

EMANUEL ANTONIUS PEREIRA SALGADO

**UMA DISCUSSÃO SOBRE REGULAÇÃO, AUTONOMIA E EFICIÊNCIA DA
FISCALIZAÇÃO BANCÁRIA CONSIDERANDO O CASO ECONÔMICO.**

SALVADOR

1996

EMANUEL ANTONIUS PEREIRA SALGADO

**UMA DISCUSSÃO SOBRE REGULAÇÃO, AUTONOMIA E EFICIÊNCIA DA
FISCALIZAÇÃO BANCÁRIA CONSIDERANDO O CASO ECONÔMICO.**

PRIMEIRA VERSÃO DA MONOGRAFIA A SER APRESENTADA AO CURSO DE GRADUAÇÃO
DA FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
COMO REQUISITO PARCIAL À OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL EM ECONOMIA.

PROFº ORIENTADOR: GUILHERME FURTADO.

SALVADOR

1996

Dedicatória

Esta obra é dedicada ao Profº Milton Santos F.º, que tanto ajudou no início desta pesquisa como professor orientador e deixou saudades entre colegas e alunos desta Faculdade.

Agradecimentos

Agradeço a todos os professores desta Faculdade, que muito me ajudaram no aprendizado das Ciências Econômicas, e em especial ao Prof^o Guilherme Furtado, meu orientador.

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	6
1	INTRODUÇÃO	8
1.1	BASE TEÓRICA	8
1.2	HISTÓRICO	10
1.3	MUDANÇAS COM A CONSTITUIÇÃO E DEFINIÇÃO DE BANCO MÚLTIPLO	14
2	FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO BANCÁRIA	19
2.1	DIVERSIFICAÇÃO DE RISCO	21
2.2	CASAMENTO DE ATIVO E PASSIVO	23
2.3	CLASSIFICAÇÃO DO RISCO DOS CRÉDITOS CONCEDIDOS E APROVISIONAMENTO DE RESERVAS	23
2.4	ABERTURA DE INFORMAÇÕES AO PÚBLICO	24
2.5	LIMITES DE CAPITALIZAÇÃO	26
2.6	RESERVAS BANCÁRIAS	27
2.7	O FUNCIONAMENTO DO REDESCONTO	28
2.8	A FISCALIZAÇÃO PELO BACEN NA PRÁTICA	29
2.9	SANÇÕES NO CASO DE VIOLAÇÃO DAS NORMAS	31
2.10	O ACORDO DE BASILÉIA	31
3	O CASO ECONÔMICO	33
3.1	BREVE HISTÓRICO DE PROBLEMAS E IRREGULARIDADES	33
3.2	OS PROBLEMAS COM O PLANO REAL, O COLAPSO E A INTERVENÇÃO	44
3.3	CONSEQÜÊNCIAS	48
4	CONCLUSÃO	52
	POSFÁCIO	58
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

APRESENTAÇÃO

Este trabalho visa contribuir à discussão sobre a independência da fiscalização bancária como fator primordial ao seu bom desempenho. Ao longo do tempo no Brasil essa função não foi corretamente cumprida por diversas vezes, ocasionando a liquidação de diversas instituições, crises de confiança na economia e problemas com a liquidez e a formação de poupança. Com todo um processo de fiscalização eficiente, a qualquer sinal de problemas a autoridade lançaria mão de seus poderes sobre aquelas instituições, mesmo que para isto tivesse que contrariar fortes interesses. Assim evitaria sua quebra e todas as conseqüências. Para se atingir a excelência no processo de fiscalização bancária, portanto, não basta apenas ser eficiente como fiscalizador, mas também ter autonomia para tomar as atitudes necessárias à manutenção da qualidade do que é fiscalizado, do contrário de nada adianta todo o trabalho anterior.

No Brasil, como também em vários outros lugares do mundo, a fiscalização e a regulamentação bancárias são algumas entre as funções do Banco Central. Desde a sua criação o Departamento de Fiscalização do Bacen primou pela busca da qualidade em suas funções. Transpondo para aqui o que havia de melhor na matéria e adaptando com o tempo à realidade nacional, nossa regulamentação e fiscalização atingiram bons níveis em comparação com o resto do mundo e continuam se modificando na procura da melhoria contínua. Mas isso não foi o bastante para evitar justamente o mais importante a ser evitado. Por quê? “A autoridade monetária não pode comportar-se como o médico cuja única responsabilidade é assinar atestados de óbito. Quando uma instituição financeira quebra, a culpa não é apenas de seus dirigentes, até porque os bancos não costumam morrer de morte súbita. Pelo menos por

omissão, também é culpada a fiscalização bancária por não ter agido a tempo. No caso do Banco Econômico, cujos problemas se tornaram notórios há vários meses, a responsabilidade por omissão do Banco Central é evidente” (SIMONSEN, 1995, p. 26).

Para evitar a massividade de uma discussão puramente subjetiva foi tomado como referência o Caso Econômico, onde esse debate está claramente delineada num caso prático. Há que se referir à pouca carga teórica do estudo, mas devemos nos lembrar que surge uma tendência recente de ampliar o universo da ciência econômica com a incorporação de variáveis adicionais à compreensão de seus fenômenos. Com isso, a economia vem avançando sobre diversas áreas do pensamento científico, servindo-se como instrumentos auxiliares, enquanto fenômenos relevantes para a área de ciências sociais. Esse processo foi aceito e reconhecido pela comunidade acadêmica mundial, tendo sido alvo inclusive de vários prêmios Nobel, como os trabalhos de Gary Becker, James Buchanan e outros, todos eles incorporando fundamentos institucionais, comportamentais e organizacionais ao tema da pesquisa na ciência econômica. Este trabalho segue essa tendência, uma vez que objetiva também a análise das regras legais e dos instrumentos normativos que regem o funcionamento eficiente das instituições financeiras, enfocando a origem destas regras e leis, assim como a qualidade do cumprimento desses dispositivos.

1 INTRODUÇÃO

1.1 BASE TEÓRICA

Uma significativa teoria da evolução do comportamento bancário foi desenvolvida há algum tempo por uma professora do University College de Londres, Victoria Chick. Sua teoria foi publicada no livro de ensaios da FEE de Porto Alegre, em 1994. Segundo ela essa evolução passa por cinco estágios, mas ocorre de forma contínua; não há rupturas abruptas entre os estágios. No primeiro estágio, ainda não estavam consolidados os meios de pagamento e por conseguinte nem os balanços de transações entre os bancos. Eles eram principalmente receptores de poupança, dependentes destes depósitos para formar reservas e destas para obter capacidade para emprestar. A oferta de depósitos era exógena ao sistema bancário e o dinheiro emprestado geralmente deixava o sistema.

No estágio dois, com o aumento da confiança nos bancos, surge a função meio de pagamento e com ela os balanços de transações, diminuindo sensivelmente a sangria de recursos do sistema ao emprestar. Os bancos agora podem emprestar “dinheiro que não possuem”, nascendo a teoria do “multiplicador bancário”. Surge também a necessidade de se manter níveis mínimos de reservas, mas os depósitos ainda são autônomos. No terceiro estágio aparece o mecanismo do empréstimo interbancário, racionalizando o uso das reservas pelo sistema e acelerando o multiplicador bancário.

A partir do quarto estágio, o princípio do emprestador de última instância já está firmemente estabelecido, ou seja, o Banco Central já aceitou totalmente a responsabilidade pela manutenção da estabilidade do sistema bancário. Os bancos então tornam-se cada vez mais audazes e os empréstimos podem agora se expandir além da capacidade determinada pelas reservas do sistema. Mesmo no caso das reservas serem suplementadas a uma taxa de juros mais alta, como no redesconto, os bancos poderão ainda ir além dessa capacidade, mas só o farão de forma deliberada caso esperem que essa expansão seja rentável. Isso depende da relação entre as elasticidades da demanda por crédito e da oferta de reservas.

A demanda por empréstimos passa a conduzir o sistema. É relevante lembrar que teoricamente os bancos apresentam as propriedades descritas pelo multiplicador dos depósitos bancários apenas quando seu comportamento é condicionado pelas reservas. A chegada ao estágio quatro exigiu a adoção de uma

nova teoria de comportamento dos bancos, baseada na rentabilidade marginal da expansão dos empréstimos, dados os custos marginais da obtenção de reservas adicionais. Ampliando-se o significado disso para a macroeconomia, percebe-se que a oferta de moeda torna-se quase que completamente elástica.

No estágio cinco os bancos desenvolvem a administração do passivo, como parte do aumento geral na concorrência entre instituições financeiras encorajadas por políticas que estendem as exigências de reservas para um espectro mais amplo de instituições. Ao abandonar sua política cartelizada de taxas de juros nos depósitos e nos empréstimos os bancos foram lançados numa concorrência aberta entre si, com uma política de expansão agressiva, possivelmente (embora isso não possa ser provado) ultrapassando o ponto de maximização de lucros, como no “modelo de maximização de vendas”. Isso teve como consequência a busca ativa de oportunidades de empréstimo.

Quanto à ausência de passividade em termos de depósitos ou empréstimos agora vigente, é importante salientar que a demanda por empréstimos é finita apenas na ausência de “riscos morais”, e não há garantia da ausência de riscos, especialmente quando se trata com empresas e governos, cuja extensão de vida é indefinida. A oferta de empréstimos também é um conceito problemático, na medida em que depende da avaliação dos riscos por parte do prestador e essa avaliação, não importa o quão cuidadosa, está sujeita a um grande número de fontes de erro. Outro ponto é que o nível de risco aceitável para os bancos aumentou consideravelmente.

Há uma impossibilidade de definir os conceitos de oferta e demanda por empréstimos na ausência de uma restrição exógena firme. Poder-se-á observar mais adiante que a discussão sobre a regulamentação dos bancos se deslocou das questões de liquidez (e controle através de pressões ou restrições sobre a liquidez) para a questão da adequação da disponibilidade de capital. A solvência, e não a liquidez, é agora a questão central.

Desde o estágio quatro fica patente a necessidade de um poder fiscalizador sobre o setor bancário. O comportamento dos bancos tem sempre um componente impulsivo quanto ao aumento das operações, que só é passível de desaceleração por uma força externa e superior. No quinto estágio já se verifica uma certa preocupação quanto a isso e já se discutem meios de fazê-lo da melhor forma. Este estudo segue essa preocupação no sentido de ter consciência da importância da fiscalização bancária nos

tempos atuais, quando o setor financeiro cresce cada vez mais em importância tanto na economia quanto na própria vida das pessoas, e enfoca a maneira como ela é feita em nosso país trazendo sugestões de melhora.

1.2 Histórico

O Brasil tem o maior e, provavelmente, o mais complexo sistema financeiro na América Latina. O desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro nos trinta anos passados foi profundamente marcado pelo processo inflacionário vivido pelo país. As reformas institucionais, os choques de taxas de juros e as grandes mudanças nas normas nesse período foram determinados em grande medida pelo processo de combate à inflação. A ascensão e queda de instituições e instrumentos financeiros, bem como os padrões da organização da indústria – o número de bancos, o número de instituições e o grau de concentração – têm, por outro lado, respondido não só ao ambiente inflacionário, como também às políticas corretivas em diferentes oportunidades.

A maioria do arcabouço regulatório relativo aos mercados financeiros se originou na reforma realizada pelo governo militar em meados dos anos 60, que reconstruiu todo o sistema financeiro. A lei n.º 4595 de 31/12/64 é a espinha dorsal da reforma financeira, enquanto a lei n.º 4728 de 14/07/65 regula os mercados de capitais. Os objetivos da reforma foram recuperar a capacidade do setor público de obter financiamento não inflacionário; neutralizar os efeitos da inflação na intermediação financeira e nos incentivos para atrasar o pagamento de impostos; e definir um sistema financeiro especializado dirigido à intermediação eficiente da poupança doméstica e capaz de gerar a base para o desenvolvimento de um mercado de capitais dirigido a prover fundos de longo prazo para investimento¹.

A concepção básica da reforma de 64/65 era a de um sistema financeiro com instituições especializadas. Com a criação do Banco Central (Bacen), que absorveu a maioria das funções de autoridade monetária do Banco do Brasil e da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), o papel regulador do conselho da SUMOC passou a ser exercido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Quanto ao Banco do Brasil, a idéia era convertê-lo gradualmente em um banco comercial e retirar progressivamente seu papel de financiador do gasto público.

¹ Para referências sobre a análise da reforma financeira de 64/65 ver Montoro (1982).

Segundo o espírito da reforma, bancos comerciais se limitariam a prover crédito de curto prazo com base em depósitos à vista. As financeiras proveriam crédito ao consumidor lastreado em letras de câmbio. Os bancos de investimento seriam a principal instituição responsável por criar um mercado de capitais de longo prazo. Eles emitiriam depósitos a prazo, administrariam pacotes de financiamento destinados a projetos de longo prazo e fariam operações de subscrição (underwriting). As sociedades de crédito imobiliário e instituições similares proveriam crédito hipotecário com base em cadernetas de poupança. Essas últimas instituições atuariam supervisionadas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), que também atuaria como um emprestador de segunda linha fazendo uso dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)².

A avaliação da reforma após trinta anos de seu início nos dá várias lições. Uma delas é que o sistema financeiro que emergiu da reforma dos anos sessenta foi muito menos segmentado em mercados estanques que a existência de instituições separadas nos faria supor. A importância de grupos financeiros liderados por um banco comercial teve que ser reconhecida quando bancos maiores foram chamados a absorver firmas menores insolventes. Nesse processo, os bancos absorvedores gozaram de benefícios creditícios sob a justificativa de prevenir crises de confiança que poderiam surgir de falências localizadas.

Outra lição é relativa às dificuldades colocadas pelos mecanismos de indexação do sistema financeiro quando a taxa de inflação está sujeita a choques. Comprovou-se haver muito pouco espaço para gerenciar a taxa de correção monetária de forma a prevenir que a instabilidade da taxa de inflação fosse transmitida ao sistema de indexação financeira sem comprometer a confiança dos poupadores no sistema. A reforma financeira introduziu a dívida indexada do governo como forma de permitir a colocação de dívida de longo prazo num ambiente de alta inflação. Inicialmente, acreditou-se que a indexação fora bem sucedida. Entretanto, a incerteza quanto ao compromisso do governo de manter a indexação de seus passivos atrelada ao nível de preços levou à generalização das operações de recompra (o poupador/instituição financeira recebe o título do Bacen com o compromisso deste de recomprá-lo). Ou seja, títulos públicos de maturidade de dois a cinco anos não eram de fato retidos pelo público, mas pelos intermediários financeiros que tinham que refinancia-los sob a forma de depósitos à vista que rendiam a assim chamada “overnight rate”, o custo básico de reservas bancárias.

² O FGTS é um fundo formado por uma contribuição de 8% sobre a folha salarial mensal de todos os empregadores, destinado a financiar desemprego temporário ou aposentadoria.

Com o aumento do risco do prestador e do tomador devido à alta e volátil inflação, o sistema financeiro viu-se às voltas com novos problemas. O risco do prestador significou que os ativos financeiros acabaram sendo quase moedas, cuja liquidez precisava ser garantida pelo Estado. Consequentemente, o Estado tornou-se o devedor em última instância tanto ao emitir dívida pública quanto ao garantir grande parte dos ativos privados indexados, como a caderneta de poupança. O risco do tomador sob alta inflação remete ao problema da fragilidade financeira associado a tomar emprestado a longo prazo com taxas nominais incertas³. Firms tomadoras de empréstimo em situações como essas tendem a requerer um seguro contra o risco de falência que só pode ser dado pelo Estado. No caso de fundos para empréstimos de longo prazo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, depois BNDES) limitou a correção monetária anual máxima em 20%. Toda a vez que a inflação excedeu a essa cifra, subsídios foram dados aos tomadores de empréstimos⁴. O resultado final foi aumentar ainda mais o papel do Estado na intermediação financeira, e a dívida pública era a forma pela qual a poupança era direcionada aos investimentos prioritários.

Como se poderia esperar, houve um enorme inchaço do sistema financeiro causado pelo longo período que o país viveu sob alta inflação. Como se sabe, o imposto inflacionário torna a retenção de moeda profundamente onerosa, fazendo com que os agentes façam uso intensivo do sistema bancário, o qual oferece aplicações líquidas e com rendimentos quase iguais à inflação. Os custos de transação associados em converter tais aplicações em moeda são consideravelmente reduzidos se se mantém uma conta bancária na mesma instituição. Quando a inflação se eleva, o mesmo ocorre com a receita de “seignorage” associada com um dado montante de moeda, tornando o sistema bancário mais rentável. A luta por coletar o imposto inflacionário, num ambiente marcado pela existência de um grande número de normas regulando as taxas de juros, leva a uma alta proporção de depósitos à vista em M1. Embora o montante de moeda que constitui a base da receita de “seignorage” seja reduzido, a proporção dessa receita que é coletada pelo sistema bancário aumenta.

