

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 344

Seguro Depósito

JOE AKIRA YOSHINO

AGOSTO DE 1994

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS, Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10.º andar

CEP 70076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17.º andar

CEP 20020-010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

SINOPSE

I. INTRODUÇÃO

II. PARÂMETROS BÁSICOS PARA A CRIAÇÃO DO
MECANISMO DE GARANTIA NO BRASIL

III. CONCLUSÃO

ANEXO 1 — ÍNDICES DA RESERVA MONETÁRIA

ANEXO 2 — SIGLAS

BIBLIOGRAFIA

SEGURO DEPÓSITO*

Joe Akira Yoshino**

* *Este projeto foi elaborado durante cinco meses e teve como participantes Joe Akira Yoshino (coordenador e pesquisador), Roberto Luís Troster (pesquisador), Antonio Sérgio de Domenico (consultor) e as estagiárias Adriane Cristina dos Santos (4º ano do curso de Economia da FEA-USP) e Elaine Almário Fonseca (4º ano do curso de Ciências Contábeis da FEA-USP).*

Agradecemos a oportunidade e apoio oferecidos para o desenvolvimento deste tema pelo Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda (anteriormente MEFP), Secretaria Especial de Política Econômica (Sepe), Banco Central do Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Programa de Gerenciamento do Setor Público (Gesep) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Agradecemos também as críticas, sugestões, apoio e contribuições para a realização desta pesquisa e seminários sobre o tema feitos por Roberto Macedo (MEFP-Sepe), Fernando de Holanda Barbosa (MF-Sepe), Munio Lobo (IPEA), Luiz Nelson de Carvalho (Bacen), João Luís Barrosos (MF-Sepe), Roberto Shoji Ogasavara (MF-Sepe), João Bosco Muffato (Bacen/DEPAD), José Roberto Skupien (Delegado Interino do Bacen/DESPA), Virgínio dos Santos Neto (Bacen/COPEC), Eduardo Lundberg (Bacen/COPEC), Carlos Assis (Bacen/DEORF), Vicente Pereira de Carvalho (Bacen/DEASF), José Romeo de Vasconcelos (IPEA) e Gonçalo Sá.

Este documento incorpora as análises e posições de diversas entidades e especialistas. Nesse sentido, agradecemos também o apoio e participação de Henrique de Campos Meirelles (Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI) e Federação Brasileira das Associações de Bancos — Febraban), Emame Galvéas (ex-ministro, ex-presidente do Bacen e assessor da Confederação Nacional do Comércio (CNC), Francisco De Boni (ex-diretor de Fiscalização do Bacen), Wadico Bucchi (ex-presidente do Bacen e FEA-USP), Ozias Monteiro Rodrigues (presidente da Associação Brasileira dos Bancos Estaduais — Asbace), Pedro Luiz Toledo Piza (Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos — ABBC), Flávio Gonçalves Pacheco (Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento — ANFIC), Carlos Eduardo de Carvalho (Confederação Nacional dos Bancários e Central Única dos Trabalhadores — CNB-CUT), João Batista Gatti (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança), Lourenço Ferreira do Prado e Ilson Ulmer Dias (presidente e diretor da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito — Contec), e Alcides Lopes Tápias (presidente da Febraban).

Este trabalho fornece diversas sugestões preliminares para a regulamentação do mecanismo de garantia no Brasil. Há necessidade de pesquisas adicionais. Neste sentido, esse documento não visou apresentar um projeto de lei para a criação do Seguro de Depósitos, mas seus possíveis parâmetros básicos.

** *Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas — Fipe.*

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público — GESEP/BIRD.

I. INTRODUÇÃO*

A Constituição Federal de 1988 em seu Título VII, "Da Ordem Econômica e Financeira", define no Capítulo IV os princípios gerais que deverão nortear a elaboração de lei complementar sobre o Sistema Financeiro Nacional.

Em particular, o artigo 192 estabelece que "o Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:" (...) a criação de Fundo ou Seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União".

Argumenta-se que o assunto ficaria bem mais simples, se, ao invés de se implementar ou retocar o inciso VI, fosse feita a reformulação completa do artigo 192, se não até de todo o Capítulo IV do Título VII da Constituição, que trata do Sistema Financeiro Nacional.¹

Por outro lado, para Modesto Carvalhosa (Direito — USP),² a inserção do Sistema Financeiro Nacional na Constituição teve uma razão histórica, a qual deve ser questionada a partir de diversas questões: Como os bancos atuaram a partir de 64? Qual função exerceram? Qual disfunção histórica geraram? A Constituição o que é afinal? A Constituição não é só um documento histórico ou uma radiografia de um determinado momento na história de um país, e sim reflete os anseios, as frustrações, as utopias, os programas e as necessidades de toda uma coletividade, como ocorreu na Constituição de 1988. Essa não foi uma Constituição outorgada, mas uma Constituição extremamente discutida. Um milhão de pessoas foram a Brasília durante o período da sua discussão para influenciar sua formulação final. Portanto, conclui-se que a inclusão do Sistema Financeiro Nacional no artigo 192 da Constituição tem uma razão histórica, que se justifica na disfunção que os bancos demonstraram ao longo do período 1964/88. Parece que os bancos "vão ser vítimas", de certa maneira, de uma modificação (como as coisas estão muito boas, fazer quatro ou cinco modificações em alguns defeitos deixaria tudo perfeito) e ficarão absolutamente fora dessa exigência de realmente o Sistema Financeiro Nacional ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade.

A interpretação dada por Modesto Carvalhosa é a de que a Constituição quis, de certa maneira, dizer que os bancos não contribuíram para o desenvolvimento equilibrado do país. De certa maneira, ela também afirma que até então os bancos não serviram — como poderiam ter servido — inteiramente aos interesses da coletividade. Foi, portanto, o que trouxe em nível constitucional o problema das disfunções do Sistema Financeiro Nacional. Houve uma hipertrofia dos bancos, uma hegemonia do grupo dos bancos no setor econômico brasileiro, que levou o constituinte a mencionar as falhas do sistema financeiro na Constituição. Assim, temos de enfrentar historicamente o problema.

