorizou a utilização da Reserva Monetária - composta de recursos do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) - para fazer a cobertura integral do passivo de instituições financeiras em dificuldades, após intervenção, segundo o modelo de aquisição (*purchase and assumption*) pela autoridade monetária.

⁶ Em 1987, foi a vez do socorro a diversos bancos estaduais (também autorizado por Decreto-Lei nº 2.321/87), por meio do Regime de Administração Especial Temporária- RAET, que autorizou o uso da Reserva também para o saneamento das instituições sob tal regime.

Por sua vez, a análise feita por Jennifer Hermann, no artigo “Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006”⁷, focaliza um tema mais amplo e um período mais extenso do que o da introdução do Proer. Entretanto, embora seja crítica da liberalização do Sistema Financeiro Nacional, ocorrida ao longo desses anos, qualifica como positivos os instrumentos utilizados para reestruturar o sistema bancário brasileiro, na fase pós-Real. Segundo a autora, as mudanças que tiveram lugar no setor, embora com características de concentração por meio de fusões e aquisições lideradas por bancos privados nacionais, resultaram em indicadores de eficiência que demonstram melhora após o processo. Cita os índices de Basiléia do SFN, sempre acima dos mínimos exigidos, oscilando entre 15 e 19% nos anos 2001-2006. Salienta, porém, que a reestruturação promovida envolveu a abertura do setor ao capital externo e provocou o encolhimento dos bancos públicos.

Reconhece que uma crise bancária sistêmica não chegou a se materializar, “diante da rápida atuação do BACEN, não só através de meios convencionais usados nestes casos... mas também de políticas de reestruturação do setor”. Afirma, criticamente, que “Além da necessidade de reestruturação do mercado, as dificuldades bancárias de 1994-95 evidenciaram a precariedade da supervisão do setor pelo BACEN e a necessidade de criar novos mecanismos de prevenção contra crises sistêmicas”. Até então, o país contava com poucos instrumentos dessa natureza entre eles, regras de provisionamento de créditos duvidosos, capital mínimo para abertura de novas instituições (Reforma Bancária de 1988) e a regra de Basiléia. A partir de 1995, diante das dificuldades bancárias que se seguiram ao primeiro *round* de expansão do crédito pós-liberalização no Brasil, foi implementado um conjunto de medidas de reforço da regulamentação prudencial do setor. Em suas conclusões, com foco no perfil de desenvolvimento financeiro do país, avalia que a política de liberalização adotada no período analisado não resultou em impulso ao crédito de longo prazo. Mas, ao mesmo tempo, admite que o perfil de regulamentação financeira no Brasil tem se aproximado dos padrões internacionais de prudência bancária e “governança corporativa”, o que, sem dúvida, é positivo.

Uma perspectiva interessante sobre o Proer consta do artigo “Banco Nacional: jogo de Ponzi, PROER e FCVS”⁸, que examina a solução

⁷ Em Economia e Sociedade, vol. 19, nº 2, Campinas, agosto de 2010. A autora é professora adjunta do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

⁸ BARBOSA, Fernando de Holanda, em revista de Economia Política, vol 28, n.1, São Paulo, jan/mar.2008. O autor é professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas.

adotada no caso específico do Banco Nacional e, em seguida, analisa os custos privados e sociais da quebra desse banco.

A intervenção, ocorrida em novembro de 1995, sob o Regime de Administração Especial Temporária (RAET), implicou a perda de mandato dos antigos dirigentes, a nomeação de um Conselho Diretor com poderes de gestão, sem interromper as atividades da instituição, e com autonomia para a venda de ativos e passivos para outras instituições. O artigo expõe a contabilidade fraudulenta do banco com o objetivo de esconder a existência de 652 contas com saldo devedor descoberto, na crença de que tal situação poderia ser revertida, fraude que não foi detectada, segundo o autor, nem pelo sistema de auditoria externa da KPMG Peat Marwick, nem pela fiscalização do BC anterior ao RAET.

Além desses aspectos específicos, o autor faz menção à controvérsia existente sobre as causas das crises bancárias, citando um livro inglês sobre a regulação do sistema financeiro, no qual os autores concluem que as principais causas dos problemas bancários têm sido os mesmos desde a sua origem: a má qualidade do controle de crédito, os empréstimos às empresas coligadas, a insuficiência de capital e de liquidez — em síntese, uma governança interna pobre⁹.