O sistema financeiro brasileiro deve necessariamente sofrer uma profunda reforma, que estará umbilicalmente ligada com o esforço de estabilização econômica. Providencialmente, está sendo discutida pelo Congresso Nacional a regulamentação do artigo n.º 192 da constituição brasileira, promulgada em 88, referente ao novo desenho do Sistema Financeiro Nacional. Acredita-se que

³ Uma descrição dos efeitos da inflação na fragilidade financeira se encontra em Dreizen (1985).

⁴ O montante total dos subsídios oriundos desta limitação da correção monetária foram estimados por Najberg (1989).

profundas reformas possam advir das leis a serem votadas pelo legislativo para substituir as leis 4595 e 4728, anteriormente citadas⁵. Sem embargo, algumas das reformas necessárias já se iniciaram. Em 88 foi criado o banco múltiplo, que permitiu que as diversas instituições financeiras de um mesmo conglomerado pudessem atuar de direito como uma só pessoa jurídica. Essa mudança revogou oficialmente o espírito da reforma financeira de 64/65. Além da criação do banco múltiplo, ficou mais fácil a criação de novos bancos, uma vez que foi extinto o instituto da carta-patente. O Quadro 1 mostra a rápida conversão de diversas instituições em bancos múltiplos e o rápido crescimento do número de instituições no mercado.

Quadro 1

Proliferação de bancos múltiplos entre 1988 e 1990

	1988	1989	1990
Bancos com carteira comercial			
- Bancos comerciais	106	66	50
- Bancos múltiplos	0	99	148
- TOTAL	106	165	198
Bancos com carteira de investimentos			
- Bancos de investimento	56	36	23
- Bancos múltiplos	0	62	89
- TOTAL	56	98	112
Outros^(a)			
- Carteira simples	177	124	90
- Bancos múltiplos ⁶	0	145	208
- TOTAL	177	269	298
Total de Bancos Múltiplos	0	113	166

^(a)Bancos com carteiras de crédito financiamento e investimento, crédito imobiliário e desenvolvimento.

Fonte: BACEN

⁵ Para um maior aprofundamento ver Parente (1992).

⁶ Os números são referentes ao somatório dos dados originalmente separados das três carteiras citadas. O fato de serem superiores aos números do total de bancos múltiplos se explica pela inevitável ocorrência de dupla contagem.

A organização dos bancos comerciais no Brasil sofreu profunda mudança a partir da Resolução n.º 1524 do CMN, de 21/09/88, a qual cria o Banco Múltiplo. Como já citado, o espírito da reforma financeira dos anos 60 era o de instituir um sistema financeiro compartimentalizado, no qual cada instituição especializada proveria crédito para uma dada finalidade (investimento fixo, compra de bens de consumo durável, aquisição da casa própria, crédito de curto prazo). A realidade posterior à reforma demonstrou que o sistema que dela se originou era muito menos compartimentalizado do que queriam os seus formuladores.

1.3 MUDANÇAS COM A CONSTITUIÇÃO E DEFINIÇÃO DE BANCO COMERCIAL E MÚLTIPLO

Diversas instituições atuavam simultaneamente em diferentes segmentos do mercado financeiro, freqüentemente através de um sistema comum e integrado de agências bancárias. Embora diversos serviços fossem oferecidos numa mesma agência de um banco comercial – envolvendo a financeira, o banco de investimento, a seguradora, ou outras instituições financeiras do mesmo conglomerado – a realidade legal era a existência de pessoas jurídicas distintas, cada uma das quais obrigada a integralizar diferentes níveis de capital. A concepção do Banco Múltiplo foi a de racionalizar o sistema, reduzindo os custos através da fusão das várias instituições então existentes numa única instituição financeira, com personalidade jurídica própria. A implantação do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), a partir de junho de 88, tornou possível a compatibilização dos registros contábeis das diversas instituições financeiras que se transformariam em bancos múltiplos. Sem essa uniformização dos procedimentos contábeis, não teria sido possível a criação do banco múltiplo.

A outra grande modificação introduzida pela Resolução 1524 foi o fim da carta-patente. Anteriormente a constituição de um banco comercial exigia a compra da referida carta patente de um banco comercial preexistente. A constituição de um banco múltiplo com carteira comercial depende apenas de serem obedecidas as normas vigentes (capitalização mínima, administradores capacitados, etc.), e não mais da compra da carta-patente. A Resolução 1524 acabou, portanto, com a era cartorial do sistema bancário. Abaixo está reproduzido o seu texto principal.

Resolução 1524 do CMN, de 21/09/88:

I - Facultar aos bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, sociedades de crédito imobiliário e sociedades de crédito, financiamento e investimento a organização opcional em uma única instituição financeira, com personalidade jurídica própria, nos termos da legislação em vigor.

- II - Estabelecer que a organização das instituições financeiras referidas no item anterior, através de processo de fusão, incorporação, cisão, transformação ou constituição direta, dependa de prévia autorização do Banco Central do Brasil, observado o disposto no regulamento anexo a esta Resolução.
- III - Permitir o acesso ao sistema de organização ora criado, desde que previamente autorizado pelo Banco Central do Brasil e atendidos os níveis mínimos de capitalização, de instituições financeiras independentes, instituições não-vinculadas ao controle de um mesmo grupo de acionistas, sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários e sociedades corretoras de câmbio, títulos e valores mobiliários, estabelecido que, para estas últimas, o acesso dar-se-á através da constituição de qualquer instituição financeira como pessoa jurídica autônoma à corretora.
- IV - Condicionar a faculdade de que trata esta Resolução ao compromisso de participação da instituição resultante ou de nova instituição no mecanismo garantidor de créditos que vier a ser instituído.
- V - Manter a redução de exigências de capital e patrimônio líquido previstas, em normativo específico, para os bancos comerciais de pequeno e médio portes em funcionamento e para os bancos comerciais com sede nas regiões de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), que optarem pela faculdade prevista nesta Resolução.
- VI - Estabelecer para as demais instituições em funcionamento que optarem pela faculdade prevista nesta Resolução, exceto para os bancos comerciais de grande porte, redução de 30% (trinta por cento) das exigências de capital e patrimônio líquido mínimos.
- VII - Assegurar às instituições financeiras resultantes do processo de fusão, incorporação, cisão ou transformação:
- a) autorização das carteiras necessárias a manter as operações atribuídas às instituições que lhe deram origem; e
 - b) rede de agências instaladas ou não e demais dependências necessárias à manutenção de todos os pontos de atendimento mantidos pelas instituições sucedidas, respeitada a categoria e a natureza da agência ou dependência existente na instituição de origem.
- VIII - Determinar que a autorização para o funcionamento da nova instituição resultante do processo implica cancelamento automático das autorizações concedidas para o funcionamento ou dependência das instituições originais.
- IX - Facultar que, transitoriamente à adoção do sistema de organização ora previsto, as instituições financeiras celebrem, com autorização prévia do Banco Central do Brasil, acordos operacionais através de contratos específicos, independentemente dos convênios usuais de prestação de serviços. As operações decorrentes de tais acordos serão realizadas por conta e risco do contratante cessionário, que deverá escriturá-las e que será o responsável primeiro pela sua regularidade, bem como pela solvência das operações conveniadas.
- X - Assegurar às instituições em funcionamento que não optarem pelo sistema de organização previsto nesta Resolução o exercício de suas atividades de acordo com as normas regulamentares a elas aplicáveis.
- XI - Autorizar o Banco Central do Brasil a baixar as normas necessárias à execução do disposto nesta Resolução.
- XII - Estabelecer que esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

O artigo 1º do capítulo I do regulamento anexo à Resolução 1524 estabelece que os bancos múltiplos podem operar através de cinco carteiras distintas – das quais podem escolher um mínimo de duas e um máximo de quatro – a saber:

- a) carteira comercial: regulamentação dos bancos comerciais;
- b) carteira de investimentos: regulamentação dos bancos de investimento;
- c) carteira de desenvolvimento: regulamentação dos bancos de desenvolvimento;
- d) carteira de crédito imobiliário: regulamentação das sociedades de crédito imobiliário; e
- e) carteira de crédito, financiamento e investimento: regulamentação das sociedades de crédito, financiamento e investimento.

Com base na Resolução 1524, diversos bancos comerciais tornaram-se bancos múltiplos, operando uma carteira comercial. Alguns entretanto, por razões distintas, freqüentemente ligadas ao controle acionário disperso entre membros controladores, não optaram pela faculdade prevista na Resolução 1524, permanecendo como bancos comerciais. Os bancos estrangeiros também fazem parte desse grupo de bancos que se demoraram a se decidir pela transformação. Esse atraso está associado freqüentemente ao aumento de capital por parte da matriz do banco no exterior, à autorização dos agentes normativos nos países de origem, ou à definição da nova composição acionária do banco múltiplo proporcional à antiga participação nas instituições.

Um exemplo típico é o do maior banco privado brasileiro, o Bradesco. Como o controle acionário de seu banco de investimento estava bastante pulverizado, o Bradesco teve que negociar com os sócios estrangeiros o ajuste da parte que tinham na antiga instituição. O Sanwa Bank, japonês, que participava com 10% do capital do banco de investimento, ficou com 0,91% do banco múltiplo. O Deutsch Bank tinha 5% e ficou com 0,45%; o Societé Generale de 3% passou a 0,27%; o austríaco Creditanstalt tinha 1% e agora 0,09%, o mesmo ocorrendo com o holandês ABN-AMRO. Foi estimada pelo banco uma redução de custos anuais da ordem de US\$ 600 mil, à época, com a incorporação do banco de investimento, envolvendo só a contabilidade, a apresentação e a publicação de balanço que agora não existem mais. Além disso, a existência de um só caixa permitiu ao banco múltiplo diluir os eventuais prejuízos de uma carteira, compensando com os lucros de outra.

A regulamentação dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial é praticamente a mesma. Para evitar repetições desnecessárias, quando houver referências doravante a bancos comerciais, estar-se-á referindo tanto aos bancos comerciais que permaneceram com tal denominação (BC) quanto aos bancos múltiplos que operam uma carteira comercial (BMCC). Será descrita então sucintamente a caracterização das operações que constituem os bancos comerciais.

Banco Comercial é a instituição financeira bancária privada ou pública, constituída sob a forma de sociedade anônima, especializada basicamente em operações de curto e médio prazos. Os bancos comerciais são classificados em:

- a) Público Federal - formado pelos bancos cuja maioria do capital social pertença ao Governo Federal de forma direta ou indireta;
- b) Público Estadual - formado pelos bancos criados por lei específica cuja maioria do capital social pertença ao Estado onde tenham sede;

- c) Privado Nacional - formado pelos bancos cuja maioria do capital social ou seu controle pertençam a pessoas físicas ou jurídicas brasileiras de forma direta ou indireta;
- d) Privado Nacional com controle estrangeiro - formado pelos bancos com controle estrangeiro com ou sem maioria do capital votante;
- e) Privado Nacional com participação estrangeira - bancos com participação estrangeira relevante, no caso de mais de 10% do capital votante, inclusive os de característica binacional; e
- f) Estrangeiro (filial no país) - formado pelas dependências de bancos constituídos ou sediados no exterior.

A constituição e o funcionamento do banco comercial dependem de prévia e expressa autorização do Bacen. A autorização para o funcionamento tem prazo indeterminado de vigência. Dependem de prévia autorização do Bacen:

- a) transferência de sede ou de agências;
- b) instalação de novas agências ou postos de serviços;
- c) alteração no valor do capital social;
- d) a prática de operações de câmbio;
- e) emissão de ações preferenciais ao portador;
- f) transformação, fusão, incorporação, encampação e cisão; e
- g) alterações estatutárias.

O funcionamento de bancos estrangeiros depende de autorização do Governo Federal, expedida através de decreto do poder executivo. O CMN aplica à dependência de banco estrangeiro que funcione no país as mesmas vedações ou equivalentes restrições que vigorem na praça de sua matriz em relação ao banco brasileiro ali instalado ou que nela deseje se estabelecer. Além disso, o banco comercial constituído ou sediado no exterior está sujeito às leis e aos tribunais brasileiros quanto aos atos e operações que pratique no Brasil.

O principal objetivo dos bancos comerciais é proporcionar o suprimento adequado de recursos necessários para financiar a curto e médio prazos o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviços e as pessoas físicas. Para atender esse objetivo, os bancos comerciais podem:

- a) descontar títulos;
- b) realizar operações de abertura de crédito, simples ou em conta-corrente;
- c) realizar operações especiais, inclusive de crédito rural, de câmbio e comércio internacional;
- d) captar depósitos à vista e a prazo fixo;
- e) obter recursos junto a instituições oficiais de desenvolvimento;
- f) obter recursos no exterior para repasse; e
- g) efetuar operações acessórias ou de prestação de serviços, inclusive mediante convênio com outras instituições.

A captação de depósitos à vista, livremente movimentáveis, é uma atividade típica dos bancos comerciais, configurando-os como instituições financeiras monetárias. Dessa forma, foi facultado às caixas econômicas existentes o acesso, através da Resolução n.º 1607 do CMN de 27/04/89, ao sistema de transformação em bancos múltiplos, já que elas também captavam depósitos à vista. Entretanto, os bancos múltiplos originados de caixas econômicas podem no máximo operar a carteira comercial e a carteira de crédito imobiliário.

2 FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO BANCÁRIA

A fiscalização é a área onde ocorre a cobrança de informações, crítica e orientação às instituições quanto a procedimentos impróprios ou falhas na interpretação das normas, e punição quando constatadas irregularidades ou comportamentos nocivos ao mercado. Visa à estabilidade e solidez do Sistema Financeiro Nacional e à preservação dos interesses dos investidores e credores; tenta garantir a sua eficiência, com a minimização dos custos de intermediação e dos serviços bancários; busca a eficiência alocativa, o que significa melhorar a distribuição dos recursos financeiros; verifica a eficácia das normas e seu cumprimento; zela pelo saneamento dos mercados financeiros e de capitais; mantém sistemas de análise e informações técnicas (SADDI, 1996, e DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO, 1993).

É relevante uma distinção entre supervisor e regulamentador. A regulamentação bancária é a formulação e edição de normas voltadas à conduta e à estrutura dos agentes bancários, autorizados pela Lei, por órgãos do Poder Executivo. Tais regras ou regulamentos devem ser estritamente compatíveis com a lei maior, limitando os poderes dos bancos em atividades e ações que não forem compatíveis com a segurança e a estabilidade do sistema como um todo. Já a supervisão bancária envolve o exame detalhado das atividades das instituições financeiras, visando assegurar que os bancos estão sendo administrados com a cautela recomendada e dentro dos princípios estabelecidos pela regulamentação.

São fiscalizados bancos múltiplos, comerciais, de investimento, de desenvolvimento, caixas econômicas, financeiras, sociedades corretoras, distribuidoras, de arrendamento mercantil, de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, fundos de renda, cooperativas de crédito, administradoras de consórcio, operações de crédito rural e agro-industrial. Também 126 dependências de bancos brasileiros no exterior, em 38 países.

Sua estrutura é formada pela sede, 10 divisões, 51 equipes de fiscalização e aproximadamente 600 fiscais (DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO, 1993). Fiscalização direta é a vistoria “in loco” nas instituições para verificar o cumprimento de normas, as operações realizadas e seus registros e controles. A indireta é feita internamente e de modo sistemático, com base nas informações prestadas pelas instituições e utilizando-se da fixação prévia de parâmetros operacionais e de desempenho. A fiscalização direta obedece um programa mas também atende demandas extras como a verificação de anormalidades ou procedimentos não usuais ocorridos no sistema. A indireta é o monitoramento de

instituições e conglomerados financeiros, sem programação, analisando a situação econômico-financeira e detectando situações anormais. As ocorrências de irregularidade detectadas são inseridas nos sistemas de informação do Bacen e são elaborados comentários sobre todas as instituições, que irão subsidiar as tomadas de decisão.

O Manual de Fiscalização (MF) descreve a estrutura organizacional e administrativa dos componentes da fiscalização, a competência legal do Bacen, os procedimentos e instrumentos de fiscalização e o detalhamento das operações praticadas pelas instituições, com rotinas e controles operacionais. O Manual de Normas e Instruções contém as normas e a base regulamentar. O Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro (COSIF) dispõe sobre as normas e regras de contabilização das operações realizadas e os modelos de divulgação das demonstrações financeiras. O Sistema COSIF possibilita o acesso aos dados contábeis, o Sistema INDCON analisa indicadores de estrutura de capital, dos ativos, da rentabilidade, da eficiência gerencial e da liquidez (sigla CAREL) para análise do comportamento individual e comparativo das instituições. O Sistema SUPER possibilita detectar instituições em situação de anormalidade ou de riscos, direcionar os trabalhos e acionar a fiscalização direta. Há ainda os sistemas OPLIQ (operações de empréstimo de liquidez), Memória da Fiscalização (controle de ocorrências de irregularidades por instituição), Noticiários (informações internas e externas sobre as instituições), Limites (cálculo dos limites operacionais), Devedores (os maiores devedores por instituição) e outros menos importantes.