Emane Galvêas observa que a versão anterior deste documento da Fipe (que foi objeto do *Workshop Fipe: Seguro Bancário*) tratava basicamente de três situações diferentes:

- 1) a proteção da economia popular (depósitos populares);
- 2) a assistência financeira de liquidez das instituições; e

*Este relatório foi revisado com base nas críticas e sugestões de alguns especialistas e representantes de entidades que participaram no *Workshop Fipe: Seguro Bancário*, realizado no Banco Central do Brasil - SP, no dia 05/02/93.

1 Esta preocupação é manifestada por Emame Galvêas (assessor da Confederação Nacional do Comércio — CNC, no artigo *Seguro Bancário, Regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal*, que foi enviado ao *Workshop Fipe: Seguro Bancário*, realizado na Delegacia Regional do Bacen/SP, em 5/2/93, e por Francisco de Boni (ex-diretor de Fiscalização do Bacen), parecer enviado à CNC e à Fipe, de modo a comentar a versão anterior deste documento).

2 Ver a respeito em *Seminário FGV-Fipe* (1992).

3) a preservação da estabilidade do sistema financeiro, de modo a evitar "pânico" ou "corrida" generalizada.

A experiência brasileira mostra que o Banco Central — na sua estrutura — dava cobertura a estes três aspectos. Havia uma lei garantindo os depósitos populares e uma reserva monetária cujas finalidades abrangiam as demais situações.

A Constituição Federal de 1988, ao impedir a vinculação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) às reservas monetárias, extinguiu a sistemática anterior. Surgem, então, as seguintes questões:

1) é urgente promover a regulamentação (lei complementar) do mecanismo de Seguro de Depósitos e garantia do sistema; ou

2) é imperioso que se revogue o artigo 192, total ou parcialmente.

Ainda segundo Ernane Galvêas [CNC (1993)], são inúmeras as vantagens da revogação do artigo 192, citando-se, entre elas, a eliminação:

1) da exigência de lei complementar, eis que a matéria é objeto de lei ordinária;

2) do dispositivo no inciso VI, de redação defeituosa e confusa;

3) do limite de 12% ao ano dos juros reais; e

4) dos dispositivos sobre a reformulação do Banco Central e a reestruturação do sistema financeiro, desnecessariamente inseridos na Constituição Federal.

De qualquer modo, o trato da questão do Seguro Depósito e da garantia da estabilidade das instituições e do sistema vai depender do que se decidir em relação à formatação do Banco Central do Brasil. Assim sendo, não há por que perder tempo em regulamentar esses dispositivos distorcidos e mal formulados, principalmente mediante lei complementar. Muito mais simples e lógico é revogar o artigo 192 e prosseguir aperfeiçoando o Banco Central e o sistema financeiro, por meio de leis ordinárias, sem precipitações e açodamento [Galvêas (1993)].

Fazem ainda coro à necessidade de mudança no artigo 192 da Constituição, na revisão prevista para este ano, os expositores no *Workshop Fipe-Seguro Bancário*: Wadico Bucchi (FEA-USP) e Pedro Luiz Toledo Piza (ABBC).

Por outro lado, a posição da Asbace é a de que deveríamos envidar esforços conjuntos para viabilizar, de imediato, a institucionalização do seguro de crédito e depósitos, evitando que a sua criação seja atrelada à aprovação da lei complementar. Nesse caso, passaríamos imediatamente à discussão do assunto. A Asbace acredita, também, que, caso o Fundo venha a ser instituído antes da aprovação da lei complementar, será essencial que o novo diploma, legal disciplinador das atividades do sistema financeiro, estabeleça regras que retirem do Banco Central a tarefa de liquidação de empresas, transferindo-a para o Poder Judiciário [documento da Asbace (1993)].

A despeito destas importantes posições, dado que o artigo 192 será objeto da revisão constitucional, esta pesquisa fornece subsídios preliminares para uma eventual viabilização desse mecanismo de garantia no Brasil.

II. PARÂMETROS BÁSICOS PARA A CRIAÇÃO DO MECANISMO DE GARANTIA NO BRASIL

As sugestões a seguir compõem as conclusões e discussões deste projeto sobre o mecanismo de garantia de instrumentos financeiros. O presente relatório objetiva apenas apontar caminhos para a criação do Sistema de Seguro no Brasil.

Nesse sentido, descrevemos os principais parâmetros do Seguro Depósito, apontando o que *não* deve ser feito e mostrando os aspectos polêmicos. Esperamos que este trabalho possa servir de base para reflexão, de modo a aprimorar os estudos adicionais na matéria.

II.1 Sugestão Preliminar de Mudança no Texto Constitucional

A regulamentação específica do Fundo ou Seguro dependerá de legislação posterior, segundo as regras gerais do mandamento constitucional e da lei complementar sobre o Sistema Financeiro Nacional a ser aprovada pelo Congresso Nacional.

Essa regulamentação envolve a formulação e a edição de normas específicas pelos órgãos competentes, de acordo com a legislação vigente, e em relação à estrutura e operação do sistema de seguro. Essas leis e normas devem estabelecer o arcabouço do mecanismo de garantia, de modo a segurar a poupança financeira, a propiciar um sistema bancário sólido e estável e a produzir serviços justos e eficientes aos seus clientes.

O Fundo ou Seguro de instrumentos financeiros pode evitar eventuais conseqüências externas negativas, decorrentes da falência de uma instituição, por meio do mecanismo de proteção aos partícipes do sistema financeiro. Para tanto, prevê-se a formação de recursos não inflacionários — estabilizadores automáticos — que evitem fortes oscilações nos meios de pagamentos.

O mecanismo de garantia, ao distinguir entre o destino de instituições financeiras problemáticas e a segurança dos depositantes, evita que estes provoquem, através dos *efeitos contaminação e propagação das crises bancárias*, o fechamento, inclusive, de instituições financeiras inicialmente solventes, inibindo o início de uma "corrida bancária". Os "pânicos bancários" contaminam o sistema produtivo, por meio da depressão econômica, como ocorreu na crise norte-americana em 1929/33.