Refere-se também a um trabalho sobre a crise americana dos anos 80 e início dos 90, em que o autor¹⁰ conclui, com certa ironia, que fatores de ordem econômica, financeira, legislativa, de regulação, de supervisão e gerencial contribuíram para a quebra de bancos naquela época. No entanto, observa que os responsáveis pela regulação bancária atribuem a responsabilidade pela quebra dos bancos às deficiências na administração; os banqueiros, por sua vez, colocam a culpa na política do governo e nas condições adversas da economia; os jornalistas enfatizam os casos de má conduta; e os profissionais da área acadêmica enfatizam os incentivos financeiros com que se defrontam os acionistas e os administradores dos bancos.

Finalmente, sobre a intervenção no Nacional, Holanda afirma que o procedimento não resultou em qualquer custo privado para os depositantes e demais clientes, que não sofreram prejuízo com a insolvência do Banco. Considera que a presença do BC reduziu o custo para a sociedade

⁹ Op. Cit, p.4

¹⁰ HANC, George, “The banking crisis of the 1980s and early 90s: summary and implications. FDIC Banking Review 11: 1-55”, em op.cit.p.4.

da insolvência do Banco Nacional porque viabilizou a transferência de passivos para o Unibanco, embora admita que sem o Proer o banco “bom” teria seu tamanho reduzido e seu valor de venda menor do que o que foi pago. Ao analisar se a intervenção foi feita ao menor custo social, considera que o BC foi bem sucedido em impedir o efeito-contágio no Sistema Financeiro e quaisquer interferências no sistema de pagamento. No entanto, afirma que os recursos emprestados pelo Proer tiveram um custo de oportunidade para a sociedade. Esse custo é igual ao valor desembolsado pelo Banco Central para impedir que os depositantes deixassem de receber seus créditos, deduzindo-se a parte emprestada ao Banco para a compra da moeda “podre”, o FCVS, e o valor pago pelo Unibanco para aquisição da parte boa do Nacional, adicionando-se o estoque da dívida do Nacional na conta da reserva bancária do BC e o valor presente do passivo líquido remanescente. Com relação ao custo direto da intervenção, a crítica que pode ser feita, segundo o autor, é de que poderia ter havido licitação, quando o preço de venda é o de mercado. Aponta o exemplo dos Estados Unidos onde é feito um leilão, e quem compra exige o preço mínimo para arcar com o déficit entre os ativos e o exigível.

Mostra uma possibilidade de que os acionistas do Banco Nacional sejam beneficiados se contestarem a venda dos títulos FCVS com deságio. Entretanto, admite que a intervenção reduziu o custo para a sociedade da insolvência do Banco.

Por fim, o autor cita estudo que abrange 43 crises bancárias em diversas partes do mundo e conclui que o valor médio para esta perda situa-se entre 15 e 20% do PIB, estimando em 14% para países classificados como de renda média, como o Brasil. Cabe esclarecer que essa estimativa abrange um custo social e econômico, não necessariamente envolvendo um custo fiscal direto.

Apesar de crítico ao Proer, o professor titular da UFRJ,¹¹ Fernando Cardim Carvalho reconhece que “poucos colocariam em dúvida a eficácia desse programa na condução das aquisições de bancos em dificuldades por instituições mais fortes”, pois atuou de forma muito mais rápida do que as intervenções tradicionais, preservando-se a parte saudável das instituições problemáticas, bem como seus clientes, e evitando-se corridas bancárias. Entretanto, aponta lacunas em sua concepção levando a custos importantes, chamando atenção para a característica mais notável de não

¹¹ “Sistema Bancário Privado Mais Tranquilo, Mas Problemas Continuam nos Bancos Oficiais”, em Boletim de Conjuntura, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, julho de 1996, volume 16, n. 2.

chamar os bancos a compartilhar o peso dos ativos podres. Contrasta esse modelo com os do Chile e do Japão, em que os bancos responsáveis pelos ativos “podres” têm que recomprá-los posteriormente, enquanto, no Proer, os bancos compradores têm o direito de recusar certos ativos, ficando o BC com a carteira de ativos irrecuperáveis (e correspondentes passivos) e com a conta a pagar se no final for mesmo confirmada sua irrecuperabilidade. Considera que esta lacuna transforma o programa numa oferta efetiva de subsídios às instituições financeiras, ao invés de um período para recuperação. Cabe ressaltar que, no Brasil, a nosso ver, a transferência de ativos já sabidamente podres para bancos compradores iria apenas inviabilizar a operação ou aumentar o preço.