A punição começa com Processo Administrativo, seguido de advertência, multa, suspensão ou inabilitação para cargos de administração em instituição financeira. A aplicação de regimes especiais – liquidação extrajudicial, intervenção ou administração especial temporária (RAET) – se dá pela ocorrência de insolvência/incapacidade patrimonial (Lei 6024/74 e Decreto-Lei 2321/87). Instaurado Processo Administrativo, comunica-se ao Ministério Público (Lei 4728/65). O Poder Judiciário determina penas legais aos infratores, sob informações do Bacen. “As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados” (Art. 38, caput, Lei 4595/64). “É crime violar sigilo de operação ou serviço prestado por instituição financeira ou integrante do sistema de distribuição de títulos mobiliários de que tenha conhecimento, em razão de ofício” (Art. 18, caput, Lei 7492/86), ou seja, o Bacen não pode desmentir ou confirmar fatos financeiros, mas deve apurá-los e tomar medidas.

2.1 DIVERSIFICAÇÃO DE RISCO

As normas que regulam a diversificação do risco do portfólio de ativos de um banco comercial são as Resoluções 1559, de 22/12/88, e 1775, de 06/12/90, ambas do CMN. As principais determinações daquelas resoluções estão reproduzidas e comentadas adiante. A Resolução 1559 fixa em 30% do patrimônio líquido do banco o máximo que se pode comprometer com um único cliente, quer nas operações ativas, quer nas operações de prestação de garantias. Instituiu (foi revogado) também que os 10 maiores clientes não podem responder por mais de 30% das operações ativas. Também limita em 30% do patrimônio líquido as operações de subscrição para revenda e de garantia de subscrição de valores mobiliários de emissão de uma única empresa, bem como em suas aplicações em títulos e valores mobiliários de um mesmo emitente. Impede, igualmente, que se faça a rolagem de créditos problemáticos.

Resolução n.º 1559 do CMN, de 22/12/88:

- I - Fixar em 30% (trinta por cento) do respectivo patrimônio líquido, ajustado na forma da regulamentação em vigor, o limite de diversificação de risco por cliente a ser observado pelos bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, caixas econômicas, sociedades de arrendamento mercantil, cooperativas de crédito e instituições organizadas sob a forma múltipla, de que trata a Resolução 1524 de 21/09/88, na realização de suas operações ativas e de prestação de garantias, conforme vier a ser determinado pelo Banco Central.
- II - Determinar que os 10 (dez) maiores clientes não poderão, em conjunto, ser responsáveis por mais de 30% (trinta por cento) do total das operações ativas da instituição.⁷
- III - Estabelecer em 30% (trinta por cento) do respectivo patrimônio líquido, ajustado na forma da regulamentação em vigor, os limites a serem observados pelas instituições citadas no item I desta Resolução nas operações de subscrição para revenda e de garantia de subscrição de valores mobiliários de emissão de uma única empresa, bem como em suas aplicações em títulos e valores mobiliários de um mesmo emitente.
- IV - É vedado às instituições financeiras:
 - a) realizar operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos;
 - b) renovar empréstimos com a incorporação de juros e encargos de transação anterior, ressalvados os casos de composição de créditos de difícil ou duvidosa liquidação;
 - c) admitir saques além dos limites em contas de empréstimos ou a descoberto em contas de depósitos;
 - d) realizar operações com clientes que possuam restrições cadastrais ou sem ficha cadastral atualizada;
 - e) realizar operações com clientes emitentes de cheques sem a necessária provisão de fundos; e
 - f) conceder crédito ou adiantamento sem a constituição de um título de crédito adequado, representativo da dívida.
- V - O Banco Central adotará as medidas e baixará as normas complementares necessárias à execução do disposto nesta Resolução, podendo inclusive alterar os percentuais ora fixados.
- VI - Esta Resolução entrará em vigor em 31/12/88, observado que eventuais excessos então verificados em decorrência de introdução ou modificação de limites por este normativo deverão ser

⁷ Este item foi revogado pela Resolução n.º 1908 do CMN de 26/02/92, sem substituição, visando permitir aos bancos estaduais carregarem em seus ativos volumes maiores das dívidas das empresas controladas por seus Estados.

eliminados até 31/12/89. As instituições que, nessa data, ainda apresentarem excesso, ficarão impedidas de realizar novas operações até seu respectivo enquadramento.

A Resolução n.º 1775 do CMN, de 06/12/90, dilatou os prazos para o cumprimento pelos bancos oficiais do estabelecido na Resolução 1559, citada acima. Ela também permitiu que os bancos aplicassem mais de 30% de seu patrimônio líquido em títulos públicos, sancionando a realidade vivida no Brasil, no qual o sistema financeiro tornou-se sobretudo um captador de poupanças para o financiamento da dívida pública. Outra determinação da Resolução n.º 1775 é a de proibir que instituições financeiras carreguem em seus ativos debêntures ou outros valores mobiliários de empresa ligada. Note-se que a definição de empresa ligada inclui também empresas que possuam administrador comum. Claramente, o espírito dessa norma se inspira no modelo norte-americano, de separação entre empresa produtiva e empresa financeira, e distancia-se do modelo japonês, no qual empresa produtiva e empresa financeira estão umbilicalmente ligadas.

Resolução n.º 1775 do CMN, de 06/12/90:

Art. 1º - Facultar às instituições financeiras públicas a eliminação, até 31/12/94, dos excessos verificados em decorrência da aplicação dos limites estabelecidos na Resolução n.º 1559, de 22/12/88, com relação às operações realizadas com o setor público e com títulos públicos estaduais, observando o seguinte:

- I - fica vedada a realização de operações que acarretem aumento do excesso verificado;
- II - é proibida a renovação, sem prévia autorização do Banco Central do Brasil, caso a caso, de operações que apresentarem excessos aos limites;
- III - se a operação, no seu vencimento, não for liquidada, deverá ser, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após o vencimento, transferida para a conta de "créditos em liquidação", independentemente dos procedimentos previstos na Resolução n.º 1748, de 30/08/90, vedada sua renovação enquanto persistirem os excessos.

Art. 2º - Revogado pela Resolução n.º 1908 do CMN, de 26/02/92.

Art. 3º - O limite fixado no item III da Resolução n.º 1559, de 22/12/88, não se aplica a títulos públicos federais.

Art. 4º - O Banco Central do Brasil exigirá o cumprimento imediato dos limites de que tratam as Resoluções n.º 1556, 1558 e 1559, todas de 22/12/88, nos seguintes casos:

- I - transferência de controle;
- II - alteração do objeto social;
- III - suspensão de liquidação extrajudicial.

Art. 5º - Tendo em vista a vedação, nos termos do art. 34 da Lei n.º 4595, de 31/12/64, da contratação, pelas instituições financeiras, de empréstimos e adiantamentos com seus acionistas, os bancos estaduais deverão observar o seguinte:

- I - operações eventualmente contratadas deverão ser liquidadas no vencimento ou até 31/12/94, o que ocorrer primeiro;
- II - fica proibida a renovação, sem prévia autorização do Banco Central do Brasil, caso a caso, de operações de espécie;
- III - aplicam-se a essas operações os critérios de classificação de créditos constantes do item III do artigo 1º desta Resolução.

Art. 6º - Às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil é vedada a aquisição de debêntures e de outros valores mobiliários, exceto ações, nos termos da legislação vigente, de emissão de empresa ligada.

§ 1º - A vedação de que trata este artigo não se aplica às debêntures emitidas por sociedades de arrendamento mercantil;

§ 2º - Para efeito do disposto neste artigo, considera-se ligada a empresa:

- I - em que a instituição participe com 10% (dez por cento) ou mais do capital, direta ou indiretamente;
- II - em que administradores da instituição e respectivos parentes até o segundo grau participem, em conjunto ou isoladamente, com 10% (dez por cento) ou mais do capital, direta ou indiretamente;
- III - em que os acionistas da instituição, com 10% (dez por cento) ou mais do capital, participem com 10% (dez por cento) ou mais do capital, direta ou indiretamente;
- IV - que participe com 10% (dez por cento) ou mais do capital da instituição, direta ou indiretamente;
- V - cujos administradores e respectivos parentes até o segundo grau participem, em conjunto ou isoladamente, com 10% (dez por cento) ou mais do capital, da instituição, direta ou indiretamente;
- VI - cujos acionistas, com 10% (dez por cento) ou mais do capital, participem com 10% (dez por cento) ou mais do capital social, direta ou indiretamente;
- VII - que possuam administrador comum à instituição.

Art. 7º - O descumprimento das normas consubstanciadas nesta Resolução será considerado falta grave, sujeitando-se as instituições e seus administradores às penalidades previstas na legislação em vigor, em especial às do art. 44 da Lei n.º 4595, de 31/12/64.

2.2 CASAMENTO DE ATIVO E PASSIVO

Não há qualquer regulamentação quanto ao casamento entre ativo e passivo, quer quanto a prazos ou moedas, com fins de limitar o risco cambial e de taxa de juros. O artigo 10º do Regulamento anexo à Resolução 1524 do CMN, de 21/09/88, diz a respeito:

Art. 10º - Não haverá vinculação entre as fontes de recursos captados e suas aplicações, salvo os casos previstos em legislação e regulamentação específica.

Os casos citados no artigo 10º acima se referem provavelmente ao repasse de fundos públicos para empréstimos direcionados a alguns setores da economia.

2.3 CLASSIFICAÇÃO DO RISCO DOS CRÉDITOS CONCEDIDOS E APROVISIONAMENTO DE RESERVAS

Em cada balancete mensal ou balanço semestral, a provisão para créditos de liquidação duvidosa não poderá ser inferior ao somatório decorrente da aplicação dos percentuais abaixo mencionados, incidentes sobre o valor dos créditos atualizados, sem prejuízo da responsabilidade dos administradores dos bancos pela constituição de provisões em montante suficiente para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos. Os percentuais são:

- 20% sobre as operações amparadas por garantias que, a juízo dos bancos, sejam consideradas suficientes à cobertura do saldo devedor atualizado, registrado em contas em atraso (garantias reais);

- 50% sobre as operações amparadas por garantias que, a juízo das instituições ou a critério do Bacen, não sejam consideradas suficientes à cobertura do saldo devedor atualizado, registradas na conta “Créditos em Atraso” (vide item 2.8 para definição de créditos em atraso);
- 100% dos créditos inscritos em contas de créditos em liquidação (veremos abaixo a definição de créditos em liquidação).

Resolução 1748 do CMN, de 30/08/90:

Art. 1º - Determinar que os bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades corretoras e sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários, sociedades de crédito imobiliário, caixas econômicas, associações de poupança e empréstimo e cooperativas de crédito transfiram para as contas de créditos em liquidação os seguintes créditos considerados de difícil liquidação:

- I - adiantamentos a depositantes após decorridos 60 (sessenta) dias da data de ocorrência;
- II - adiantamentos sobre contratos de câmbio, após decorridos 20 (vinte) dias do prazo previsto para entrega de documentos ou após decorridos 30 (trinta) dias do prazo previsto para a liquidação do contrato de câmbio respectivo;
- III - decorrentes de operações de câmbio de importação, liquidadas a débito das contas “DEVEDORES DIVERSOS - PAÍS” ou “DEVEDORES POR CRÉDITOS LIQUIDADOS NO EXTERIOR”, na forma da regulamentação vigente, caso o pagamento não se efetue até 90 (noventa) dias contados do respectivo lançamento;
- IV - titulados por empresas importadoras que, na data pactuada para a liquidação da operação de câmbio, não contem com fundos suficientes para acolhimento do débito em conta corrente, quando não utilizada a sistemática referida no item anterior;
- V - saldos devedores de contas correntes de clientes, resultantes de negociação e intermediação de títulos e valores mobiliários, não liquidados no prazo de 30 (trinta) dias de ocorrência, sem garantias;
- VI - financiamentos de valores mobiliários, não liquidados no prazo de 30 (trinta) dias do vencimento, cujas garantias, a juízo das instituições, sejam consideradas insuficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
- VII - titulados por empresas sob regime falimentar ou em liquidação extrajudicial, com ou sem garantias;
- VIII - outros créditos, observando-se as seguintes condições:
 - a) vencidos, há mais de 60 (sessenta) dias, sem garantias;
 - b) vencidos a mais de 180 (cento e oitenta) dias, com garantias que, a juízo das instituições ou a critério do Banco Central do Brasil, sejam consideradas insuficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
 - c) vencidos, há mais de 360 (trezentos e sessenta) dias, com garantias que, a juízo das instituições, sejam consideradas suficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
 - d) em favor dos quais tenha sido efetivada medida judicial, visando protesto ou outra semelhante, excetuando-se as operações parcial ou totalmente amparadas por garantias, as quais observarão o contido nas alíneas “b” e “c” anteriores;
- IX - outros créditos de difícil liquidação, que possam ser efetivamente comprovados pelas instituições perante o Banco Central do Brasil ou a critério deste.

2.4 ABERTURA DE INFORMAÇÕES AO PÚBLICO

Os bancos comerciais são obrigados pela Lei 4728, de 14/07/65, a Lei do Mercado de Capitais, a divulgar balanços, balancetes e diversos outros demonstrativos contábeis, acompanhados de notas

explicativas, do relatório da diretoria, do parecer de auditores independentes e do conselho fiscal. Esse conjunto de informações deve ser amplamente divulgado ao público. A periodicidade é definida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – criada pela Lei 6385/76 – e pelo Bacen (Resolução 1038 do CMN, de 15/08/85).

Em princípio, o conteúdo dos documentos a serem divulgados deve abranger todos os atos e fatos ocorridos durante o período e mostrar a real posição econômica do banco, de forma que seja possível aos investidores em geral e aos seus acionistas avaliar a atual situação dos negócios e as perspectivas futuras do banco. O banco deve também informar todas as decisões tomadas pelas assembleias gerais ordinárias ou extraordinárias e qualquer fato importante que possa afetar o preço atual ou futuro de suas ações no mercado.

O alcance do princípio do “disclosure” no Brasil é bastante discutível, porque ele se refere mais a informações para os atuais ou futuros acionistas, e não para os aplicadores em renda fixa. Deve-se notar que a legislação brasileira foi bastante influenciada pelos Securities Act de 1933 e Securities Exchange Act de 1934 dos EUA, no que diz respeito às exigências do disclosure. Nos EUA, quando foram promulgadas as leis de 33 e 34, já havia um mercado de capitais bastante desenvolvido. Existia, então, uma tradição de mercado de capitais com investidores habituados às opções de investimento que esse mercado poderia oferecer. No caso brasileiro a situação era bastante diversa, já que o mercado era muito pouco desenvolvido, com um número reduzido de investidores.

O princípio do disclosure baseia-se no pressuposto de que a informação é a melhor forma de proteção aos investidores. Supõe-se que uma vez de posse das informações e atuando racionalmente com base nestas o investidor poderá comparar as diversas possibilidades de investimento, escolhendo aquela que lhe parecer mais promissora. Essa suposição porém só estará correta caso os investidores efetivamente tenham o acesso às informações e a capacidade de utilizá-las de maneira conveniente. O princípio do disclosure não se completa porém apenas com a prestação de informações. Partindo-se do princípio de que determinado mercado será mais eficiente na medida em que os preços dos bens transacionados refletirem todas as informações disponíveis num dado momento, é importante também que todos os potenciais investidores tenham acesso simultaneamente às novas informações.

O número de investidores individuais em ações no Brasil realmente ativos na busca e utilização das informações é bastante reduzido. As informações são mais bem utilizadas pelas próprias instituições financeiras e pelos investidores institucionais. Por outro lado, não existe a exigência legal dos bancos divulgarem suas taxas de captação e aplicação de recursos. É obrigatória entretanto a divulgação dos valores relativos às tarifas bancárias cobradas pelas instituições (Resolução 1568 do CMN, de 16/01/89, e Circular 2019 do Bacen, de 15/08/91).

2.5 LIMITES DE CAPITALIZAÇÃO

Houveram mudanças sucessivas neste item, mas aqui tratar-se-á apenas do disposto na Resolução n.º 2099 do CMN, de 17/08/94; as mudanças ocorridas em resoluções posteriores serão tratadas, se preciso, no próximo capítulo, pois ocorreram após a intervenção no Banco Econômico. O capital realizado e patrimônio líquido mínimos exigidos correspondem aos montantes abaixo, mas em se tratando de um banco múltiplo há uma redução de 20% (vinte por cento) do somatório das carteiras:

- a) carteira comercial: R\$ 7 milhões;
- b) carteiras de investimento, crédito imobiliário e desenvolvimento: R\$ 6 milhões;
- c) carteira de crédito, financiamento e investimento: R\$ 3 milhões.

Devem ser adicionados R\$ 3 milhões para a instituição poder operar no mercado de câmbio de taxas livres. Em se tratando de banco sob controle estrangeiro direto ou indireto, os limites são acrescentados em 100% (cem por cento). Instituições que tenham sede e no mínimo 70% (setenta por cento) de suas dependências localizadas fora do RJ e SP terão redução de 30% (trinta por cento) nos valores exigidos. Os valores são atualizados mensalmente desde 01/09/94 pelo mesmo índice estabelecido para efeito de correção monetária patrimonial. Observados os limites mínimos, pode-se pleitear a instalação de até 10 (dez) agências no País; além desse número, deve-se adicionar 2% (dois por cento) aos valores mínimos por agência extra no caso de RJ e SP e 1% (um por cento) nos demais estados, exceto para agências pioneiras. Para agências no exterior, o adicional é de 30% (trinta por cento) por unidade. O prazo máximo de adaptação às normas pelas instituições foi até 30/04/95.