O fornecimento de garantias para a poupança financeira e uma regulamentação adequada podem contribuir para a criação de um perfil de maturidade nos instrumentos financeiros, que é condição fundamental para o desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional e para o crescimento sócio-econômico.

No Brasil, a Lei de Reforma Bancária de 1964 não havia previsto a criação do mecanismo de seguro de depósitos.

Desde meados de 1985, várias têm sido as tentativas de implantação de um mecanismo de garantia de seguros depósitos. A maioria dessas tentativas se utilizava dos recursos da Reserva Monetária como instrumento de socorro nas intervenções e liquidações de instituições financeiras.

O mecanismo de garantia que existiu no Brasil consistia nas reservas monetárias, cujos recursos provinham do IOF. Essas reservas foram criadas através da Lei nº 5.143/66, e sofreram alterações com os Decretos-Lei nº 1.342/74, 2.327/87 e 2.321/87, que criavam o regime de administração especial temporária.

Em particular, a Lei nº 5.143/66 instituiu o IOF, regulando a sua cobrança e dispondo sobre sua aplicação. Foram destacados 2% para cobrir as despesas de custeio do BC, e o restante para a formação de "reserva monetária", que deveria ser aplicada em:

- 1) intervenção dos mercados de câmbio e de títulos;
- 2) assistência às instituições financeiras, em especial ao BNDES; e
- 3) outros fins conforme estabelecesse o Conselho Monetário Nacional (CMN).

A Lei nº 5.143/66, foi alterada pelo Decreto-Lei nº 1.342, concedendo ao CMN o poder de autorizar o BC a dar as seguintes destinações aos recursos da Reserva Monetária:

1) **Recomposição do patrimônio de instituições financeiras e de sociedades integrantes do sistema de distribuições no mercado de capitais, com o saneamento de seus ativos e passivos. Nesses casos, o BC pode deixar de decretar a intervenção ou a liquidação extrajudicial da instituição, se entender que as providências a serem adotadas podem conduzir à completa normalidade da situação da instituição.**

2) **Pagamento total ou parcial do passivo de instituições que tenham sofrido intervenção ou liquidação extrajudicial, mediante cessões e transferências dos créditos, direitos e ações equivalentes a serem efetivadas pelos respectivos titulares ao BC.**

O Decreto-Lei nº 2.321/87 veio acrescentar mais uma orientação ao BC no uso dos recursos da Reserva Monetária. Essa lei institui, em defesa das finanças públicas, o regime de administração especial temporária nas instituições financeiras públicas e privadas, regime este decretável pelo BC quando uma instituição incorrer em:

1) **prática reiterada de operações em desacordo com a política econômica financeira traçada em lei federal;**

2) **passivo a descoberto;**

3) **descumprimento da regulamentação referente a sua conta de reservas bancárias mantida no BC; e**

4) **gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores.**

O Decreto-Lei nº 2.321 também autoriza o BC, uma vez decretado o regime de administração temporária, a utilizar recursos da Reserva Monetária para o saneamento econômico-financeiro da instituição. Nas situações em que os recursos da Reserva Monetária são insuficientes, o BC deverá adiantar o montante necessário e providenciar para que tal adiantamento conste da proposta de lei orçamentária do exercício subsequente. Nesses casos, o BC deverá utilizar os recursos da Reserva Monetária para efetuar o pagamento das obrigações das instituições insolventes, mediante a assunção dos créditos, direitos e ações dos titulares das instituições, apoiados por garantias adicionais, a critério do BC.

Essas reservas foram de enorme importância na pior crise bancária brasileira, envolvendo a liquidação dos grupos Comind, Auxiliar, Maisonnave, Sul Brasileiro e os processos de regime de administração temporária aplicados nos Bancos Estaduais (Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Santa Catarina e Rio de Janeiro) e Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais.

As Reservas Monetárias têm sido administradas pelo Banco Central do Brasil, de modo a termos um sistema financeiro *safe & sound*.

Assim, a Lei nº 5.143/66 e os Decretos-Leis nº 1.342/74 e 2.321/87 formavam, até a Constituição de 1988, a base legal para que o Banco Central do Brasil agisse na defesa da economia popular e no saneamento do sistema financeiro. Porém, a Constituição Federal de 1988 determinou que a arrecadação do IOF passasse a ser recurso da União, diante da vedação na vinculação de impostos com aplicações específicas — com as suas devidas exceções, e.g., educação. Isto implicou a extinção do IOF como fonte de recursos para as reservas monetárias, deixando a Autoridade Monetária sem um instrumento substituto para lidar com as liquidações e para proteger a economia popular.

Em dezembro de 1989, o saldo remanescente da conta Reserva Monetária foi incorporado ao orçamento federal. Desde então, inexistiu no país um mecanismo de proteção aos depositantes de instituições financeiras, o que mostra a necessidade urgente da criação do Seguro Bancário, conforme prevê a Carta Magna. Essa regulamentação, porém, está ainda dependendo de lei complementar.

Há uma real limitação no saneamento do sistema financeiro, sendo urgente a criação de um fundo e/ou seguro — mediante prêmios ou contribuições — ou de uma nova reserva monetária — mediante orçamento fiscal.

Além da citada acima — conforme lembra o documento da ABBI (1992, p.2) enviado à Fipe, respondendo o *check list* sobre a matéria — a experiência brasileira inclui:

- 1) Em 1955, o Decreto Federal nº 36.783, pelo qual a União garantia todos os depósitos populares em bancos ou casas bancárias, até Cr\$ 100 mil (cem mil cruzeiros antigos).
- 2) O Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI) criado pela Resolução nº 3 do Conselho de Administração do Extinto BNH e regulamentado, mais recentemente, pela Resolução nº 1.861/91 do Conselho Monetário Nacional (CMN). O FGDLI foi criado em 1967 com capital inicial (recursos públicos) de Cr\$ 1 bilhão da época (cem milhões de OTN's), tendo como receita contribuições mensais sobre os depósitos das companhias de crédito imobiliário. Esta contribuição dos agentes do FGDLI é de 0,07% ao mês sobre os saldos das contas de poupança e das letras imobiliárias existentes no último dia do mês anterior.