O segundo custo, segundo o autor, é a aceitação de papéis desvalorizados no mercado pelo seu valor de face que, em caso de default, não cobrirão os custos efetivos dos recursos emprestados. Cabe esclarecer que a manutenção desses papéis até os seus vencimentos não implicará custos de deságio no mercado e que, em caso de default, sempre há transferência de custos para a sociedade. Finalmente, Cardim reconhece que o Proer reduziu consideravelmente as incertezas associadas ao processo de transição ocorrido após o Real, mas atribui carga excessivamente leve ao setor, o que não ocorreria se os custos de disposição do portfólio problemático fossem avaliados com mais rigor. Também considera que não há impacto fiscal em termos de custo de oportunidade dos recursos, pois não competem com outras aplicações sociais e que o único impacto é sobre a oferta de moeda (isto é, de aumento de liquidez na economia). Ressalta também os custos incorridos em outros países, como na crise bancária nos Estados Unidos, em que a intervenção das autoridades monetárias foi estimada em 80 bilhões de dólares até o início de 1989, e em quase o dobro deste valor por outras fontes, como a revista *The Economist*. Afirma que evitar uma crise é sempre caro e que deve ser contrastado com o custo potencial de uma crise sistêmica. Por isso, apesar dos óbices que menciona na implementação do Proer, não é categórico na avaliação negativa do Programa, mas conclui que sua eficiência seria aumentada se seus custos e benefícios pudessem ser avaliados com maior precisão.

Em outro artigo de foco mais amplo, que analisa a evolução do Sistema Bancário Nacional, com notável volume de dados numéricos, no período de 1994 a 2006, a autora Maria Cristina Penido de Freitas¹², apresenta

¹² “Política Financeira, Fragilidade e Reestruturação Bancária”, em *Gestão estatal no Brasil, Armadilhas da Estabilização 1995-1998*, Edições Fundap. A autora foi pesquisadora da Fundap; professora da UNIP e da PUC-SP.

uma crítica mais radical ao Proer, pois o qualifica como um mecanismo de “socialização de perdas privadas”. Dessa forma, concorda com Fernando Carvalho, no artigo mencionado acima, quanto ao argumento de que o programa não impõe aos bancos compradores a obrigação de assumir os chamados “ativos podres”, a aceitação de papéis desvalorizados pelo seu valor de face e a possibilidade de os bancos adquirentes devolverem ao BACEN os ativos de instituições sob intervenção. Além disso, aponta que os custos sociais das intervenções poderiam ser evitados se houvesse a detecção prévia dos problemas pelo Bacen. Apesar dessa censura à fiscalização do Banco Central, admite que “a falta de confiança nos balanços levou as autoridades governamentais a, em março de 1996, responsabilizar as empresas de auditoria pelas irregularidades verificadas em instituições financeiras, esperando-se evitar a publicação de balanços com lucros fictícios e outras fraudes contábeis.”

É de se notar que a autora, ao destacar como consequência negativa do Proer os impactos expansionistas sobre a base monetária e a dívida pública, apresenta também o argumento contrário (a nosso ver correto) de Barros e Almeida Júnior (1997)¹³, que assinalam não ser possível estabelecer a priori o valor a ser esterilizado mediante emissão de dívida, pois nem sempre as liberações do programa provocam expansão de liquidez e podem representar mera substituição de uma operação prévia de redesconto do BACEN. No artigo consta ainda que o Sistema Bancário Nacional teve no Proer importante instrumento de concentração e, ao mesmo tempo, de estabilidade e fortalecimento: entre julho de 1994 e maio de 1998, a autoridade monetária interveio em 47 instituições bancárias, comerciais ou múltiplas e de investimento, seja na modalidade de liquidação extrajudicial seja por meio do RAET, seja por meio de intervenção. Dos 271 bancos existentes no início do Real, 68 passaram por algum processo de ajuste.

A CPI do Proer

A Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a “investigar as relações do Banco Central do Brasil com o sistema financeiro privado – PROER” foi instalada na Câmara dos Deputados, em setembro de 2001, concluída com a aprovação do Relatório Final do Deputado Alberto Goldman, de 16 de abril de 2002, do qual destacamos, sinteticamente, o que segue.