A Lei n.º 4131 de 03/09/62 prevê que, ressalvados os casos de interesse nacional e os acordos internacionais, a participação estrangeira no capital das instituições financeiras deverá observar os preceitos abaixo relacionados:

- aos bancos estrangeiros autorizados a funcionar no Brasil serão aplicadas as mesmas vedações ou restrições equivalentes às que a legislação vigente nas praças em que tiverem sede suas matrizes impõe aos bancos brasileiros que nelas desejam estabelecer-se;
- aos bancos estrangeiros cujas matrizes tenham sede em praças nas quais a legislação imponha restrições ao funcionamento de bancos brasileiros, fica vedado adquirir mais de 30% das ações com direito a voto de bancos nacionais.

2.6 RESERVAS BANCÁRIAS

Em 07/01/80, foi criada no Bacen a conta “Reservas Bancárias”, pela circular n.º 492. Transita por essa conta o fluxo financeiro dos bancos comerciais resultante das operações realizadas com o Bacen e também efetivadas com os próprios bancos. Destacam-se as operações de mercado aberto de títulos públicos (Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC), o mercado de títulos privados (Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos - CETIP), o Redesconto, o resultado da compensação de cheques, o fornecimento e o recolhimento de numerário (papel-moeda), o resultado do mercado de câmbio comercial e financeiro, as operações de ouro e recursos do Tesouro (recolhimento de tributos federais).

O recolhimento compulsório no Brasil passou, a partir de 1990, a incidir sobre recursos à vista dos bancos. Esse conceito envolve, além dos depósitos à vista, os recursos de float dos bancos comerciais, tais como depósitos sob aviso, cheques administrativos, recursos de garantias realizadas, cobrança e arrecadação de tributos e assemelhados e recursos em trânsito de terceiros. Estão excluídos do compulsório, para bancos públicos federais e estaduais, os depósitos a disposição da justiça, dos respectivos governos (inclusive os das empresas públicas dos municípios), de autarquias e de empresas de capital misto onde o governo é acionista majoritário.

Os percentuais do recolhimento variam de acordo com a localização da sede do banco e com sua classificação em relação ao tamanho de suas operações (pequeno, médio e grande). Os valores exatos desses percentuais se modificam constantemente em decorrência dos planos e medidas econômicas, não havendo portanto motivo para apresentá-los. O recolhimento compulsório é o saldo da conta “Reservas Bancárias”. O saldo mínimo diário foi, em 13/06/91, fixado em 80% da exigibilidade, pela circular n.º 1970 do Bacen. A média dos saldos diários, durante a movimentação, deve ser no mínimo igual ao valor

do compulsório, podendo ficar inferior em no máximo 2%, desde que compensada por excesso de mesmo valor no período seguinte.

Os bancos são divididos em dois segmentos, denominados Grupo A e Grupo B. O cálculo do compulsório do Grupo A tem início numa quinta-feira e término na quarta-feira da semana seguinte e a movimentação ou ajustamento das reservas bancárias tem início na terça-feira imediatamente seguinte ao fechamento do cálculo e término na segunda-feira da semana subsequente. O cálculo do Grupo B tem início numa segunda-feira e término na sexta-feira da mesma semana e o período de movimentação tem início na quinta-feira imediatamente seguinte ao encerramento do período de cálculo e fim na quarta-feira da semana subsequente.

Caso o banco não cumpra o saldo mínimo diário ou a média mínima exigida, ele paga um custo calculado sobre o valor do saque indevido apurado de acordo com a taxa média do overnight no período acrescida de 30% ao ano. Se o banco apresentar saldo de reservas bancárias negativo, o acréscimo é de 45% ao ano.

Quanto à eficácia do atual sistema, pode-se considerar que o controle monetário seria melhor administrado caso o sistema de reservas bancárias fosse simultâneo e não defasado. Isso evitaria a perda de efetividade dos instrumentos de política monetária.

2.7 O FUNCIONAMENTO DO REDESCONTO

O Redesconto ou empréstimo de liquidez foi bastante utilizado pelos bancos até meados de 1985, quando o custo passou a ser tão alto que os bancos desenvolveram mecanismos de auto-regulagem de liquidez – os Depósitos Interfinanceiros. Até aquela época as taxas de juros cobradas no redesconto eram fixas, não acompanhando a evolução daquelas praticadas no mercado, o que prejudicava a função de prestador de última instância do Bacen. Com a indexação à taxa overnight do mercado de títulos públicos, acrescida de juros reais, os bancos passaram a procurar inicialmente uma solução de mercado para sanar seus problemas de liquidez e, só após esgotada esta possibilidade, irem ao redesconto. Dessa forma, os bancos optam entre o mercado interfinanceiro ou o redesconto, observando-se que geralmente os custos do segundo são mais elevados. Atualmente, a regulamentação do redesconto encontra-se consolidada na Resolução n.º 1786 do CMN, de 01/02/91, com as seguintes principais características:

- a) semestralmente é feito um contrato de abertura de crédito rotativo com cada banco equivalente a 15% do valor médio dos saldos atualizados das contas de depósitos à vista, depósitos a prazo, obrigações por operações compromissadas, recursos de aceites cambiais, letras imobiliárias e hipotecárias e debêntures. Esses contratos são celebrados em janeiro e julho, com base nos doze balancetes dos períodos novembro/outubro e março/abril;
- b) o banco que exceder 90% do patrimônio líquido em recursos aplicados no Ativo Permanente (limite de imobilização) terá seu limite reduzido em 40%;
- c) os custos são calculados pela taxa média do overnight de todas as operações com títulos públicos na data do saque, acrescida de 21% ao ano para saques até o limite do contrato, de 23% ao ano para saques acima do limite e até mais uma vez o seu valor e de 25% ao ano para aqueles que excederem duas vezes o limite contratual;
- d) a operação do redesconto é feita pelo banco por meio de contraproposta acompanhada de notapromissória a favor do Bacen. Por isso, o mecanismo do redesconto no Brasil ganha mais a conotação de um empréstimo de liquidez;
- e) as garantias utilizadas são os recursos das reservas compulsórias em moeda, caução de direitos creditórios de operações ativas, podendo o Bacen, quando achar necessário, exigir como reforço de garantia caução de bens, aval, fiança e outros;
- f) as operações de empréstimo de liquidez são efetuadas por apenas um dia útil;
- g) os bancos com patrimônio líquido negativo não podem ter acesso ao empréstimo de liquidez.

2.8 A FISCALIZAÇÃO PELO BACEN NA PRÁTICA

O Bacen tem um projeto em fase experimental desde julho de 1992 que visa criar um padrão de acompanhamento dos dados contábeis dos bancos baseado no Acordo de Basiléia, objetivando uma supervisão à distância. Caso a performance dos indicadores abaixo relacionados não seja satisfatória, o banco é classificado como “em evidência”, de forma a sofrer um acompanhamento mais detalhado por parte da fiscalização. A atuação direta dos auditores do Banco Central ou a ocorrência de fatos extraordinários (ex.: reservas bancárias negativas) podem também levar um banco a ficar “em evidência”.

Indicadores mais usados:

- 1) Patrimônio Líquido (PL) negativo;
- 2) PL Ajustado negativo = PL + contas de resultado credoras – contas de resultado devedoras;
- 3) PL decrescente nos últimos 6 meses indexados pela UFIR⁸;
- 4) Resultado negativo (prejuízo);
- 5) Capital de giro negativo = Ativo Permanente (AP) > PL;
- 6) Capital de giro < 10% PL ou AP > 90% PL;
- 7) Créditos em atraso⁹ > 10% PL.

A Resolução 2099 do CMN, de 17/08/94, introduziu ainda um critério de compatibilização do patrimônio líquido ao grau de risco da estrutura de ativos. O cálculo obedecia à seguinte fórmula:

$PLE = 0,08 APR$, onde:

PLE = Patrimônio Líquido Exigido;

APR = Ativo Ponderado pelo Risco = total do produto das operações ativas pelos fatores de risco correspondentes.

Os Fatores de Ponderação de Risco de Ativos foram apresentados nessa mesma resolução e se dividiam em quatro categorias:

- Risco nulo - fator de ponderação 0% = Caixa, reservas no Bacen, aplicações com recursos próprios em títulos do Tesouro Nacional etc.;
- Risco reduzido - fator de ponderação 20% = Depósitos bancários, ouro, moedas estrangeiras, cheques etc.;
- Risco reduzido - fator de ponderação 50% = Aplicações com recursos próprios em títulos estaduais e municipais, depósitos interfinanceiros, títulos de renda fixa etc.;
- Risco normal - fator de ponderação 100% = aplicações com recursos próprios em debêntures, ações, commodities etc.

A Resolução n.º 2212 do CMN, de 16/11/95, estabeleceu novas fórmulas de cálculo do PLE de acordo com a idade da instituição:

I - durante os 2 primeiros anos, $PLE = 0,32 APR$;

⁸ Unidade Fiscal de Referência.

⁹ Definidos como atrasos de mais de 60 dias, lançados pela totalidade na conta “Créditos em Atraso”. Financiamentos habitacionais e repasses de agências de desenvolvimento, com prazo superior a 36 meses, só as parcelas vencidas.

II - de 2 a 4 anos, PLE = 0,24 APR;

III - de 4 a 6 anos, PLE = 0,16 APR;

IV - a partir de 6 anos, PLE = 0,08 APR.

O Bacen praticamente conclui assim a padronização de suas normas em concordância com as do Acordo de Basileia, consideradas as mais avançadas do mundo na atualidade.

2.9 SANÇÕES NO CASO DE VIOLAÇÃO DAS NORMAS

A infração da norma legal ou regulamentar disciplinadora de atividade fiscalizada pelo Bacen sujeita a pessoa física ou jurídica envolvida às penalidades abaixo, no âmbito administrativo e sem prejuízo de outras sanções estabelecidas na legislação vigente:

- a) advertência formal;
- b) multa pecuniária;
- c) suspensão do exercício de cargos;
- d) inabilitação, temporária ou permanente, para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência de instituições financeiras ou de entidades integrantes do sistema de distribuição do mercado de capitais;
- e) cassação da autorização para funcionamento de forma global ou parcial; (Resolução n.º 1605 do CMN).

O Bacen, ao tomar conhecimento de ilícito que ocorra "... em área sujeita à fiscalização de outro órgão da administração pública, ou que, por qualquer forma, ocasione lesão ao patrimônio, bens ou direitos de entidade diversa, fará as devidas comunicações, para as providências que, eventualmente, se façam necessárias.

Verificada a existência de indício da prática de ilícito penal definido em lei como de ação pública, o Bacen, independentemente da ação administrativa cabível, oficiará ao Ministério Público para os fins de direito, anexando comprovação da ação delitosa" (Resolução n.º 1605).

2.10 O ACORDO DE BASILÉIA

Para auxiliar no trato dos problemas do setor bancário foi desenvolvida gradualmente uma estrutura mundial pela Comissão de Basileia sobre Supervisão Bancária, do Banco para Compensações Internacionais (BIS). O acordo geral sobre a supervisão de bancos internacionais elaborado em 1975,

conhecido como Concordat, foi revisado duas vezes desde então, em 1983 e 1992, após os casos do Banco Ambrosiano da Itália e do BCCI, respectivamente. Seus padrões mínimos exigem agora, entre outras coisas, que todos os bancos internacionais sejam supervisionados numa base consolidada (através da inspeção de todos os seus negócios mundiais) por uma autoridade do país no qual têm seu escritório central. Se outros países nos quais o banco tem agências não aprovarem o trabalho do supervisor do país-sede, podem restringir as atividades locais da instituição.

O Brasil hoje está em total concordância com o acordo de Basileia, até porque é signatário deste. A conformidade é importante não apenas em relação a corrigir atrasos, mas também no caso de avanços. Na ausência de harmonização, os países que tentaram tornar suas normas mais austeras unilateralmente descobriram que todo seu setor bancário fugira para outros regimes menos rigorosos, tornando seu sistema como um todo mais frágil. Por outro lado, deixar de insistir em padrões mais elevados de capital para os bancos pode aumentar o risco no sistema.

Há esforços no sentido de aperfeiçoar a qualidade da informação que bancos e corretoras divulgam a respeito de suas operações. Discute-se também um modo de lidar com o obscurecimento de fronteiras entre diferentes negócios. Uma maneira interessante seria substituir a fiscalização e regulamentação por instituição para uma por função; os fiscais de banco supervisionariam as operações bancárias de todas as instituições financeiras, os de seguros as operações de seguros etc. Isso garantiria uma melhor consistência na abordagem de todo o setor, porém não se poderia obter uma visão geral de grupo.

3 O CASO ECONÔMICO

3.1 BREVE HISTÓRICO DE PROBLEMAS E IRREGULARIDADES

A sangria de liquidez que culminou com a intervenção do Banco Central foi apenas a última das muitas graves crises que o Banco Econômico enfrentou nos últimos 25 anos. Episódios dramáticos se tornaram parte da atribulada vida do banco desde que Ângelo Calmon de Sá assumiu a presidência, em 1971, e reescreveu a sua história. Nas mãos de Calmon, o pequeno Econômico tirou o “da Bahia” do nome e virou uma das maiores instituições financeiras da América Latina. Favorecida pelo “milagre econômico” da década de 70, essa arrancada incluiu lances de alto risco que ajudam a explicar a derrocada nos anos 90, como o crescimento desenfreado do número de agências e a equivocada aposta no crédito imobiliário.

O Banco Econômico quebrou depois de sobreviver ao longo de 161 anos à Guerra do Paraguai, a duas guerras mundiais, ao “crack” da bolsa de Nova York, a mais de cem ministros da Fazenda, a vários planos econômicos e a mais de dez moedas. A instituição lacrada pelo Banco Central no dia 11 de agosto de 95, porém, era muito diferente do pequeno e cambaleante Banco Econômico da Bahia do final da década de 60, quando Calmon entrou para sua direção. A primeira empreitada dele no Econômico foi barrar a articulação para sua venda a uma instituição local de crédito, a Casaforte. Em março de 72, no auge do “milagre econômico” do governo Médici, virou diretor-superintendente e deu início à arrancada do Banco Econômico, que não passava de um modesto trigésimo-nono lugar entre os bancos brasileiros (MARTINS, 1993).

Nas primeiras tacadas, adquiriu o Banco S. Gurgel, do Rio Grande do Norte, e o Banco Comércio e Indústria de Pernambuco (Bancipe), além de absorver a mesma Casaforte que queria comprar o Econômico poucos anos antes. Com o início da sua transformação num banco nacional, o Econômico tirou o “da Bahia” do nome e passou a usar a logomarca do Bancipe, que também acrescentou 22 agências à sua rede. Também se iniciou a montagem do conglomerado financeiro, constituindo um banco de investimentos, uma corretora de câmbio e uma distribuidora de títulos e valores mobiliários (MARTINS, 1993).

Os ventos sopravam a favor, com a economia nacional crescendo à taxa de 10% ao ano e sobrando crédito externo. Nessa fase de expansão, o Econômico utilizou-se largamente de recursos externos obtidos através das operações 63 e 4131¹⁰. Com dinheiro sobrando, partiu-se então para outro negócio, a compra ou criação de empresas não financeiras. Na área do turismo, constituiu a Kontik Hotéis e Turismo e inaugurou o Ondina Praia Hotel, em Salvador, primeiro de uma série de estabelecimentos hoteleiros. Logo depois era criada a Caju da Bahia e em seguida o Banco Econômico ingressava no Pólo Petroquímico da Bahia, associando-se à Petrobrás Química (Petroquisa) e à Mitsubishi Chemical-Nissho Iwai no projeto Polialden, para a produção de polietileno de alta densidade. No lance de maior audácia, a tentativa de compra do Banco da Bahia em 73, sofreu seu primeiro grande revés. Mas apesar da fragorosa derrota para o Bradesco nessa briga, o Econômico fechou 73 numa situação excepcional: após três anos de crescimento acelerado, já era o maior e mais importante grupo financeiro do Norte-Nordeste.

Após passar pela vida pública, como presidente do Banco do Brasil e ministro da Indústria e do Comércio, Calmon de Sá reassumiu em 78 a presidência do Banco Econômico e pisou no acelerador com mais força ainda, ignorando os fortes indícios da grande crise que se avizinhava. No ano de 80, confiante o bastante, o Econômico comprou o controle do Banco da Produção e Comércio, de Pernambuco, e iniciou a política de instalação de agências pioneiras em pequenos municípios. Além disso, abriu representações em Nova York, Londres e Ilhas Cayman. Na área não financeira, prosseguiu-se comprando ou constituindo mais e mais empresas, agora operadas por uma holding, a Companhia Nordeste de Participações (Conepar). Só no setor agropecuário, o banco já possuía quatro empresas e mais de 100 mil hectares de terras. E entrou também o ramo imobiliário, lançando empreendimentos em São Paulo, no Rio e em Salvador. Em 84, ano em que completou 150 anos de existência, o Banco Econômico atingiu 487 dependências (entre agências e lojas de poupança) e 138 postos de atendimento bancário. O seu quadro de pessoal crescia à média de quatrocentos novos funcionários ao mês. Ocupando já o oitavo lugar entre os maiores bancos do país, a meta do Econômico era atingir o terceiro posto (MARTINS, 1993).