Esse fundo passou a ser administrado pelo Bacen e tem a finalidade de garantir os depósitos de poupança e letras imobiliárias. O valor limite garantido era, no dia 28/08/91, Cr\$ 5.834.570,00 para a soma dos saldos de contas de poupança, individuais ou coletivos e letras imobiliárias mantidas em um mesmo agente financeiro.

Ao promover liquidações de instituições como forma de ressarcir os depositantes, o FGDLI transformava-se em devedor de outras instituições do mercado por intermédio da transferência das captações (passivos) da liquidada. De imediato, 15% desses passivos eram pagos em espécie, o que correspondia aproximadamente ao que a nova instituição administradora dessa poupança "perdia", ficando os 85% restantes para serem liquidados em cinco anos. As empresas liquidadas foram beneficiadas pelo esquema do FGDLI. Era um *funding* certo para financiar seus ativos que, por imperfeições da Lei nº 6.024, bem como por diferenças havidas entre a inflação e a correção monetária, acabou gerando grandes lucros para os donos das empresas liquidadas. As instituições superavitárias, cessionárias do FGDLI, por sua vez, foram prejudicadas. Isto, porque essas instituições não vêm conseguindo receber seus créditos, pois o FGDLI não tem honrado as instituições cessionárias.³

A criação de um fundo não inflacionário para o mecanismo de garantia pode evitar que o problema da fragilidade do sistema financeiro tome-se cumulativo e explosivo, como acabou ocorrendo recentemente nos Estados Unidos. Neste país, o *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* foi criado com o objetivo de:

- 1) restaurar e reforçar a confiança do público no sistema bancário;
- 2) promover o exercício de práticas bancárias sólidas;
- 3) promover a estabilidade do sistema financeiro;
- 4) evitar a corrida bancária; e
- 5) prevenir a recorrência das crises de depressão econômica, do período 1929/33.

A presença estabilizadora do Seguro de Depósitos não pode ser encarada como substituta da ação das autoridades monetárias. Pelo contrário, a ela se agrega, e o resultante aumento da confiança no sistema reduz as *deseconomias* externas oriundas de freqüentes intervenções diretas do Banco Central. A experiência histórica, pelo menos à primeira vista, sugere que o Seguro de Depósitos é efetivo em contribuir para a estabilidade do sistema financeiro na maior parte dos países onde foi introduzido, pois neles há imediato e pronunciado declínio na freqüência e severidade das falências e intervenções do Banco Central. Entendemos, portanto, que se justifica um dos propósitos básicos desse esquema que é o de infundir ou manter a confiança nas instituições financeiras e no sistema financeiro como um todo [Asbace (1993, p. 3)].

³ Comentário feito por João Batista Gatti, presidente da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), no Workshop Fipe: Seguro Bancário (1993).

De início, surge uma questão crucial com relação aos objetivos e restrições ao mecanismo de garantia no Brasil, entre eles:

- 1) preservar a estabilidade do sistema financeiro;
- 2) proteger a economia popular (conforme determina a Constituição); e
- 3) *vis-à-vis* a vedação no uso de recursos da União pelo mecanismo de garantia (prevista também na Constituição).

Satisfazer o primeiro destes objetivos significa prevenir o início de uma crise bancária, através da garantia da poupança líquida que, por ser resgatável dos bancos, é sujeita à "corrida".

Por outro lado, o conceito de proteção da economia popular pode incluir também a garantia⁴ da poupança financeira da maioria da população, inclusive os depósitos e aplicações dos fundos sociais (PIS/Pasep, FGTS, FAT, seguros de desemprego, de vida e de saúde, fundos de previdência e capitalização, fundos mútuos, depósitos de instituições públicas, etc.).

O Fundo ou Seguro Depósito e aplicações não objetiva preservar a poupança financeira decorrente:

- 1) da desvalorização inflacionária da moeda nacional;
- 2) da má gestão de recursos; e
- 3) de confisco.

Para tanto, são usualmente constituídos outros mecanismos formais ou informais de *hedge*. Para impedir confiscos, há necessidade de previsão constitucional e de vedação na edição de medidas provisórias para tais propósitos.

O projeto enviado à Fipe pela Contec prevê:

- 1) Capítulo III, seção I, artigo 7º: "os fundos compulsórios de poupança social (FGTS, PIS, Pasep e outros que vierem a ser criados) e a poupança popular, depositada em caderneta de poupança, disporão de garantia contra a desvalorização inflacionária da moeda nacional";
- 2) Parágrafo 1º: "A garantia mencionada no *caput* deste artigo, consubstanciada em cláusula de correção monetária, correspondente, no mínimo, a índice regular de variação de preços, será regulamentada em lei por proposta da Comissão Mista Permanente para Assuntos Econômicos e Financeiros do Congresso Nacional, no prazo de 60 dias após o início da vigência desta lei. Portanto, a proteção da economia popular alcança o objetivo de impedir que, arbitrariamente, o Executivo possa confiscar parte da poupança compulsória dos trabalhadores, ou recursos mantidos em caderneta de poupança".
- 3) "(...) a garantia valerá apenas para as aplicações financeiras que sofrerem a incidência do *prêmio de seguro*, o que exclui FGTS, PIS/Pasep, FAT e outros instrumentos de poupança social. Vale ressaltar que o FGTS, o FAT e o PIS/Pasep têm a garantia legal da União ou dos respectivos agentes financeiros federais, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES".

O inadequado conceito de economia popular, na Constituição, pode englobar instrumentos financeiros de diversas maturidades, inclusive de médio e longo prazos. Proteger a economia popular significa garantir também os investidores institucionais. Se isso ocorrer, uma parte da poupança financeira líquida poderá, eventualmente, não ser "coberta" e, portanto, estará sujeita à "corrida bancária".

⁴ A garantia dos fundos sociais não faz parte dessa pesquisa, mas serão feitos alguns comentários acerca dessa matéria.