¹³ Barros, J.R. Mendonça de; Almeida Júnior, M.F. “Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil”. Min. da Fazenda. Brasília. mimeo.

Segundo o Relatório, foram detectadas “deficiências gritantes” no sistema de fiscalização do BC, ficando claro que instituições como os Bancos Econômico e Nacional já apresentavam registros de situação patrimonial complicada desde 90 e 87, respectivamente, que dificilmente poderia ser desconhecida pela autoridade monetária. Em 1995, quando a situação dos bancos trazia “enorme e fundada” preocupação ao governo, fatores como a intervenção no Banco Econômico e a decretação dos regimes especiais em boa parte dos bancos estaduais - dando lugar a uma fuga de depósitos dos bancos privados nacionais em direção aos bancos estrangeiros e aos bancos públicos federais, provocaram o denominado “empoçamento” de liquidez e a iminência de uma crise bancária. Nesse cenário, os mecanismos proporcionados pelo Proer, alternativa melhor do que a intervenção e liquidação dos bancos insolventes, sem a separação entre os ativos bons dos ativos podres, evitaram uma crise sistêmica no setor financeiro, ressaltando-se a presteza com que o governo agiu para impedir o "efeito dominó" da quebra de alguns bancos e o impacto negativo nas instituições que tinham situação equilibrada.

Com relação aos montantes envolvidos, o Relatório destaca que, além do total de R\$ 20,359 bilhões, o saldo devedor de reservas bancárias já era de R\$ 11,377 bilhões, sem qualquer garantia, nas datas de decretação da liquidação extrajudicial dos Bancos Econômico, Bamerindus e Banorte. Aponta que, de 1998 a 2001, as provisões sobre os créditos do Proer registradas nos balanços do Bacen passaram a afetar as contas do Tesouro Nacional, chegando a R\$ 7,1 bilhões, entre provisões e reversão de provisões, assumidos pela União. Outros reflexos no orçamento foram a neutralização dos efeitos das liberações, com colocação de títulos, que montou a R\$ 12,8 bilhões, em função do Econômico Banorte e Mercantil, no segundo trimestre de 1996.

Apesar desses custos, se consideramos provisões e reversões e um possível aumento de liquidez como custos, considera que a estatização dos bancos insolventes, prevista no Decreto-lei 2.321, de 1987, seria um prêmio aos controladores, pois seu patrimônio não seria atingido e as reservas bancárias a descoberto seriam do mesmo tamanho. O ideal seria a oferta pública dos bancos, porém não resolveria a questão do nervosismo do mercado em consequência da intervenção. O Relatório tece considerações sobre as operações do Proer em bancos de diferentes tamanhos, concluindo ser justificável a intervenção nos grandes, mas não conclusiva nos menores.

Enfim, atesta o Relator, que o Proer foi uma necessária intervenção do poder público, para impedir um mal maior, pois ao se evitar a quebra de um banco, protegem-se milhares de empregos e milhões de correntistas e pequenos investidores. O lado negativo é que os (eventuais) prejuízos são (podem ser) pagos pelos contribuintes, pela via do orçamento da União, pois representam uma transferência de renda de toda a sociedade para uma parcela que, mesmo expressiva, não é a totalidade.

Por último, o Relatório destaca que o Legislativo não pode se eximir da culpa pelos prejuízos assumidos pelo País em decorrência do atraso da regulamentação do dispositivo constitucional que trata do Sistema Financeiro (o art. 192 da Constituição Federal), que contribuiu para episódios com esses.

O Relator aponta ainda que os empréstimos do Proer possuíam garantia em títulos públicos, ao contrário das reservas bancárias negativas, e que, embora o prejuízo final fosse incerto, àquela época, os R\$ 7,1 bilhões contabilizados até então não chegavam a 1% do PIB, custo relativamente baixo comparado ao de outros países.

Quanto às mudanças a serem implementadas, propõe que a sistemática de liquidações extrajudiciais não fique na mão de liquidantes, pessoas físicas e funcionários do BC, e que deve ser expressamente prevista a responsabilidade pela preservação e defesa dos direitos dos acionistas minoritários; que a transferência das instituições não pode ser tão discricionária pelo BC e o mais adequado seria por meio de oferta pública. Indica a necessidade de mudanças estruturais no BC, incluindo o Sistema de Pagamentos Brasileiro (na época, anunciado) e de mais recursos materiais e humanos para fiscalização, e a urgência da regulamentação do dispositivo constitucional sobre o Sistema Financeiro.