Inovador na década de 70, quando surpreendeu o mercado com várias iniciativas de impacto, como a implantação do cartão de crédito American Express no país, o banco não acompanhou os concorrentes

¹⁰ Operações de captação de recursos financeiros externos homologadas respectivamente pela resolução 63/67 do Bacen e pelo Decreto Lei 4131 do Governo Federal.

na busca de novos caminhos. Enquanto os outros grandes bancos se abriram para novos sócios, obtendo a necessária injeção de capital, o Econômico ficou estagnado. Sem novos capitais, era obrigado a utilizar os recursos provenientes dos depósitos dos clientes para continuar sua ininterrupta expansão. A mesma fonte ajudava também a financiar o crescimento da parte não financeira do banco. A insistência na distribuição de dividendos generosos aos acionistas, por outro lado, sugava ainda mais os recursos do banco. Os valores dos dividendos eram incompatíveis com a capacidade do banco. Nas contas que resultavam nos dividendos, eram incluídas receitas contábeis sobre créditos ilíquidos e lucro apenas escritural de empresas não-financeiras, além de outros artifícios.

Em janeiro de 1986, o Banco Econômico chegava ao seu auge, com 491 agências – faltando apenas 9 para atingir a meta das 500, fixada poucos anos antes. Em fevereiro veio o choque do Plano Cruzado, abalando as estruturas do sistema financeiro nacional. O Econômico foi um dos mais afetados pelo fim repentino dos lucros inflacionários, obrigando-o a dar um grande recuo na sua estratégia expansionista. Nos dois anos seguintes, o banco fechou 222 agências e demitiu cerca de 10 mil funcionários (MARTINS, 1993). Junto com os baques causados pelo Plano Cruzado, vieram os boatos sobre a quebra do Econômico, que provocaram pelo menos duas grandes corridas ao banco, antes da última e maior de todas, que provocou sua intervenção.

Entre as empresas diretamente administradas pelo grupo encontravam-se duas indústrias petroquímicas, cinco incorporadoras de imóveis, uma indústria de cítricos, um frigorífico e várias companhias agropecuárias. A parte não financeira do império é avaliada em torno de US\$ 1 bilhão. Mais do que uma estratégia de expansão, o apego do grupo pelo crescimento era uma verdadeira obstinação. Não se aceitava desfazer nem mesmo dos imóveis e terrenos tomados pelo banco de clientes inadimplentes. Nem o surgimento dos problemas de liquidez do banco no final de 94, quando começou a recorrer com frequência ao redesconto do Bacen arrefeceu o seu apetite. Quando surgiu a notícia da venda do Banco Meridional, ele se apresentou como comprador.

Recentemente, o grupo aumentou sua participação no Pólo Petroquímico de Camaçari, onde já tinha quase US\$ 400 milhões aplicados, através de compra de parte dos papéis do governo na Petroquisa. Em 91, no primeiro ano do programa de privatização, o Econômico foi o maior comprador de ações do bolo dos privatizados, adquirindo participação na Usiminas, na Açominas e na Copesul.

A origem das dificuldades do Banco Econômico também se situa na carteira de empréstimos malfeitos. Boa parte desses empréstimos foi concedida a empresas de amigos ou parentes de Calmon de Sá e tornaram-se impagáveis com os sucessivos refinanciamentos. O maior devedor, a construtora Concic, é também o caso mais exemplar. O rombo da Concic, hoje, ultrapassa US\$ 200 milhões. Apenas dez devedores respondem por uma inadimplência de quase US\$ 600 milhões (BRAGA, 1995b, p. A-13). Um dos grandes problemas do banco foi a concentração de créditos e a prodigalidade na concessão de empréstimos a clientes inviáveis.

Uma aposta equivocada do grupo também teve peso decisivo na formação da crise do banco: a opção preferencial pelo crédito imobiliário. Decidido a tornar-se o primeiro banco privado na captação de poupança, o Econômico aplicou dezenas de milhões de dólares na compra de cartas patentes de instituições imobiliárias. Nessa arrancada, adquiriu parte das agências de poupança do Comind e do grupo Lume, que protagonizaram duas das maiores falências dos últimos 25 anos (MARTINS, 1993). Com a queda da economia que se seguiu à crise da dívida externa, o crédito imobiliário mostrou-se uma opção desastrosa. O primeiro baque foi a limitação dos reajustes das prestações da casa própria, no governo Sarney, que provocou um monumental desequilíbrio no sistema. Por conta dessa política, o Econômico acumulou um crédito junto ao governo de US\$ 300 milhões, correspondente ao seu saldo no Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Os planos de estabilização pioraram ainda mais as coisas, ao causar fugas nos depósitos de poupança. Para aumentar o equívoco, as cartas patentes adquiridas a peso de ouro perderam o valor com a promulgação da constituição de 1988.

O Banco Econômico também foi vítima, nas duas últimas décadas, de fraudes e golpes praticados por seus funcionários. Talvez nenhum outro grande banco brasileiro tenha sofrido tanto prejuízo dessa forma. O primeiro grande golpe, que comprometeria a imagem do banco para sempre, foi o famoso caso de 76 em que se recusou a pagar dois cheques administrativos de sua emissão no valor de Cr\$ 197 milhões (equivalentes a US\$ 53 milhões), alegando fraude na emissão. Os cheques foram emitidos no dia 5 de agosto em favor da distribuidora Proinvest, depois transferidos para a corretora Socopa, de São Paulo, e posteriormente para o Banco Intercontinental de Investimentos, do Rio, para pagamentos de operações realizadas no open market. Pouco antes, o banco tinha sido recomendado pelo Bacen a deixar as funções de executor de compensação de títulos no mercado aberto, o chamado “clearing house”, que vinha fazendo há alguns meses, mas a pedido da diretoria do banco foi revista a opinião desfavorável. Semanas mais tarde, acontecia o escândalo (BRAGA, 1995c, p. A-14).

Onze anos depois, uma agência em São Paulo pagaria, indevidamente, vários cheques sem fundo no valor equivalente a US\$ 51 milhões, emitidos pela Resegue Indústria e Comércio, na época uma das maiores produtoras nacionais de óleos vegetais, contra sua conta na agência do Banco do Brasil em Jaú, no interior de São Paulo. Quando a agência do BB devolveu os cheques por falta de fundos, no último dia da compensação, eles já haviam sido pagos pela agência do Banco Econômico e a Resegue sacado todo o dinheiro. O caso foi então abafado para evitar uma corrida de saques ao banco. O Econômico pressionou os donos da Óleos Resegue, que acabaram concordando em entregar ao banco várias fazendas em Mato Grosso e imóveis em São Paulo, avaliados em cerca de US\$ 25 milhões. Os imóveis foram imediatamente incorporados ao patrimônio do Econômico, que teve de convencer o Banco Central a permitir que ultrapassasse os índices máximos de imobilização (BRAGA, 1995d, p. A-14).

Em 1986 foi criado nas Ilhas Cayman, um paraíso fiscal no Caribe, o Econobank, no qual todos os acionistas do Econômico foram convidados a participar. Em 91, o Econobank foi transformado em Transworld Bank & Trust. Segundo o relatório do Swiss Bank a respeito do Grupo Econômico entregue ao Banco Central em 25/09/95, o Banco Econômico movimentou nos últimos três anos cerca de US\$ 1 bilhão através de empresas coligadas no exterior e sobretudo em paraísos fiscais. O organograma do banco, montado pelos técnicos do Swiss Bank, é um verdadeiro labirinto envolvendo participações em empresas que o Banco Central sequer sabe onde estão sediadas. A Sakura Investment and Finance Corp., que pode estar sediada em Nassau ou em Cingapura, detém 31,19% do capital do Transworld Bank, no qual a família de Calmon de Sá tem 18,45% do capital. O Transworld participa com 100% do capital da Allied Group, empresa de leasing, que conta com 12,46% do capital social da Econômico Empreendimentos.

A movimentação de recursos por paraísos fiscais não foi para fuga de capitais, mas para maquiagem os resultados do balanço do Econômico. Dinheiro do banco era remetido ao exterior, onde comprava títulos da dívida externa brasileira com um bom deságio. O que retornava à instituição, por equivalência patrimonial, era o montante do valor de face dos papéis da dívida, produzindo lucros artificiais. O relatório recomendou profunda reestruturação da instituição, fechamento de sessenta agências sistematicamente deficitárias, enxugamento de pessoal e bom acerto de contabilidade. O patrimônio líquido negativo apurado é de R\$ 680 milhões e o custo para manter o banco sob intervenção da ordem de R\$ 580 milhões.

Um outro relatório, mais completo e profundo, foi feito pela Comissão de Inquérito do Bacen, durante o período de intervenção, encarregada de analisar todas as contas do banco; esse relatório foi entregue em 28/05/96 trazendo em anexo milhares de documentos comprobatórios. Nele são detalhadas várias operações realizadas pelo banco que podem ser consideradas indevidas. As mais antigas tratam-se de operações de triangulação com o Banco do Estado da Bahia (Baneb). Em apenas uma delas, o Econômico conseguiu transferir Cr\$ 40,3 bilhões (o equivalente a US\$ 978 milhões ao câmbio da época) à Econômico Empreendimentos, a “holding” das empresas não financeiras do grupo. Ao todo, foram seis aplicações do Econômico no Baneb e sete operações de empréstimo do Baneb à holding, realizadas no período de 91 a 93. A maior delas, já citada, consistiu numa aplicação do Econômico no Baneb no dia 27/11/92, com vencimento em 27/05/93. Na mesma data da aplicação, o Baneb fez um empréstimo de igual valor à Econômico Empreendimentos, com vencimento em 26/05/93, um dia antes do vencimento da aplicação, observando as mesmas taxas.

Em outra operação constante no relatório, o Banco Econômico de investimentos S/A usou créditos podres que possuía da Cooperativa e Usina de Alagoas, Usina de Terra Nova e Companhia Usina de Bulhões para levantar recursos externos junto ao Gulf Canadian International Finance Co. Inc. A operação tinha por objetivo remeter recursos ao exterior e reduzir recolhimento de impostos. O Econômico deu ao Gulf Canadian US\$ 30 milhões de créditos que já tinha lançado em seu balanço como prejuízo, em 31/03/92, e recebeu um valor equivalente em Multi-Year Deposit Facility Agreement (MYDFA). Em outubro do mesmo ano, o Econômico fez uma operação inversa: entregou ao Gulf Canadian 2,8 milhões de DFAs (Deposit Facility Agreement) por um valor na época de Cr\$ 21,7 bilhões com compromisso de reembolso, e recebeu como garantia ações da Acesita que tinham sido adquiridas pelo Gulf. Aqueles créditos podres, depois da operação, foram parar no Allied Investment Fund, controlado pelo Transworld Bank. O Allied deu os créditos podres dos usineiros como garantia para uma captação de US\$ 107 milhões de recursos no exterior, mas os recursos foram captados junto a um único investidor: a agência do Banco Econômico na Ilha de Grand Cayman. Aqueles créditos podres, corrigidos monetariamente e acrescidos de juros, atingiram a cifra de US\$ 221 milhões no final de 95 e tiveram que ser contabilizados novamente como prejuízo no balanço do banco por não se ter conseguido reavê-los.

Em junho de 93, de acordo com o relatório do Bacen, a Econômico Empreendimentos vendeu, por US\$ 8 milhões, um lote de ações da Iochpe/Maxion à Agropecuária Sr. Do Bonfim Ltda., com compromisso

de pagamento a prazo. Em janeiro de 94, essa empresa cedeu o lote de ações, mediante contrato com vencimento em janeiro de 96, à Colonizadora Vila Rica pelo preço equivalente a US\$ 24 milhões. Na mesma data as duas empresas fizeram outro contrato, no valor de US\$ 30 milhões, para as mesmas ações, onde houve alteração das cláusulas sobre condições de pagamento. O lote foi vendido em fevereiro de 94 na Bovespa pela Econômico S/A CCTVM e Pavarini DTVM Ltda. E a Vila Rica recebeu o crédito pela venda em 01/03/94 em um valor equivalente a US\$ 30 milhões. Esses recursos foram utilizados para pagamentos de débitos, principalmente junto a empresas e ao próprio banco do grupo Econômico e em depósito a prazo fixo em uma agência do mesmo. A operação realizada demonstra que houve a venda de patrimônio de uma controlada por valor abaixo do real e portanto uma perda de patrimônio do banco no valor de US\$ 22 milhões desviados para empresas particulares.

Segundo o mesmo relatório, em 24/08/93 foi concedido um empréstimo pela agência do Econômico na rua do Ouvidor, no Rio, à empresa Pearl Brasil Investimentos Ltda. Num valor equivalente a US\$ 12,4 milhões. Isso representava trinta vezes o capital da Pearl, uma empresa que, de resto, não tinha nenhuma tradição na praça. Como garantia foi apresentada uma nota promissória, com vencimento a vista em 24/08/98, no valor de US\$ 25,4 milhões, avalizada pela Gulf Desenvolvimento Imobiliário Ltda. O fato caracteriza gestão temerária, já que se trata de concessão de empréstimo a empresa sem suporte patrimonial compatível com o crédito concedido, e com um prazo de pagamento inusitado.

As empresas Moviplan Projetos e Incorporações Ltda. e Personal Empreendimentos Ltda. conseguiram um empréstimo de US\$ 30 milhões do Banco Econômico S/A em 1993, ainda de acordo com o relatório do Bacen. O valor do empréstimo foi 13 mil vezes superior ao patrimônio das empresas, fundadas apenas alguns dias antes da liberação do financiamento, o que foge completamente aos critérios de concessão de créditos usualmente adotados pelos bancos. Mas o banco não estava preocupado com a garantia de retorno desse dinheiro. As facilidades oferecidas pelo Econômico nesse empréstimo objetivava simular a compra e venda de imóveis para gerar receitas fictícias e com isso melhorar artificialmente a situação do banco, que em 93 já apresentava sinais de estar em dificuldades. No mesmo dia da liberação, 25/08/93, o dinheiro emprestado foi transferido para outra empresa, a Express Consultoria e Participação Ltda., que usou os recursos para pagar o Econômico pela compra de terrenos no Brejo dos Macacos, localizado no Recife (PE). Foi constatado que não houve a transferência do imóvel. Essa operação de venda gerou receita fictícia de US\$ 15 milhões, que ajudou a melhorar o

resultado do Banco Econômico no segundo semestre de 93, e sobre os quais foram distribuídos dividendos.

Empréstimo semelhante foi concedido à empresa Loulouah Participações e Empreendimentos Ltda., em agosto de 93, no valor de US\$ 15 milhões. No mesmo dia o dinheiro foi repassado para a Colonizadora Vila Rica S/A, que imediatamente empregou estes recursos para pagar o Econômico por uma suposta compra de quatro glebas de terra em São José dos Campos (SP). Ficou constatado que as glebas permaneceram em nome da Vila Rica. Essa operação gerou um lucro fictício de US\$ 3 milhões registrado na contabilidade do banco em agosto de 93.

Seguindo com o relatório descobre-se que o Banco Econômico S/A usou recursos de linhas de comércio exterior tomadas junto a instituições financeiras internacionais para suprir suas necessidades de liquidez, o que poderia comprometer a credibilidade do sistema financeiro brasileiro perante a comunidade internacional. No dia da intervenção, 11/08/95, o total de linhas de crédito captadas a título de pré-financiamento das exportações brasileiras era de US\$ 259 milhões. Os recursos emprestados pelo The Bank of New York, Arab Banking Corporation, American Express e Standard Chartered foram usados para aliviar a crise financeira do banco. O banco iludiu a boa fé de inúmeras instituições ao dar a elas como lastro às operações de captação de recursos externos contratos de exportação fictícios. O contrato a liquidar que o Econômico tinha feito com a Açominas, por exemplo, de R\$ 6 milhões, serviu de instrumento para que se conseguisse no exterior uma captação de R\$ 23,4 milhões em linhas de “pre-export”¹¹. Acabaram sendo envolvidas nesse mesmo tipo de operação empresas como a Chapecó, Caramuru, Olvetril, Olvepar, Cocamar e Ceval. Grande parte da movimentação de recursos era feita pelo Transworld Bank e por outras duas empresas, o Alied Investment Fund e a Alied Leasing Corp.