Uma interpretação para o conceito de economia popular é a de que esta engloba apenas os depósitos e demais aplicações de pequeno montante feitos pelo segmento mais desprotegido da população, que não tem condições de arcar com os custos de coleta de informações.⁵

Em qualquer sistema de seguro, entretanto, o objetivo de preservar a estabilidade do sistema financeiro é considerado prioritário e, ao satisfazer este objetivo, indiretamente, procura-se também cumprir, em parte, o de proteger a economia popular. O inverso não ocorre necessariamente.

Na maioria dos países, os seguros de depósitos foram criados após graves crises nos seus sistemas financeiros, e.g., Estados Unidos, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Inglaterra, Turquia e Venezuela. Em particular, o *FDIC* foi criado em decorrência da célebre crise de 1929. Metade dos bancos americanos tinha fechado suas portas antes do verão de 1933.

Essas crises acabaram contaminado o sistema produtivo, resultando numa depressão econômica generalizada, que afetou não só a economia popular, mas a economia como um todo.

Para evitar esse fenômeno, que pode ser originado por uma crise bancária, propõe-se a formação de seguro de depósito e aplicações. Observa-se que, para os nossos constituintes, inusitadamente, a proteção da economia popular mereceu prioridade. Possíveis motivos:

- 1) na experiência brasileira, jamais enfrentamos uma crise bancária similar a de 1929/33 como os Estados Unidos enfrentou — nosso drama limitou-se tão-somente a encontrar fundos tanto para ressarcir clientes de bancos liquidados, como para perpetuar instituições problemáticas;
- 2) o argumento de proteção da economia popular tem maior apelo político no Congresso Nacional e junto à população, de modo a viabilizar o mecanismo de garantia.

O aspecto dramático no Brasil tem sido a instabilidade monetária caracterizada por uma inflação crônica e pela má gestão de fundos sociais. Assim, se o objetivo for proteger a economia popular, a forma mais eficaz seria termos uma baixa taxa de inflação. Dado que este imposto é perverso e regressivo, penalizará relativamente os segmentos mais pobres da população e constituir-se-á na principal causa para a deterioração da economia popular. Portanto, nesse caso, a estabilidade monetária seria o objetivo mais relevante.

Na reforma do *FDIC* norte-americano, este sistema de seguro, que objetivava preservar a estabilidade financeira, passou também a garantir os depósitos da previdência social. Assim, na atual legislação do *FDIC*, os depósitos pessoais em uma conta de aposentadoria individual são também segurados separadamente dos depósitos usuais — ambos até o limite de cem mil dólares.

Apesar do apelo sócio-político desta modificação, constatou-se que não há recursos para garantir os depósitos usuais em face da crise das *Savings & Loan*, tampouco para incluir na garantia os depósitos previdenciário e testamentário. Assim, ao aumentar o conjunto de obrigações do anteriormente insolvente *FDIC*, e sem a devida contrapartida de recursos para essas novas atribuições, esse sistema de seguro acabou dando uma falsa proteção — *um mecanismo de faz-de-conta*. De qualquer modo, aportes crescentes de recursos serão exigidos pelo mecanismo de garantia aos contribuintes de impostos.

O conceito de economia popular pode dar margem ao aumento do escopo da garantia de instrumentos financeiros, sem a devida contrapartida de fundos. Essa foi uma das principais causas para a falência de sistemas de seguro de instrumentos financeiros em diversos países.

Ciente do aspecto social, se for priorizada a proteção da economia popular em vez da estabilidade do sistema financeiro, teremos um enorme desafio na criação do Fundo ou Seguro de depósitos, créditos e aplicações no Brasil.

5 Segundo Carlos Eduardo de Carvalho — representante da Confederação Nacional dos Bancários e da Central Única dos Trabalhadores (CNB-CUT), no Workshop Fipe — SP, em 1993.

Por outro lado, a preservação da estabilidade do sistema financeiro pode dar uma interpretação equivocada de proteger interesses dos banqueiros, e não da maioria da população.

Segundo Carlos Eduardo de Carvalho (CNB-CUT, 1993), o objetivo do mecanismo de garantia deve ser o de proteger a economia popular. A imprecisão do termo pode até levar a interpretações descabidas, mas nada que não possa ser resolvido por lei ordinária. Todos os cidadãos do país utilizam bancos, e, portanto, o Fundo deve proteger a economia popular, limitando a um determinado valor. Mesmo com o valor baixo, o mecanismo cumpriria seu papel de barrar as "corridas bancárias", não impedindo uma correta gestão de risco. Proteger a economia popular significa defender a estabilidade do Setor Financeiro Nacional (SFN), a estabilidade monetária, etc.

O Quadro a seguir mostra as combinações entre estabilidade do sistema financeiro e proteção da economia popular *vis-à-vis* o uso de recursos da União.

Objetivos do Sistema de Seguro		
	Estabilidade do SFN	Proteção da Economia Popular
Com recursos da União	maioria dos países	
Sem recursos da União	Alemanha	Brasil — Constituição Federal

O *FDIC* foi criado com uma dotação inicial do Tesouro e do *Federal Reserve* de US\$ 289 milhões. Hoje, o *FDIC* desfruta de uma linha de crédito de US\$ 5 bilhões junto ao Tesouro. Na prática, sabe-se ainda que, se forem precisos mais recursos, o Tesouro socorrerá o *FDIC*. A União americana contribuiu e contribui, assim, para o *FDIC* [ABBI (1992, p.3)].

A participação de recursos da União deve ser necessariamente prevista em legislação, caso haja início uma grave crise financeira. Essa providência ajuda a inibir uma potencial "corrida bancária". Nessa situação, fazem-se necessários empréstimos de última instância do Banco Central — recursos da União. Deve ser enfatizado que a criação do mecanismo de garantia não exclui as funções clássicas de um Banco Central, em particular, por ser o banco dos bancos.

A história monetária norte-americana mostra que esse aspecto foi crucial na crise de 1929/33 [Friedman e Schwartz (1963)]. Ademais, eles defendem a posição de que a direção do *US Federal Reserve* da época — por culpa da sua inépcia — deixou de ter evitado essa crise.