Finalmente, propõe o encaminhamento ao Ministério Público Federal e à Secretaria da Receita Federal dos dados fiscais e bancários dos ex-interventores e assistentes do Bamerindus. Ao TCU devem ser encaminhados os elementos necessários e suficientes para dar curso aos procedimentos instalados e encaminhada cópia do Relatório da CPI à então Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, atual CMA, para acompanhamento das liquidações extrajudiciais em curso.

Considerações Finais

Os principais benefícios do Proer têm sido repetidos à exaustão, apesar dos custos do Programa, mesmo por aqueles mais críticos da atuação do BC. O Proer foi, sem dúvida, capaz de conter uma crise sistêmica de dimensões imprevisíveis e evitou prejuízos aos correntistas e investidores. Além disso, provocou mudanças positivas na legislação para responsabilizar tanto os administradores como os controladores, que se tornaram inabilitados para essas funções e tiveram seus bens igualmente indisponíveis.

Quanto aos custos, afirma-se, nos diferentes estudos, que o montante foi reduzido, situando-se entre 1 e 2% do PIB, relativamente bem inferior na comparação com outros países que enfrentaram situação semelhante (Estados Unidos, Chile, México e Venezuela, entre outros). Não obstante, de acordo com a informação do BC, há empréstimos a descoberto, não sendo possível avaliar em definitivo o custo atualizado do Programa. Os dois casos pendentes, em que foi requerido pagamento administrativo dos débitos, em consonância com o art. 65 da Lei nº 12.249, de 2010, que permite o desconto de até 45% sobre os encargos das dívidas e a possibilidade de utilização de garantias, persiste disputa judicial sobre os valores devidos e outros que foram quitados com o mesmo desconto sobre encargos.

Ressalte-se que o Programa deixou herança positiva em relação a normas de controle e fiscalização, e regras prudenciais mais rígidas. Foram instituídos o FGC, e o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), com inovações em relação aos processos de compensação, entre outros. Alguns apontam como fator negativo a abertura ao capital estrangeiro após a crise que, ademais, não correspondeu à expectativa de expansão significativa do crédito; ao mesmo tempo, é fato que a concentração em bancos maiores proporcionou maior segurança ao Sistema Financeiro como um todo.

Críticas frequentes e, em boa medida, procedentes, destacam falhas no papel do BC, primeiro, na fiscalização ao longo dos anos anteriores à implantação do Real, e, depois, na discricionariedade na concessão dos ativos “bons” dos bancos liquidados, sem concorrência entre os interessados. Embora preferível, aquela alternativa teria sido impraticável em meio à possibilidade de que se espalhasse rapidamente a desconfiança no sistema bancário inviabilizando um processo concorrencial.

Outra censura justificada decorre da ausência de punição dos responsáveis, cujos processos, na maior parte dos casos, são favorecidos pela morosidade dos julgamentos, e os prazos dilatados dos recursos, levando à

prescrição das penalidades. Entretanto, essa é uma censura que, notoriamente, não se restringe aos casos aqui examinados.

Por sua vez, o Proes, que promoveu a liquidação ou privatização de 27 bancos estaduais e o saneamento de outros 5, foi também alvo de muitas críticas, baseadas principalmente na crença de que a desestatização prejudicaria seu papel de fomentadores do desenvolvimento no âmbito das economias locais e regionais. Entretanto, não seria possível contornar de outra forma a situação de endividamento dessas instituições que frequentemente exorbitaram no favorecimento de interesses individuais e políticos.

Com relação aos custos dos diferentes programas, citamos as estimativas de Goldfajn, Hennings e Mori (2003)¹⁴, segundo as quais, até junho de 2002, o impacto fiscal do PROER (bancos privados) poderia ser de 0,88% do PIB, se nenhum valor fosse adiante recuperado, contra 5,68% do PIB para o PROES (bancos públicos estaduais) e 2,09% do PIB para o PROEF (bancos públicos federais), considerado, nos três casos, relativamente pequeno, como já comentado. Entretanto, é preciso ter em mente, mais uma vez, que esse custo fiscal, especialmente para o PROER, só pode ser assim considerado se todos os recursos emprestados fossem irrecuperáveis.