De acordo ainda com o relatório do Bacen, o Econômico pagou aos seus acionistas R\$ 31 milhões de dividendos entre janeiro de 94 e junho de 95 sobre lucros obtidos em operações irregulares. Como pelo menos nos seis meses antes da intervenção o banco vinha se socorrendo de linhas de redesconto do BC, pelo menos parte destes dividendos foi paga com recursos públicos. Só por deixar de fazer a correção monetária sobre parte de suas receitas a partir do Plano Real (julho de 94), o banco elevou seus resultados em R\$ 238 milhões. Outros R\$ 146 milhões de receitas fictícias foram gerados no mesmo

¹¹ Linhas de financiamento de comércio exterior

período por meio da atualização dos valores das coberturas do Proagro a receber com base nos critérios originais dos contratos.

No início de junho, em outra operação contida no relatório, o banco simulou uma dívida de R\$ 24 milhões que a Econômico S/A Empreendimentos tinha com ele. Além disso transformou esse valor em ativo do banco aplicado junto a terceiros. O Econômico tinha um crédito junto à empresa Mecano Fabril de R\$ 4,5 milhões. Esse crédito já estava vencido e deveria ter sido inscrito em crédito de liquidação. No entanto, nessa conta o crédito passou a R\$ 24 milhões, que é o saldo do empréstimo do banco junto à Econômico Empreendimentos. No balancete de junho de 95, esse empréstimo foi registrado indevidamente como “export note”, e assim o Econômico conseguiu regularizar a situação de sua controlada junto a si mesmo e transformar um crédito perdido em ativo “bom”, elevando o lucro do banco.

O último balanço semestral, de junho de 95, constante no relatório do Bacen, também foi maquiado com a elevação artificial nos preços de cerca de 150 mil debêntures da Siderbrás, no montante de R\$ 105 milhões; no dia 29/06/95, o banco vendeu esses papéis à Allied Leasing Corp. A operação permitiu um lucro de R\$ 100 milhões, pois o preço unitário do papel, em média de R\$ 34, foi vendido a R\$ 725. Cerca de 87% desses papéis, no entanto, foram recomprados pelo Econômico imediatamente após o fechamento do balanço de junho. No dia 11/08 o banco registrou prejuízo de R\$ 68 milhões nessa recompra. Na tentativa de esconder da fiscalização do BC essa fraude, o lucro obtido com a venda das debêntures foi distribuído de forma pulverizada em diversas outras contas de receita.

Com o agravamento da situação de liquidez do seu banco, Calmon de Sá passou a conceder empréstimos diretos às suas empresas e a usar recursos dos cotistas dos fundos de investimento para capitalizá-las. Apenas entre 03/07 e 10/08/95, um dia antes da intervenção do banco, foram concedidos 36 empréstimos para quatro de suas empresas, como aparece no relatório do Bacen. A promotora Econômico Consultoria e Vendas foi beneficiada com R\$ 108 milhões; a Econômico S/A Empreendimentos, a holding das empresas não financeiras, com R\$ 70,4 milhões; a Aratu Emprs. e Corret. de Seguros Ltda. com R\$ 9,1 milhões e a Curtume Aliança S/A com R\$ 6 milhões. Há fortes suspeitas de que os recursos desviados sejam originários também da Linha de Assistência Financeira de Liquidez do BC, que o banco vinha recebendo desde 94. Até o final de 95 existiam 25 contratos de

empréstimo vencidos e não pagos, no valor de R\$ 135 milhões, referentes a repasses de recursos do Econômico às empresas de Calmon.

Os recursos de Fundos de Commodities e de Investimentos do banco também foram desviados, segundo o relatório do Bacen, mediante operações triangulares entre o banco, as empresas de Calmon e empresas do setor agroindustrial, ora como cessão de direitos de aquisição de produtos agrícolas, ora como promessa de compra e venda de produtos agrícolas. Aquelas mesmas empresas citadas no parágrafo anterior conseguiram receber R\$ 106 milhões dos fundos do banco. Foram celebrados diversos contratos com empresas como a Olvepar, a Sogel, a Granosul, a Chapecó e a Olvetril; essas empresas recebiam o valor constante no contrato e o repassavam às outras (de Calmon) por contratos de cessão de dívida na mesma data, ficando com parcelas insignificantes dos recursos a título de aluguel do nome. Outros tipos de operação também foram feitas com empresas como Ceval e Cocamar, mas em todas elas o banco, por meio de contratos de promessa ou cessão de direitos de compra e venda de produtos agrícolas, devolvia o dinheiro aos fundos, caracterizando simulação para desvio de recursos.

O balancete do Econômico de 11/08/95 (op. cit., loc. cit.) mostra que a agência de Grand Cayman do banco tinha aplicados em empresas do grupo de Calmon de S\$ 731 milhões de um total de US\$ 1,4 bilhão de ativos que possuía. As aplicações foram feitas nas seguintes empresas: a Econômico Empreendimentos recebeu US\$ 75,9 milhões; a Alied Leasing, US\$ 213,7 milhões; a Alied Investment, US\$ 219,5 milhões; o Transworld Bank, US\$ 6,7 milhões; a Econômico Arrendamentos, US\$ 20,6 milhões; a CAP Cons. e Planejamento, US\$ 359 mil; o Banco Econômico S/A do Brasil, US\$ 161 milhões e Banco Econômico de Nova York, US\$ 27,6 milhões. Mais de US\$ 400 milhões dos ativos que a Alied Investment Fund e a Alied Leasing possuíam tinham como origem operações junto a bancos e depositantes. A maior parte desses ativos, no entanto, pertencia a entidades governamentais brasileiras e ao próprio BC. Está em poder das Alied dinheiro das reservas do BC e de entidades públicas e estatais que tinha sido aplicado muitos anos atrás no Econômico.

Todos os ativos em nome da Alied Leasing e da Alied Investment Fund, na realidade, pertencem ao próprio Banco Econômico. O edifício-sede do banco, alugado por contrato de “sale and lease-back”¹² à Alied Leasing, na verdade é ativo que nunca deixou de pertencer ao grupo, assim como os aviões.

¹²Operação de venda com aluguel casado.

Entretanto, a equivalência patrimonial das Allied nunca foi reconhecida na contabilidade do Banco Econômico. Percebe-se uma insistência em realizar operações de “lease-back” de ativos do banco às vésperas da aprovação dos balanços. Isso era realizado para diminuir os ativos imobilizados da instituição que, pelas regras do sistema financeiro, não podem ultrapassar em 90% o patrimônio líquido. Ao vender o ativo (imóveis, majoritariamente) e alugá-lo em seguida, o banco conseguia diminuir o ativo imobilizado. Não há ilegalidade na operação, mas mostra uma insistência em deixar o banco chegar ao limite.

Há operações contidas no relatório do Bacen onde o próprio Econômico emprestou o dinheiro para a compra aos futuros arrendadores. Em 18/12/92, por exemplo, foram negociados, com o Manufacturers Hanover Trust, norte-americano, dois imóveis em Salvador: o de número 1 da rua da Argentina e o de número 2 da praça da Inglaterra, pelo valor de US\$ 7,7 milhões. Na mesma data, o Econômico emprestou ao Manufacturers esse valor. Em 19/10/93, pela quantia de US\$ 15,6 milhões, dezoito imóveis do Econômico passaram a pertencer à Nacional Leasing e foram imediatamente alugados. A contabilidade do banco registra, à Nacional, um empréstimo na mesma quantia e no mesmo dia.

O balancete de agosto de 95 (op. cit., loc. cit.) mostra um exigível de US\$ 1,1 bilhão, que representa o total de capitais de terceiros aplicados na agência do Econômico em Grand Cayman. Metade desses recursos era aplicada por entidades governamentais brasileiras, pelo BC e por banqueiros diversos. As aplicações de entidades governamentais ou estatais brasileiras somavam US\$ 149 milhões; do BC, outros US\$ 69,2 milhões; de banqueiros em pre-export, mais US\$ 55,5 milhões e em “purchased funds”¹³, outros US\$ 249 milhões. Fica demonstrado que, por intermédio de sua agência em Grand Cayman, o Econômico buscava recursos de terceiros e depois aplicava o dinheiro em empresas do próprio grupo, diretamente através das Allieds ou por outros meios. A Allied Investment Fund não passa de um interposto da agência do Econômico de Grand Cayman. Todos os certificados de investimentos dela foram comprados e permanecem em poder dessa agência.

O último balanço, na intervenção (op. cit., loc. cit.), apresentava um passivo de R\$ 7,3 bilhões para ativos permanentes de R\$ 4,7 bilhões. O passivo líquido a descoberto era de R\$ 2,6 bilhões. O passivo era composto de: depósitos, R\$ 1,5 bilhão; obrigações por operações compromissadas, R\$ 18 milhões;

¹³ Acordos de recompra de um título de crédito com prazo determinado.

recursos de aceites cambiais, letras imobiliárias, hipotecárias e debêntures, R\$ 201 milhões; relações interfinanceiras, R\$ 109 milhões; obrigações por empréstimos e repasses, R\$ 4,7 bilhões; obrigações e resultados de exercícios futuros, R\$ 758 milhões. A metade dos passivos do Econômico era de repasses de recursos de instituições oficiais, como a CEF, o BNDES e o Tesouro Nacional. O banco tinha em sua contabilidade um passivo de R\$ 35 milhões de repasse de recursos do crédito rural, R\$ 298 milhões de recursos do Finame, R\$ 420 milhões do SFH e R\$ 3,5 bilhões do BC. As operações com recursos externos atingiam R\$ 388 milhões. Assim o banco operava com R\$ 4,7 bilhões de repasses de recursos, incluindo neste valor todas as linhas de assistência de liquidez que obteve junto ao BC. As operações de crédito do Econômico atingiam R\$ 2 bilhões. Em financiamentos rurais e agroindustriais há R\$ 288 milhões; em financiamentos imobiliários, R\$ 917 milhões e nas demais operações de financiamento e empréstimos, R\$ 944 milhões. Do total das operações de empréstimo foram lançados em créditos de liquidação apenas R\$ 60 milhões. As operações interfinanceiras foram contabilizadas em R\$ 765 milhões na conta de ativos e R\$ 109 milhões como passivo.

3.2 OS PROBLEMAS COM O PLANO REAL, O COLAPSO E A INTERVENÇÃO

Desde o início do Plano Real, Em julho de 1994, sabia-se que o novo ambiente de estabilização macroeconômica não seria condizente com a dimensão que o sistema bancário havia alcançado, fruto de vários anos de inflação alta e desequilíbrios macroeconômicos. Esses anos levaram à constituição de um número elevado de instituições financeiras que muitas vezes se beneficiavam do ganho propiciado pelas transferências inflacionárias, o “floating” , para viabilizar suas operações no âmbito do mercado financeiro. Diante do quadro de estabilidade macroeconômica, o sistema financeiro brasileiro teve que passar por profundas modificações, sendo redimensionado, além de reorientado para novas formas de financiamento de suas atividades.

Com a estabilização dos preços, estima-se que a perda do “float” para os bancos (privados e públicos) tenha sido da ordem de quase R\$ 9 bilhões ao ano (BARROS, 1996, p. B-7) o que já era um indicador para o sistema financeiro que este teria que passar por profundas mudanças para se adequar à nova realidade de estabilização de preços. O número elevado de agências bancárias passou a não ser mais economicamente viável, levando vários bancos a começar seu processo de ajuste pelo fechamento de agências. No entanto, isso não era suficiente. As condições de mercado haviam se modificado, exigindo

dos bancos um controle mais rígido de suas operações e mudanças no modelo operacional para fazer frente à concorrência em uma economia estabilizada.

O ajuste do sistema financeiro não se iniciou imediatamente após a implementação do Plano Real, em decorrência do crescimento da receita das operações de crédito, que compensou, em parte, a perda do “floating”. Apesar da atuação preventiva do Banco Central, elevando as alíquotas de recolhimento compulsório, os empréstimos totais do sistema financeiro, segundo dados do Banco Central, mostraram crescimento de 43,7% nos oito primeiros meses do Plano. O grande problema em períodos de expansão rápida dos créditos é o aumento da vulnerabilidade das instituições financeiras. Isso se baseia no fato de que esses períodos são momentos de expansão macroeconômica, quando os devedores estão transitoriamente com folga de liquidez, dificultando assim uma análise de risco mais rigorosa por parte dos bancos.

O resultado desse processo é um crescimento dos empréstimos de liquidação duvidosa, quando ocorre algum choque macroeconômico adverso, e uma maior vulnerabilidade do sistema bancário. A diminuição no nível de crescimento da economia brasileira, no segundo trimestre de 95, confirmou essa hipótese, com o aumento substancial nos créditos em atraso e em liquidação no sistema financeiro, que passou de uma média mensal de 8% dos empréstimos totais para 12% em julho de 95 (BARROS, 1996, p. B-7). Embora o aumento dos créditos em atraso e em liquidação do sistema financeiro não seja o fator determinante dos problemas verificados com algumas instituições financeiras, a partir do segundo semestre de 95, ajuda a explicar a deterioração adicional na qualidade dos ativos daquelas instituições, que já eram vulneráveis antes mesmo do início do Plano Real. Esse é precisamente o caso do Banco Econômico, que deu início ao período mais delicado do ajuste do sistema financeiro brasileiro.

O Banco Econômico já vinha sofrendo há bastante tempo de problemas financeiros e de liquidez. Em várias oportunidades, a má gestão na liberação de créditos ou mesmo na administração dos ativos da empresa comprometeram sua saúde financeira. Sua política era bastante centralizada nas tomadas de decisão e por demais abrangente na proposição das metas. Tentava-se crescer a passo acelerado no setor bancário bem como em vários outros que o grupo atuava, como petroquímica e agropecuária (MARTINS, 1993). Isso trabalhava na contínua descapitalização da instituição, provocando interferências negativas no seu fluxo de caixa, com descompassos entre entradas e saídas provocados pela utilização de reservas no autofinanciamento.

No decorrer dos anos 90 a situação foi se agravando devagar mas constantemente, com o mercado financeiro sempre a par do que ocorria. A queda da inflação e dos lucros financeiros, dela decorrentes, foram um golpe fatal a decretar o tombo que só ocorreria mais de um ano depois, com a intervenção do banco. Os ganhos inflacionários, que representavam 26% das receitas dos bancos em 93, caíram para 16% em 94 e apenas 1% no primeiro semestre de 95. O setor financeiro, que representava 13,4% do PIB em 90, deve cair, no máximo, para algo em torno de 7% em 95 (BARROS, 1995, p. 24). O fim do alicerce que ainda sustentava o banco, os lucros inflacionários, o combaliu, e isto provocou uma corrida das instituições depositárias que anteviram o desfecho do problema, como grandes bancos¹⁴ e fundos de pensão.

No final de 94, o Conselho de Administração do banco tinha finalmente decidido concentrar as atividades no setor financeiro e iniciar a desmobilização dos ativos não financeiros. Dias depois, no entanto, o México quebraria e o “efeito tequila” atingiria em cheio os planos de recuperação, jogando o Banco Econômico no furacão da crise. A consequência imediata do desastre mexicano foi frustrar o projeto do banco de captação de US\$ 750 milhões no exterior, através do lançamento de “euronotes”¹⁵. Os boatos sobre a má situação do Econômico surgiram no final de 94 e ganharam corpo em janeiro de 95 com o cancelamento do programa de euronotes, levando várias instituições financeiras e fundos de pensão a rever suas aplicações no banco. Um dos principais no segmento dos fundos de pensão, o Econômico iniciou 95 com cerca de R\$ 1 bilhão em recursos das fundações. Nos meses seguintes, perderia R\$ 650 milhões (BRAGA, 1995a, p. A-13). A sangria seguiu até o dia da intervenção, quando vários fundos, entre pequenos, grandes e médios, baixaram as aplicações.

Quando Calmon de Sá retornou à presidência do banco, em janeiro de 94, o Econômico necessitava mais do que nunca de novos capitais. O Banco Português do Atlântico, de Lisboa, chegou a acertar sua participação no Econômico, em julho de 94. Logo em seguida, porém, o BPA foi alvo de uma compra hostil por parte do Banco Comercial Português, e o Econômico ficou sem o sócio salvador. Além de promover um aumento de capital de R\$ 50 milhões, o banco recorreu ao Swiss Bank, que ajudou a montar o programa de captação de euronotes. Para viabilizar a operação, o Econômico liquidou US\$ 200 milhões de eurobonds¹⁶ de sua emissão que venceram entre outubro e novembro de 94. Estava tudo

¹⁴ Através de CDIs (Certificados de Depósito Interbancário).

¹⁵ Notas estrangeiras públicas ou privadas lançadas no mercado europeu.

¹⁶ Bônus estrangeiro público ou privado lançado no mercado europeu.

pronto para o lançamento, mas o Swiss Bank recomendou que se deixasse a operação para o início de 95, depois da divulgação do balanço de 94, que exibiria um lucro líquido de R\$ 80,5 milhões (BRAGA, 1995a, p. A-13). Com a crise do México, que mudou todo o cenário de uma hora para a outra, o Econômico passou a precisar de muito mais que novos capitais, passou a precisar também de credibilidade, pois se tornou alvo de ondas de boatos que o levaram a enfrentar sérios problemas de liquidez.