Jamais enfrentamos tal tipo de crise, e a nossa experiência limitou-se, em alguns casos, ao uso discricionário de recursos da Reserva Monetária, inclusive nos casos de indisciplina das instituições financeiras, mediante da assistência financeira à liquidez, do regime especial de administração temporária e da cobertura generalizada de passivos bancários em diversos casos de intervenções e liquidações de instituições. Nos processos usuais de intervenção e liquidação, faz sentido a vedação no uso de recursos da União, mas não numa situação de iminente instabilidade do sistema financeiro.

Carlos Eduardo de Carvalho argumenta que deve haver a vedação constitucional à utilização de recursos da União para custear o Seguro Depósito, e justifica sua posição respondendo à questão: como se defender do governo e fazer com que este trabalhe melhor? Para ele, separando o que é gestão pública e o que é gestão privada. Carvalho acredita que o Seguro de Depósitos é tipicamente uma matéria de gestão privada e a utilização de recursos da União seria um retrocesso. Com relação a uma grave crise de demanda, uma intervenção com utilização de recursos públicos, Carvalho não tem dúvidas de que o Congresso poderá autorizá-la em caráter excepcional, mas mantendo a vedação de caráter permanente. Portanto, a CNB-CUT entende

que a vedação no uso de recursos da União pelo mecanismo de garantia deve ser mantida de modo a:

- 1) termos "uma camisa-de-força" no sistema, para assegurar a disciplina no funcionamento do sistema de seguro; e
- 2) se houver uma grave crise financeira, caberá ao Congresso Nacional reunir-se e decidir pela revogação temporária dessa vedação.

No caso de crise no sistema — hipótese remota e imprevisível — recorrer-se-á a medidas específicas e de emergência aprovadas pelo Congresso.⁶

Há uma séria restrição com relação ao exposto anteriormente. Dada a natureza de uma "corrida bancária", muitas vezes, não haverá tempo suficiente para que o Congresso se reúna e decida sobre a questão — sob risco de agravar ainda mais a crise. Mesmo que haja tempo, a decisão será feita em um clima de comoção nacional. Assim, é preferível que o uso de recursos da União seja previsto antecipadamente em legislação para casos determinados.

O documento da Contec prevê que "eventual acidente traumático implicará aporte extra de recursos pelos bancos participantes do Fundo de Garantia de Depósitos. Existe a co-responsabilidade solidária de todo o sistema financeiro. É óbvio que, em caráter temporário, o Fundo repassará o ônus imprevisto aos investidores e, na ponta final, aos tomadores de empréstimos bancários. Portanto, seria suprido por recursos dos bancos, considerada a transferência pelo Banco Central de parcela do recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista. A destinação de parcela do compulsório sobre os depósitos à vista não representa empréstimo do Banco Central ao Fundo de Garantias e Depósitos. O encaixe compulsório constitui reserva bancária e é movimentado pelos bancos, de acordo com o comportamento dos respectivos depósitos à vista. Todos os bancos públicos e privados precisam aportar recursos, que constarão do seu ativo e passivo como aplicação no capital ou em cotas de uma outra entidade, sob regime de condomínio".

Reconhece-se que será sempre colocado politicamente o objetivo de proteção da economia popular, em vez da preservação da estabilidade do sistema financeiro. Ademais, a vedação de uso dos recursos da União foi incluída na Constituição num momento emocional em que se discutia o tabelamento do juro. Pela experiência internacional, todos os países, exceto a Alemanha, contaram com a participação inicial dos bancos centrais e tesouros para dar credibilidade ao novo mecanismo de garantia, em geral após graves crises bancárias, bem como pelo fato de normalmente os bancos serem contrários ao seguro de depósitos [*Workshop* (1993 — Bucchi)].

Quanto ao aspecto da "cobertura", temos receio de que o conceito de economia popular não fique suficientemente "digerido", o que poderia dar margem a ampliação do escopo da garantia de instrumentos financeiros sem a devida contrapartida de fundos. E ainda, o Fundo daria cobertura, indistintamente, a todo tipo de pessoa? [Asbace (1993, p. 7)].

O assunto que o legislador quis contemplar no inciso VI do artigo 192 é o ligado aos prejuízos dos depositantes e credores de instituições financeiras que vão à liquidação extrajudicial. Ademais, alguma confusão decorre da redação imprecisa do inciso VI — sem dúvida não elaborada por alguém do Sistema. Pelo entendimento que temos, no Sistema Financeiro, *aplicações* é o termo genérico das operações ativas das instituições, e aquilo que o inciso VI deve estar querendo consignar são as "aplicações" dos investidores, vale dizer, os CDB, RDB, LC, etc. [Seguro Bancário, Francisco De Boni (1993)].

De modo a evitar a confusão mencionada, a regulamentação de sistemas financeiros de diversos países começa pela definição dos termos que são objetos da legislação. Desse modo, neste trabalho definimos *créditos* como sendo fundos mantidos em uma conta bancária. *Créditos* pode significar também operações ativas das instituições financeiras em geral. Consideramos "depósito" uma quantidade de fundos consistindo em moeda e/ou cheques, ordem de pagamento, porção de um título resgatável em uma certa data para o pagamento de juro e outros instru-

6 Análise de Galvéas no artigo Seguro Bancário (1993).

mentos financeiros líquidos, que podem ser resgatados uma vez demandados. Os depósitos são feitos em um banco com o objetivo de manter um saldo creditício em nome do titular, e constituem as operações passivas das instituições financeiras bancárias. As "aplicações" — do ponto de vista do poupador — referem-se às operações passivas das instituições financeiras não bancárias. Depósitos e aplicações são obrigações das instituições perante titulares não vinculados às mesmas.