Além desses aspectos, deve-se levar em conta que, na farta documentação produzida e examinada ao longo da análise desta PFC, não foram comprovadas irregularidades pelas instituições públicas na condução dos Programas objeto da Proposta de Fiscalização e Controle, e que mesmo os mais céticos admitem que as medidas tomadas após a implantação do Real foram decisivas para a construção de um sistema financeiro sólido, constituindo uma base adequada para o crescimento do País, sua inserção no cenário internacional, e para a adesão aos novos parâmetros dos Acordos de Basiléia. Cabe ressaltar que recentemente, essas características foram consideradas, tanto pelas autoridades governamentais como pelo setor privado, fundamentais para que o País atravessasse de forma menos traumática a crise internacional de 2008.

¹⁴ GOLDFAJN, I.; HENNINGS, K.; MORI, H., *Brazil's Financial System: Resilience to Shocks, No Currency Substitution, But Struggling to Promote Growth*, Texto para Discussão 75, Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

Desse modo, concluímos que as avaliações sobre o Proer, tendo em vista os resultados alcançados para o País, e o benefício que proporcionou aos depositantes e investidores são, em suma, e em sua maioria, positivas.

Similarmente, o Proes conferiu nova perspectiva de equilíbrio financeiro à boa parte dos estados brasileiros e a alguns municípios endividados, e o Proef equacionou fragilidades que atingiam alguns bancos federais.

O exaustivo exame das experiências adquiridas com o PROER, PROES e PROEF a que aqui procedemos, com a inestimável colaboração da Consultoria Legislativa do Senado Federal, tem ao menos um grande efeito positivo: subsidiar qualquer futura atividade legislativa relacionada à organização bancária e do sistema financeiro, oferecendo por meio dos erros e acertos acumulados a orientação para melhor desenho de políticas no futuro.

Neste sentido, pode a CMA prestar a colaboração desse estudo à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), competente para a instrução de matérias dessa natureza, encaminhando-lhe cópia deste relatório e dos documentos que integram o respectivo processado.

Não vislumbramos outra providência adicional. O objeto da presente proposição, lembremos, é uma avaliação global do programa sob o ponto de vista econômico e financeiro, não abrangendo o acompanhamento de qualquer procedimento individual específico de intervenção. Além disso, não foram levantados, nos exames realizados neste âmbito, quaisquer indícios concretos de irregularidade. Desta forma, eventuais irregularidades que possam subsistir nos poucos procedimentos individuais de liquidações que ainda se encontrarem abertos somente poderão ter tratamento por meio de proposições com esse fim específico, refugindo ao escopo da presente PFC. De igual modo, os fatos examinados ocorreram em ambiente histórico-institucional muito distinto do atual, e representam exatamente as circunstâncias em que as atuais regras legais e regulamentos prudenciais da atividade bancária foram formados. Ademais das lições históricas a serem ponderadas a cada nova proposição, não há desdobramentos legislativos a serem suscitados a partir dos fatos aqui relatados.

Sendo assim, pode-se afirmar que a iniciativa atingiu as finalidades avaliativas previstas no art.102-A, I, alínea 'a' do Regimento Interno, vislumbrando-se como encaminhamento mais apropriado o seu arquivamento da PFC nº 8, de 2005, após a já mencionada remessa de cópias

à CAE. Por oportuno, expresse meu reconhecimento pelo zelo e tenacidade do autor, Senador Pedro Simon, ao proporcionar a esta Casa a oportunidade de percorrer tão extenso e detalhado caminho de aprendizado sobre a matéria. Tenho certeza que, após o caudal de informações aqui reunido, o nobre parlamentar terá a satisfação de ver cumpridos os seus propósitos ao patrocinar esta proposição.

III – VOTO

Em face do exposto, e tendo em vista ter sido cumprida as finalidades da proposição nos termos do art. 102-A, I, alínea 'a' do Regimento Interno do Senado Federal, votamos pelo envio de cópia deste Relatório e do respectivo processado à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 102-C, inc. IV, do Regimento Interno do Senado Federal, e posterior arquivamento desta Proposta de Fiscalização e Controle nº 8, de 2005.

Sala da Comissão,

Senador **Rodrigo Rollemberg**, Presidente

Senador **Pedro Taques**, Relator