A reestruturação administrativa foi fortemente acelerada: de 10.600 funcionários em janeiro de 95, o quadro diminuiu para 9.400 em julho. Uma agressiva campanha de marketing foi desencadeada nos jornais e emissoras de rádio e televisão. O Conselho de Administração aprovou um aumento de capital superior a R\$ 250 milhões. Além disso foi iniciado um programa de visitas a grandes bancos e fundos de pensão, tentando desfazer os rumores sobre a situação do banco. Informava-se que estavam em curso negociações para a venda de uma das principais empresas não financeiras do grupo, a Ciquine Companhia Petroquímica, e a Indústria de Papéis Santo Amaro, que devia US\$ 90 milhões ao banco e era dirigida por um presidente indicado por ele. Além disso, tinha sido dado um mandato ao Swiss Bank para vender os 3,04% de ações do Econômico na Usiminas, avaliados entre US\$ 170 milhões e US\$ 200 milhões. Falava-se também dos números sobre o aumento das receitas do banco com tarifas, que tinham passado de US\$ 800 mil para US\$ 6 milhões por mês no primeiro semestre de 95 (BRAGA, 1995a, p. A-13). O que se buscava na época não eram depósitos, era credibilidade.

Várias fundações retomaram as aplicações, como Previ, Sistel, Funcef e Valia, enquanto a Centrus não fez mais saques. Ao final de junho, o banco já havia recuperado mais de US\$ 250 milhões. O balanço do primeiro semestre (REVISTA BANCÁRIA BRASILEIRA, JUL/95, p. 97) contribuiu para tornar mais convincente o discurso. Além de exibir um lucro de R\$ 134 milhões, não registrava débito junto ao redesconto do Banco Central. Naquele dia, o banco se socorreu apenas do mercado interbancário (BRAGA, 1995a, p. A-13). Os boatos, entretanto, seriam mais fortes. Eles voltaram com as notícias das conversações sobre o destino do banco com os empresários Norberto Odebrecht, Max Feffer, Paulo Cunha e Pedro Mariani. As versões desencontradas sobre as negociações realimentaram os rumores e muitas das fundações que tinham voltado a aplicar no banco, como a Valia, retiraram de novo as aplicações.

Em julho de 94, início do Plano Real, segundo seu balancete, o Econômico tinha um débito de R\$ 260 milhões no redesconto do Bacen. Esse débito pulou para R\$ 460 milhões em janeiro de 95, R\$ 1,54 bilhão em maio e, no começo de agosto, quando foi interditado, já alcançava quase R\$ 3 bilhões, várias vezes o valor aludido ao seu patrimônio líquido no mesmo balancete¹⁷.

3.3 CONSEQUÊNCIAS

Com a intervenção no Banco Econômico iniciou-se um crescente clima de relativo à saúde financeira dos demais bancos privados do país. A intervenção foi a gota d'água a gerar uma grande crise de confiança no mercado financeiro nacional. Uma corrida de correntistas e aplicadores fez com que os depósitos e aplicações em bancos estrangeiros e federais, tidos como mais sólidos, aumentassem em 25% no mês seguinte à intervenção (CAMARGO, 1995, p. 20-2). Obviamente isso ocorreu em detrimento de bancos privados nacionais, e vários deles enfrentam graves problemas de liquidez.

Muitos bancos sentiram sérias dificuldades, principalmente a profunda descapitalização que os atingiu, piorada pelos reflexos da política monetária em andamento, com seus altos compulsórios. Isso levou a que a Moody's, uma das maiores agências de avaliação de risco de crédito no mundo, anunciasse a revisão da classificação de várias instituições nacionais (BITTENCOURT, 1995b, p. B-1 e B-5). Nesse ínterim, o Bacen tomou várias medidas paliativas, na tentativa de desanuviar o clima de crise que se avizinhava ao mercado. A redução dos compulsórios sobre depósitos a prazo, de 30% para 20%, e sobre operações de crédito, de 10 % para 8%, liberou ao sistema cerca de US\$ 10 bilhões, mas isto não ajudou muito pois a maior parte desse dinheiro ficou nas mãos de poucas instituições muito bem capitalizadas, caracterizando o “empoçamento de liquidez” existente no sistema, que nem cogitaram em emprestar no interbancário a quem estava em dificuldades, preferindo comprar títulos públicos mesmo a taxas incrivelmente baixas (CARVALHO, 1995, p. B-1). BB e CEF foram então obrigados a atuar pesadamente no interbancário, chegando a emprestar US\$ 13 bilhões (MESQUITA, 1995, p. A-1 e B-2).

Esses problemas no lado financeiro da economia também causaram repercussão no lado real, principalmente na economia baiana, onde o Econômico tinha grande influência. No mês de setembro de

¹⁷ Os balancetes foram extraídos da Revista Bancária Brasileira n. os 734, p. 68, 740, p. 127, 744, p. 120, e 745, p. 97, respectivamente.

1995 a indústria baiana foi bastante afetada. A restrição do crédito e redução de liquidez que atingiram inicialmente o comércio alastraram os seus efeitos para a indústria, através da queda no volume de encomendas. As vendas no próprio estado decresceram 10,66%, em contraste com uma elevação de 3,68% das vendas para o resto do país e de 7,43% das exportações (FIEB/BA, Out/95).

O CMN estipulou as regras para a criação de um fundo de garantia de depósitos nos bancos, que deverá ser administrado por uma entidade privada sem fins lucrativos e absorverá inicialmente o patrimônio do Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias e a Reserva para Uso do Cheque (Recheque), bem como fixou valores de multas e critérios para sua aplicação em caso de fornecimento de informações incorretas ou em atraso pelos bancos à autoridade monetária.

Também começou a ser criado um programa de supervisão bancária consolidada incluindo as agências dos bancos brasileiros no exterior. Esse regime de fiscalização deve tornar-se rotineiro a todas as cidades do mundo nas quais operam bancos brasileiros, inclusive nos paraísos fiscais. A primeira prioridade foi averiguar a contabilidade do Econômico de Nova York. Os órgãos de controle bancário dos EUA estavam exigindo a fiscalização, principalmente depois que o Sistema Financeiro Nacional foi obrigado a se enquadrar nos termos do Acordo de Basileia. Esse programa tinha sido tentado em meados de 1994, mas o Bacen cedeu aos argumentos dos gerentes de banco sobre fuga de clientes, agressão à lei do sigilo bancário e risco de instabilidade no sistema e não deu seguimento à proposta (SAFATLE, 1995, p. A-1).

Foi criado um projeto de reformulação da Lei 6024, que regulamenta os procedimentos de intervenção e liquidação extrajudicial de instituições financeiras pelo Banco Central (MESQUITA, 1995, p. B-1). Ele irá conferir à autoridade monetária um poder inédito, pois prevê a possibilidade de o Bacen determinar até a transferência de controles acionários, independentemente da vontade do acionista controlador.

O governo agiu criando medidas no sentido de tentar facilitar uma reestruturação do sistema financeiro como: o estabelecimento de incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras (MP n.º 1179, de 03/11/95); a instituição do Programa de estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, Proer (Resolução n.º 2208, de 03/11/95); Aprovação do estatuto e regulamento do Fundo de Garantia de Créditos, FGC (Resolução n.º 2211, de 16/11/95); as dificuldades impostas à constituição de novas instituições financeiras e a criação de incentivos para os processos de

fusão, incorporação e transferência de controle acionário (Resolução n.º 2212, de 16/11/95). A circular n.º 2633, de 16/11/95, deixa claro que a autorização de uso do Proer será concedida caso a caso, quando ocorrer mudança no controle acionário, no seu artigo 4º especifica que os administradores das instituições financeiras que tiveram o controle acionário transferido não ficam livres de responsabilidades nas esferas penal e administrativa.

Foram estipulados também um aumento do poder de intervenção do Bacen nas instituições financeiras e instituição da responsabilidade penal dos controladores mesmo que estes não participassem diretamente da administração (MP n.º 1182, de 17/11/95). Instituiu-se responsabilidade das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes em casos de irregularidades em balanços de instituições financeiras (MP n.º 1334, de 13/03/96). Por fim, houve uma alteração da legislação que trata da abertura de dependências dos bancos no exterior e consolidação das demonstrações financeiras dos bancos no Brasil com suas participações no exterior (Resolução n.º 2302, de 25/07/96).

Mais recentemente o Bacen iniciou uma tentativa de estabelecer limites para a participação acionária de bancos em outras empresas a fim de reduzir os riscos do sistema financeiro e dos correntistas (BORTOT, 1996, p. B-6). O Bacen espera alterar as resoluções 126 e 206 para estabelecer limites à compra de instituições não financeiras por bancos, para que estes cada vez mais exerçam as suas funções de tomar recursos e conceder empréstimos e evitem ficar immobilizando seu patrimônio na aquisição de empresas. Vai proporcionar também a identificação dos acionistas controladores de cada um dos bancos, de modo que um empresário que seja ao mesmo tempo controlador de um banco e dono de diversas empresas não financeiras teria de fazer uma escolha.

Também os bancos como grupos planejam mudanças visando melhorias na sua atuação. Eles estão se armando com novas ferramentas para reativar as operações de crédito com maior segurança. Por um lado vai ser criado um sistema de classificação de risco de crédito por pontuação de fatores como idade, renda e domicílio, como o “credit score”. Para empresas, haverá um sistema de “rating” com cinco graduações, a ser aplicado a clientes cujas operações de crédito representam mais de 0,5% do patrimônio líquido da instituição, que está em testes. Foi também criada pela Febraban e Serasa em conjunto, a Central de Risco, que vai consolidar as informações a respeito do endividamento total de cada uma das empresas brasileiras. Cada banco vai informar confidencialmente quanto em crédito concedeu a cada cliente pessoa jurídica, nas diversas carteiras (comercial, leasing etc.); será feita a

consolidação e o endividamento total de cada empresa e seu grupo controlador vai ser informado aos bancos que forneceram as informações. Isso também evidenciará as operações de crédito “fora de balanço”, em que uma empresa de varejo toma um crédito para financiar seu cliente, por exemplo, com responsabilidade solidária. Esse tipo de crédito não aparece no balanço das empresas, mas deve ser considerado na avaliação de seu risco (CARVALHO, 1996, p. A-1 e B-1). Esse esforço está acontecendo porque os bancos estão sentindo já há um bom tempo os problemas com a alta inadimplência.

4 CONCLUSÃO

Está claro agora que o Bacen incorreu em vários erros na sua função de supervisor do sistema financeiro no Caso Econômico. Quanto ao redesconto, por exemplo. A concessão de assistência financeira é feita para atender eventuais problemas de liquidez de natureza circunstancial e de caráter breve (SECRETARIA EXECUTIVA, 1994, cap. 1). Está mais do que provado, entretanto, que o Econômico se serviu dos empréstimos do Bacen regularmente desde o fim de 1994 até sua intervenção. Pior, possivelmente esse dinheiro foi usado em diversas falcatruas através de operações ilícitas já descritas.

O Bacen executa o controle e a fiscalização das operações de crédito em todas as modalidades, contingenciando o crédito aos setores público e privado, monitorando o cumprimento de limites para o endividamento e o risco, além das garantias (SECRETARIA EXECUTIVA, 1994, cap. 2). Mas grande parte dos créditos podres em poder do Econômico eram para com o setor público. Entre os privados, vários empréstimos equivocados foram feitos, para não falar dos completamente ilegais; e tudo isso ao menos deveria ser do conhecimento do Bacen.

Em várias oportunidades o então presidente nacional (hoje mundial) do Banco de Boston, Henrique Meirelles, exprimiu uma visão muito esclarecedora. A atual fiscalização bancária no Brasil é feita visando muito o aspecto fiscal. Tenta-se apenas procurar possíveis problemas de sonegação, desviando o foco do verdadeiro objetivo, que é a verificação da saúde e boa administração das instituições. O pior é que isso estimula balanços “maquiados”, pois estes encobrem situações de desequilíbrio patrimonial e prejuízos, problemas que diminuem o valor a arrecadar. Isso é decorrência direta da dependência institucional do Bacen, pois a cultura interna é toda ela voltada para os objetivos do Governo Federal, no caso supra citado do Tesouro Nacional, e não para o cumprimento de suas funções básicas.

Pronunciamentos do Bacen durante a fase inicial da intervenção questionavam a validade dos balanços auditados que Banco Econômico publicou. A empresa que auditou os números do balanço semestral do banco, que não mostrava o quão dramática era a situação, deu um parecer sem ressalvas. O Bacen ter reconhecido que o balanço do Econômico não refletia sua real situação levanta dúvidas sobre a

confiabilidade geral dos balanços e dos papéis reguladores das autoridades na supervisão destes balanços (BITTENCOURT, 1995a, p. B-1 e B-7).¹⁸

Segundo especialistas, se seguidas as regras de contabilização existentes, são pequenas as chances de que não se reflita a realidade. Quando se aplicam as normas corretamente, as demonstrações financeiras ficam muito próximas do que seriam em outros países. Os créditos de liquidação duvidosa, por exemplo, precisam sair da conta de créditos e receber e virar despesa, que em conseqüência reduz o lucro. Mas existe uma complacência do próprio Bacen em permitir que os bancos contabilizem os créditos de forma inadequada.

O Bacen dispõe de informações suficientes para detectar incorreções nos balanços, exigindo sua republicação, e atuar de forma preventiva, mas não o faz. Existem exemplos de tal conivência. O Bacen permitiu que os bancos com créditos a receber da Cooperativa Agrícola de Cotia, em processo de dissolução, os reconhecessem como perda e os aprovisionassem apenas depois de sessenta dias de vencidos, o prazo a partir do qual os créditos entram em liquidação (HIDA, 1995b, p. B-1 e B-2). A boa conduta contábil os reconheceria como perda de imediato. Aí entra o papel da auditoria externa. Ela tem que ressaltar seu parecer do balanço quando o nível de provisão é insuficiente e recomendar o aprovisionamento integral dos créditos em atraso. Embora o Bacen estabeleça percentuais de acordo com as garantias existentes, há o problema de que uma garantia real pode evaporar na hora de ser exercida.

Outro ponto é que os bancos deixaram de ter um forte estímulo para aprovisionar os créditos de forma prudente. Até 1993, as provisões determinadas pelo Bacen eram integralmente reconhecidas como despesas pelo Fisco, com efeitos no imposto de renda. Agora deixaram de ser dedutíveis. A Receita só aceita como perda os créditos que depois de todas as tentativas possíveis não foram pagos. Outro problema é que créditos em atraso renegociados deixam de estar em atraso, e é difícil conceituar o que é rolagem de um crédito bom ou ruim.

Do início do Plano Real até julho de 1996, o Bacen interveio em 31 bancos, sendo 5 estaduais e 26 privados (BARROS, 1996). Mas mesmo essas intervenções mostraram que, pelo tamanho dos

¹⁸ Outras referências estão em Pinto (1995, p. B-1 e B-2) e Hida (1995a, p. 06).

desequilíbrios patrimoniais existentes, principalmente nos casos do Econômico e do Nacional, há uma óbvia indicação de que a fiscalização falhou e precisa ser mudada. Num esforço de melhoria, o Bacen instituiu mudanças, como foi visto, principalmente no sentido de aprimorar a estrutura de fiscalização para dotá-la de novos instrumentos destinados a prevenir desequilíbrios patrimoniais dos bancos e retificar a atual legislação para cobrar responsabilidade dos auditores independentes. Deverá ser fortalecida a fiscalização patrimonial dos bancos, como situação de liquidez e qualidade dos ativos, ao invés de apenas apurar o cumprimento das normas. Espera-se também maior agilidade da área de fiscalização para que possa atuar de forma preventiva em torno de medidas destinadas a garantir maior liquidez aos bancos.

Mas a principal conclusão que se pode chegar até aqui é bastante clara. Já se percebeu que em termos de normas e regulamentação o Brasil está no nível dos países mais avançados do mundo; portanto, mudanças nesse campo podem até ajudar, mas não são de forma alguma a base para solução de problema. Rotineiramente, os fiscais dizem aos bancos que se ficarem insolventes serão tratados com rigor. Mas quando os bancos, especialmente os maiores, enfrentam problemas, muitas vezes os mesmos fiscais se empenham em mantê-los à tona. Essa “clemência fiscal” solapa a credibilidade da ameaça. O porque dessa indulgência pode ser o temor de que o fechamento de um banco desencadeie uma corrida a outros, ou pode ser a pressão política pela tolerância.

Três pontos devem ser enfatizados. Em primeiro lugar, um trabalho bem feito de prevenção reduziria sensivelmente a necessidade de intervenções radicais. Segundo, a existência e aceitação de pressão política significa dependência política em relação ao governo. Por fim, o temor de uma crise financeira só pode ser explicado pela total falta de autonomia institucional da fiscalização em relação à autoridade monetária, que coloca a estabilidade da moeda acima de tudo, como não poderia deixar de ser. Os dois primeiros pontos já foram razoavelmente discutidos, restando-nos o terceiro.