Segundo o *US Federal Deposit Insurance Act* de 1991, o termo *depósito* significa:

- 1) O saldo bancário remanescente ou seu equivalente, recebido ou mantido por um banco no curso usual de negócio, e para o qual foi dado ou obrigado a conceder crédito, tanto condicional ou incondicionalmente, para contas comerciais, com direito de emitir cheques de poupança, a prazo, ou que é evidenciado pelos seus respectivos certificados ou outro nome similar, cheque, ou ordem de pagamento contra uma conta de depósito e certificado pelo banco, letra de crédito ou cheque de viagem, na qual o banco é primariamente devedor. Desde que, sem limitação de generalidade do termo "dinheiro ou seu equivalente", quaisquer contas ou instrumentos devem ser considerados como evidenciando o recebimento do equivalente em dinheiro quando creditado ou emitido em troca por cheques, ordem de pagamento, ou para uma nota promissória, pela qual a pessoa que obtém tal crédito ou instrumento é primária ou secundariamente responsável, para um débito na conta de depósito, ou em uma transação de cheques, ordem de pagamento, ou outros instrumentos envolvidos por tal banco para coleta.
- 2) Dinheiro recebido ou mantido por um banco, ou o crédito dado em dinheiro ou seu equivalente recebido e mantido por um banco, no curso usual de negócio para propósitos especiais ou específicos, independentemente da relação legal estabelecida, incluindo, sem restrições, a fazer reservas em nome do titular para pagar impostos, seguro e outras obrigações quando devidos. Assim fica estabelecido, desde que não sejam incluídos nessas reservas fundos que são recebidos pelos bancos para aplicação imediata, redução de uma dívida para o banco receptor, ou sob condição que esse recebimento reduza imediatamente ou elimine tal dívida.

Não é considerado como sendo *depósito*, para propósito do mecanismo de garantia nacional:

- a) qualquer obrigação de um banco que é pagável somente em sua agência localizada fora do território nacional;
- b) qualquer depósito, inclusive a prazo, feito no sistema bancário internacional.

Diante desta controvérsia, uma alternativa para a revisão constitucional seria considerar os seguintes aspectos com relação ao inciso VI do artigo 192:

- 1) O Fundo ou Seguro de Créditos, Aplicações e Depósitos deve ter como objetivo *preservar a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional*, ao invés de proteger a economia popular. Esse mecanismo, em particular, não visa garantir o valor real da poupança financeira. Caso seja mantido o termo "economia popular", a respectiva lei complementar deve explicitar claramente este conceito à luz da discussão feita anteriormente.

No relacionamento Instituição Financeira-Fundo ou Seguro, o mecanismo de garantia é acionado nos casos de iliquidez das instituições, seja temporária, ou determinante de um processo de intervenção ou liquidação. Cabe enfatizar que, em qualquer sistema de seguro, os clientes são ressarcidos pelo Fundo ou Seguro somente no caso de a instituição financeira ficar insolvente (inadimplente) e ser liquidada. Em muitos casos de iliquidez de instituições financeiras, há mecanismos alternativos, como os processos de fusão ou incorporação (vendas de ativos e passivos de instituições ilíquidas para as solventes), de modo que os serviços aos poupadores não sofram *disrupção*. Caso essa alternativa não seja factível, o Fundo faz o ressarcimento do cliente da instituição financeira, ficando essa em processo de liquidação. Ademais, no caso de uma instituição ficar com problema de iliquidez temporária, o Banco Central ou o Fundo podem fazer operações de redesconto.

- 2) O financiamento por parte do Tesouro ou Banco Central (uso de recursos da União) ao mecanismo de garantia deve ser permitido em legislação, somente nos casos de financiamento do capital inicial do Fundo estatal, e de iminente crise generalizada no Sistema Financeiro.

Diante do exposto, uma alternativa para a revisão constitucional seria uma mudança de redação de "(...) que disporá, inclusive, sobre a criação de Fundo ou Seguro, com o objetivo de *proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos* até determinado valor, vedada a participação de recursos da União" para "(...) que disporá, inclusive, sobre a criação de Fundo ou Seguro, com *personalidade jurídica própria* e com o objetivo de *preservar a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, ressarcindo*, até determinado valor, *os clientes de uma instituição financeira insolvente e liquidada*, vedada a participação de recursos da União — *quando se tratar de seguro*". Este último aspecto será explicado mais a frente.

Deve ainda ficar claro que, mesmo que a redação do inciso VI do artigo 192 fique mais adequada, e que os conceitos de Fundo e instrumentos financeiros segurados fiquem bem definidos, o assunto continua a ser controverso, pois o mecanismo de garantia depende ainda de outros parâmetros, que serão mostrados a seguir.

II.2 Fundo ou Seguro

Seguro se caracteriza por pagamentos de prêmios para se obter o direito de cobertura de eventuais sinistros.

O Fundo compõe-se de uma reserva com base nas contribuições das instituições financeiras.

Na polêmica acerca do FGDLI, argumenta-se que, no caso do Fundo, o risco é das instituições financeiras, e, enquanto Seguro, o risco é da companhia seguradora.

O Fundo deve garantir depósitos à vista ou a prazo, remunerados ou não, e outros créditos junto a instituições, desde que em nome de titulares não vinculados às mesmas [Seguro Bancário, Francisco De Boni (1993)].

O documento da ABBI, p. 6, tenta esclarecer a diferença entre Fundo e Seguro:

- 1) Fundo, em Direito, tem um significado muito difuso. Normalmente, serve para designar qualquer massa patrimonial, separada contabilística ou materialmente do restante do patrimônio de uma entidade destinada a um determinado fim.
- 2) Fundo não é nenhum tipo societário e, exatamente por essa razão, conhecemos fundos, com personalidade jurídica, organizados sob a forma de sociedades anônimas, sociedades civis ou fundações, como ocorre nos fundos de pensão ou previdenciário. Existem fundos, sem personalidade jurídica, organizados sob a forma de condomínio, como os fundos de investimento, e fundos que são meras ramificações do patrimônio de uma sociedade, como os fundos de reserva.
- 3) O Direito requer conceitos precisos e a palavra *fundo* não atende a essa exigência. A multiplicação dos fundos tem sido condenado pela doutrina jurídica. A Constituição Federal quis restringir o aparecimento dos fundos e passou a exigir a autorização legislativa para a sua instituição (art. 167, IV). Paradoxalmente, a própria Constituição optou pelo uso do termo *fundo* quando tratou da criação de um sistema de garantia da economia popular (art. 192, inciso VI);
- 4) Seja lá como for, *é imprescindível que esse fundo, visando à garantia de depósitos, ganhe personalidade jurídica*. Assim ficará claro que as obrigações do Fundo não são obrigações das entidades que contribuem e, vice-versa, as obrigações das entidades que contribuem para o Fundo não são obrigações deste (exceto, evidentemente, em caso de sinistro, as obrigações seguradas).
- 5) O Seguro, em contrapartida, tem um significado bem mais preciso em Direito. "É o instrumento criado pela ordem jurídica, destinado a satisfazer a necessidade econômica-social de transferência de risco". Uma outra definição classifica o seguro como "o contrato, em virtude do qual, um dos contratantes, o segurador, assume a obrigação de pagar ao outro, o segurado, ou a quem este designar uma indenização, um capital ou uma renda, no caso em que