Uma afirmação do professor do Instituto de Economia da UNICAMP, Fernando Nogueira da Costa, à Gazeta Mercantil (BAUTZER, 1995, p. B-2) exprime bem a idéia. Segundo ele, a conduta do Bacen no caso Econômico talvez não tivesse sido tão diferente se houvesse total independência em relação ao Governo Federal; “Uma crise séria de todo sistema financeiro provocaria gastos muito maiores por parte do Bacen do que os empréstimos via redesconto para o Econômico”. Esse ponto de vista é aceito pela grande maioria da cúpula do Banco Central do Brasil, e foi inclusive propalado por seu presidente em

diversas ocasiões. Mas então, se nessa discussão não faz diferença a independência ou não do Bacen, o que é que faz? A autonomia da fiscalização bancária tanto politicamente em relação ao governo quanto institucionalmente em relação à autoridade monetária, o Banco Central.

Esse ponto de vista é perfeitamente expresso na transcrição de parte de um editorial da revista *The Economist*, de 10/10/92, que foi feita na obra de Garcia e Fernandes (1993) na língua original, mas pode ser assim traduzida: "... o mais agudo conflito é entre a supervisão bancária e a aplicação da política monetária, e uma boa ilustração do que esse conflito significa vem do Banco da Inglaterra.

À primeira vista, o argumento por um banco central responsável pela supervisão bancária é persuasivo. Como prestador de última instância, o banco central é o responsável final pela saúde do sistema bancário. Ele precisa conhecer e controlar as instituições que têm acesso ao seu caixa. Isso pode parecer particularmente verdade na sua supervisão do sistema de pagamentos, a oculta e essencial rede interbancária que transfere dinheiro ao redor do país e do globo.

Contudo esse argumento pode ser colocado junto a um potencial conflito de interesse se os papéis são combinados. Suponha, por exemplo, que vários bancos estejam abalados. Seu supervisor se sentirá mais feliz se as taxas de juros são mantidas baixas, pois este é um meio certo de curto prazo para evitar que os devedores dos bancos fiquem inadimplentes em massa. Os políticos podem concordar, e não somente por esta razão, políticos publicamente favoráveis a altas taxas de juros são tão raros quanto anjos no inferno. Sem dúvida alguém iria argumentar que quando muitos bancos estão em dificuldades, o rebaixamento das taxas de juros não envolvem sérios riscos inflacionários, pois os bancos não começarão de modo algum a emprestar pesadamente. Contudo uma política monetária objetiva pode requerer taxas mais altas. Se esse debate crucial é conduzido no interior de uma única instituição, bem distante da luz saudável da publicidade, a causa da estabilidade de preços perderá. Os bancos podem estourar hoje, enquanto que os preços não subiram até amanhã; dê-lhes o dinheiro, rápido.

O modo mais certo de manter essa influência inflacionária fora das operações de um banco central é ter o trabalho de supervisão bancária feito por um corpo separado. Isso é o que tem acontecido na Alemanha, e os resultados falam por si mesmo: décadas de inflação bem abaixo da média, mais a relevância de um punhado de bancos globais para os quais a Moody's dá uma classificação de crédito A-triplo."

É certo que o raciocínio feito acima foi construído em uma via inversa ao deste trabalho, mas nem por isso deixa de reforçar o argumento aqui proposto. Pode-se aprofundar mais a discussão introduzindo-se também a regulamentação. Para tanto, retroceder-se-á então conceitualmente a discussão ao nível de bancos centrais e depois será retomado o argumento da segmentação.

Grande parcela dos bancos centrais no mundo são um misto de supervisores e regulamentadores. A dúvida que é levantada é se tais funções são compatíveis ou se devem ser segregadas. Por exemplo, o Banco do Japão é um supervisor, mas não um regulamentador, uma vez que não pode formular regras específicas para a estrutura monetária ou normas aplicáveis às condições e à solidez do sistema financeiro. Deve, ao contrário, examinar a situação individual de cada banco e assegurar que a administração dos bancos está sendo conduzida de forma prudente, de acordo com as regras estabelecidas pelo Ministério da Economia. Já o Federal Reserve dos EUA tem o poder de estabelecer regras com força de lei, porém divide as funções com o Office of the Comptroller of the Currency (OCC), que garante a fiscalização do sistema financeiro, assim como a Federal Deposit Insurance Company (FDIC), que age como seguradora. Ambas as agências são autônomas em relação ao FED.

Parece evidente que o papel de regulamentador do Banco Central (ou de um conselho superior do banco, substituindo o atual Conselho Monetário Nacional) é necessário na disciplina dos mercados. Dentro dos limites da lei, bem como com um cabedal de normas que visem ao desenvolvimento e à proteção dos mercados, o Banco Central deve continuar como normatizador do sistema. Esforços para uma reengenharia das atuais normas – a rerregulamentação – são prementes. Mas para que possa perseguir essa sua função de maneira adequada é necessário que abra mão de seu poder de fiscalização.

O conceito do poder de fiscalização do Banco Central está ligado umbilicalmente à noção de poder de polícia. É parte do poder do Estado que é delegado ao Banco Central com a finalidade específica de velar pelo sistema financeiro nacional. O poder de polícia relaciona-se com proteção, nasce da idéia de habitantes (polis, politia), e para tanto o poder de polícia se coloca como poder discricionário do Poder Público. No Brasil o Estado exerce a tradicional proteção aos direitos individuais e o papel de fiscalizador e prestador de serviços. O conceito de poder de polícia reporta-se sobretudo às normas legislativas por meio das quais o Estado regula os direitos privados constitucionalmente atribuídos aos cidadãos, em proveito dos interesses coletivos. Dessa forma pode-se concluir que o poder de polícia é

uma intervenção da Administração Pública que pode manifestar-se no domínio econômico, se a livre ação dos particulares no sistema financeiro puder resultar em prejuízo ao interesse coletivo.

O poder de polícia é estranho à gestão da moeda e fiscalização bancária, e isto se dá por várias razões, sendo que a mais importante é a necessária especialização do Banco Central, que deve fazer uma única coisa – zelar pela estabilidade monetária – e fazê-lo bem feito; também porque exige na maioria das vezes decisões incompatíveis com aquelas de uma autoridade monetária, como já foi visto. O socorro às instituições em crise pode significar um aumento da base monetária, como realmente acontece. Ou seja, a necessidade de injeção de recursos públicos para assegurar a liquidez do sistema financeiro pode gerar focos inflacionários e minar a estabilidade da moeda. Além disso, como no caso do Proer, o uso dos depósitos compulsórios para o saneamento de bancos insolventes reduziu a margem de ação do Banco Central no exercício da política monetária.

O poder supervisor deve ser delegado, após um período de transição, a um órgão único formado a partir do Departamento de Fiscalização do Banco Central. É desnecessário afirmar a importância da coordenação entre as duas equipes. O Banco Central deve ficar desvinculado dessa tarefa oriunda essencialmente do poder de polícia, dando total liberdade de ação à recém-criada agência, para encarregar-se dos problemas com bancos insolventes ou que não tenham ajustado seus limites de crédito dentro do previsto pelo Acordo da Basileia, do qual o Brasil é signatário.

POSFÁCIO

Como este estudo não tem a pretensão de ser definitivo sobre todos os assuntos abordados, pode-se finalizá-lo com indicações de pesquisas afins que seriam de suma importância para um maior esclarecimento do tema. Primeiramente, as questões do seguro depósito e da fixação de capital mínimo para os bancos, que têm profunda ligação com a discussão aqui tratada. Na obra de Vasconcelos (1991) há importantes subsídios a pesquisas sobre essas questões.

Os pontos a favor na criação de seguros depósitos são dois. O fato do sistema passar a operar quase que livre de riscos levaria a uma taxa de captação menor e isto adicionalmente contribuiria para a desconcentração do mercado de crédito. Por outro lado, tal seguro acabaria por nivelar o risco das instituições financeiras, provocando distorções na taxa de remuneração dos ativos bancários, a qual deveria refletir o risco associado à instituição financeira; mas isto depende do teto de valor segurado, pois os pequenos depósitos não influenciam as taxas. Ademais, provocaria aumentos nos custos operacionais do sistema, uma vez que o seguro seria custeado pelas instituições financeiras. Há ainda a questão do risco moral (moral hazard), que pelo lado do poupador desestimula a vigiar as instituições onde se aplica e prisma lado das instituições estimula a aumentar o risco das carteiras visando maior rentabilidade.

A fixação de capital mínimo também tem seus problemas, a depender do valor estipulado. Favorece a concentração bancária, inviabilizando a continuação de pequenos e médios bancos; dificulta a formação de bancos regionais privados, normalmente pequenos e com alto grau de agilidade na alocação de recursos, aumentando a drenagem destes recursos das regiões pobres para as regiões ricas, onde estão as sedes dos grandes conglomerados financeiros, com prejuízos sociais evidentes. Não existe associação entre o volume de capital e eficiência bancária, importante razão para não se estimular tal concentração de capital. Mas a não existência do capital mínimo gera enormes custos de fiscalização, com a conseqüente perda de eficiência deste serviço, em decorrência da quantidade excessiva de instituições.

Outra questão interessante a se estudar tem a ver com o Proer e a viabilidade dos seus custos. Dentre os vários cálculos e estimativas existentes, Barros e Almeida Jr. (1996) colocam que o custo fiscal do Proer deve ser medido pela diferença entre a remuneração de seus empréstimos (igual à remuneração dos títulos ou direitos dados como garantia acrescidos da taxa de 2% ao ano) e o custo com o qual o Bacen

incorreria para esterilizar o impacto de liquidez trazidos com as liberações destes empréstimos através da venda de títulos de sua emissão (BBC).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE. Constituição da República. Brasília, Gráfica do Senado, 1989.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular n.º 492 de 07/01/80.
- _____. Circular n.º 1970 de 13/06/91.
- _____. Circular n.º 2019 de 15/08/91.
- _____. Circular n.º 2633 de 16/11/95.
- BARROS, Guilherme. Quando o Casamento é a Melhor Saída. Exame, n.º 594, p. 24, 11/10/95.
- BARROS, José R. Mendonça de, ALMEIDA JR., Mansueto Facundo de. A Reestruturação do Sistema Financeiro. Gazeta Mercantil, 26/08/96, p. B-7.
- BAUTZER, Tatiana. Base da Estabilização Ainda É o Ajuste Fiscal. Gazeta Mercantil, n.º 20676, 25/09/95, p. B-2.
- BITTENCOURT, Getúlio. Moody's Avalia Bancos. Gazeta Mercantil, n.º 20666, 01/09/95a, p B-1 e B-7.
- _____. Moody's Reavalia Bancos. Gazeta Mercantil, n.º 20698, 26/10/95b, p. B-1 e B-5.
- BORTOT, Ivanir, OLIVEIRA, Doca de. BC Vai Alterar as Normas de Controle dos Bancos. Gazeta Mercantil, n.º 20938, 10/10/96, p. B-6.
- BRAGA, Teodomiro. A Lenta Agonia Arrastou-se por Oito Meses. Gazeta Mercantil, n.º 20666, 11/09/95a, p. A-13.
- _____. Por que Ruiiu o Império de Calmon de Sá. Gazeta Mercantil, n.º 20666, 11/09/95b, p. A-13.
- _____. O Escândalo do Cheque Frio. Gazeta Mercantil, n.º 20666, 11/09/95c, p. A-14.
- _____. O Rombo Provocado pela Resegue. Gazeta Mercantil, n.º 20666, 11/09/95d, p. A-14.
- CAMARGO, Gustavo. Um Motivo a Menos Para Sobressalto. Exame, n.º 592, p. 20-2, 13/09/95.
- CARVALHO, Maria Christina. Liquidez Melhora, Mas Há Retração. Gazeta Mercantil, n.º 20652, 21/08/95, p. B-1.
- _____. Bancos Querem Reativar Crédito com Segurança. Gazeta Mercantil, n.º 20929, 26/09/96, p. A-1 e B-1.
- CHICK, Victoria. A Evolução do Sistema Bancário e a Teoria da Poupança, do Investimento e dos Juros. Ensaio FEE, Porto Alegre, p. 9-23, 1994.
- COMISSÃO DE INQUÉRITO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Banco Econômico, 28/05/96.

- CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução n.º 1038 de 15/08/85. Brasília, 1985.
- _____. Resolução n.º 1524 de 21/09/88. Brasília, 1988.
- _____. Resolução n.º 1559 de 22/12/88. Brasília, 1988.
- _____. Resolução n.º 1568 de 16/01/89. Brasília, 1989.
- _____. Resolução n.º 1605 de 27/04/89. Brasília, 1989.
- _____. Resolução n.º 1607 de 27/04/89. Brasília, 1989.
- _____. Resolução n.º 1748 de 30/08/90. Brasília, 1990.
- _____. Resolução n.º 1775 de 06/12/90. Brasília, 1990.
- _____. Resolução n.º 1786 de 01/02/91. Brasília, 1991.
- _____. Resolução n.º 1908 de 26/02/92. Brasília, 1992.
- _____. Resolução n.º 2099 de 17/08/94. Brasília, 1994.
- _____. Resolução n.º 2208 de 03/11/95. Brasília, 1995.
- _____. Resolução n.º 2211 de 16/11/95. Brasília, 1995.
- _____. Resolução n.º 2212 de 16/11/95. Brasília, 1995.
- _____. Resolução n.º 2302 de 27/07/96. Brasília, 1996.
- DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO. O Banco Central do Brasil e a Fiscalização de Instituições Financeiras. Brasília, 1993.
- DREIZZEN, J. O Conceito de Fragilidade Financeira num Contexto Inflacionário. Rio de Janeiro: BNDES, 1985. (Paper publicado pelo BNDES).
- FIEB. Intervenção no Banco Econômico Atinge a Indústria Baiana. Salvador: FIEB, 1995. (Paper circulado em outubro de 1995).
- GARCIA, Marcio, FERNANDES, Eduardo. Regulação e Supervisão dos Bancos Comerciais no Brasil. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1993.
- HIDA, Hilton. Balanço Confiável Exige Auditoria. Gazeta Mercantil, n.º 20680, 29/09/95a, Relatório “Capital Aberto”, p. 06.
- _____. Dificil Cumprir Regra de Balanço. Gazeta Mercantil, n.º 20720, 29/11/95b, p. B-1 e B-2.
- MARTINS, Jaimar. Estratégia de Diversificação: O Grupo Econômico. Salvador: UFBA, 1993. (Monografia Apresentada no Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFBA).
- MESQUITA, Rodrigo. Superpoderes para o Banco Central. Gazeta Mercantil, n.º 20670, 15/09/95, p. B-1.
- MESQUITA, Rodrigo, BORTOT, Ivanir. Juntos CEF e BB Garantem o Interbancário. Gazeta Mercantil, n.º 20701, 31/10/95, p. A-1 e B-2.

- MONTORO, André F. O Sistema Financeiro Brasileiro. Rio de Janeiro: 1982.
- NAJBERG, S. Privatização de Recursos Públicos: os Empréstimos do Sistema BNDES ao Setor Privado Nacional com Correção Monetária Parcial. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1989. (Tese apresentada no curso de Mestrado em Economia da PUC-RJ).
- PARENTE, Pedro P. A Lei Complementar do Sistema Financeiro Nacional: Subsídios e Sugestões para a sua Elaboração. Brasília: IPEA, 1992.
- PINTO, Celso. O Ajuste dos Bancos. Gazeta Mercantil, n.º 20674, 21/09/95, p. B-1 e B-2.
- PODER EXECUTIVO. Medida Provisória n.º 1179 de 03/11/95. Brasília, 1995.
- _____. Medida Provisória n.º 1182 de 17/11/95. Brasília, 1995.
- _____. Medida Provisória n.º 1334 de 13/03/96. Brasília, 1996.
- REVISTA BANCÁRIA BRASILEIRA. Rio de Janeiro, Ed. Regional, Seção “Balancete”, n.º 734, AGO/94, p. 68.
- _____. Rio de Janeiro, Ed. Regional, Seção “Balancete”, n.º 740, FEV/95, p. 127.
- _____. Rio de Janeiro, Ed. Regional, Seção “Balancete”, n.º 744, JUN/95, p. 120.
- _____. Rio de Janeiro, Ed. Regional, Seção “Balancete”, n.º 745, JUL/95, p. 97.
- SADDI, Jairo. O Papel de Fiscalização do Banco Central. Gazeta Mercantil, n.º 20911, 02/09/96, p. A-2.
- SAFATLE, Claudia, MESQUITA, Rodrigo. BC Fiscaliza Bancos que Estão nos EUA. Gazeta Mercantil, 20683, 04/10/95, p. A-1.
- SECRETARIA EXECUTIVA. O Banco Central do Brasil, Estruturas e Funções. Brasília, 1994, Parte IV, Caps. 1 e 2.
- SIMONSEN, Mario H. Pobres Depositantes de Boa-Fé. Exame, n.º 591, p. 26, 30/08/95.
- SWISS BANK CORP. Relatório de Auditoria, Parecer sobre o Banco Econômico. Salvador, 1995.
- VASCONCELOS, José Romeu de. Apreciação Crítica da Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional. Brasília: IPEA, 1991.