advenha o risco indicado e temido, obrigando-se o segurado, por sua vez, a lhe pagar um montante (prêmio) que se tenha estabelecido". O Seguro de Depósitos, previsto na Constituição, será um contrato de seguro com conteúdo predeterminado por lei.

- 6) Fundo e Seguro não são alternativas excludentes uma da outra. Melhor seria se a Constituição tivesse utilizado a expressão como "criação de uma sociedade civil, fundação ou de uma sociedade anônima para segurar a economia popular (...)", ou mesmo, mantendo o termo fundo, "criação de um fundo com personalidade jurídica para segurar a economia popular (...)" [ABBI (1992, p. 6)].

Flávio Gonçalves Pacheco manifestou seu desagrado com o termo *seguro*, que lembra o pagamento de "prêmios" para custeio de riscos que devem ser avaliados, preferindo o termo Fundo para designar o mecanismo. A ANFIC defende um Fundo em que uma instituição financeira falida tivesse repartida sua responsabilidade proporcionalmente às demais instituições do mercado. Para a administração do Fundo, defendeu um tipo de gestão similar aos atuais SELIC e CETIP, não sendo hora de se definir ainda se o Fundo seria administrado pelo próprio Bacen ou pelo setor privado [Workshop Fipe: Seguro Bancário (1993)].

O Fundo sugerido funcionaria sob o mecanismo de solidariedade, cabendo definir a quota cabível a cada instituição. Nesse sentido, Francisco De Boni (1993, p. 1) lembra que o Bacen permite aos bancos um índice de até 90% de imobilização no ativo permanente; assim, pode haver banco com apenas 10% de capital próprio de giro. Ora, não se poderá estabelecer mais que 10% — se compulsório — para imobilização no investimento junto ao Fundo. Se proporcional ao seu passivo exigível, a questão pode ficar pior no caso de uma instituição com elevado índice de alavancagem. Uma possível alternativa para contornar esse problema seria um mecanismo de leilão, que mostraremos a seguir.

II.3 Evitar a Garantia Total

Conforme previsto no inciso VI do artigo 192, há um limite de cobertura pelo Fundo. Assim, o Fundo cobriria, por exemplo, 90% dos depósitos e aplicações até um determinado valor e, para montantes que excedessem este valor, haveria uma porcentagem regressiva de cobertura. Exemplos de países que adotam este sistema: Itália, Inglaterra e Chile.

O *FDIC* foi paulatinamente aumentando o valor da cobertura dos depósitos de US\$ 2.500, em 1934, para os US\$ 100 mil atuais. O *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA)* de 1980 aumentou o teto da garantia de US\$ 40 mil para US\$ 100 mil, um aumento de 250% sem precedentes. O Chile, comedidamente, fixou a sua cobertura de depósitos em US\$ 2 mil. Há, também, nos países do Terceiro Mundo, uma tendência do legislador em assegurar direitos, na lei, que, na prática, não poderiam ser segurados. Meras manobras de retórica. Na Colômbia, o limite foi fixado generosamente em US\$ 200 mil.

No Brasil, quanto ao limite segurado, uma alternativa seria começar com um baixo valor, e, à medida que o Fundo fosse sendo capitalizado, seria aumentada a cobertura. A melhor solução, aliás, parece-nos um limite de cobertura móvel, que fosse fixado periodicamente para evitar expectativas de direito irrealis por parte do depositante.⁷

Nesse sentido, cabe lembrar que, na administração das reservas monetárias, sua restrição orçamentária foi observada enquanto, dado a soma de recursos, determinavam-se os instrumentos e montantes a serem ressarcidos.

Segundo o documento da ABBI, p. 5: "São várias as causas da crise da indústria bancária americana: o fracasso do mercado imobiliário e seus reflexos sobre os empréstimos a eles vinculados, a oferta bancária é maior que a procura, a própria organização segmentada do sistema financeiro americano e outras razões. Entre estas, uma é curiosa e inclusive consta do *check list* da Fipe. Trata-se da própria existência do *FDIC* que, ao mesmo tempo, fomentou a tomada de risco pela entidade financeira segurada, mudando o seu comportamento, eliminou o policia-

7 Depoimento de Henrique de Campos Meirelles (ABBI e Febraban) no Workshop Fipe (1993).

mento exercido pelos depositantes que passam a fazer os seus depósitos na instituição que paga mais, não se incomodando com o grau de solvência desta".

O documento da ABBI (1992, p. 5) propõe, no Brasil, a adoção do seguro parcial. A Argentina e o Chile e tantos outros países têm seguros de depósito apenas parciais. As seguradoras também adotam este seguro com sucesso (as franquias nos seguros de veículos, por exemplo). Não estando 100% garantidos, os depositantes continuarão fiscalizando as instituições financeiras, evitando depositar suas economias onde há maior risco. Assim, estas instituições não poderão invocar a existência do seguro para se colocarem em pé de igualdade com aquelas que tomam menos riscos e, por conseguinte, são mais solventes.

O documento da Contec⁸ defende que: "Sem dúvida, o limite de garantia de depósitos deve existir, até para induzir o investidor a avaliar riscos. Para manter a conceituação tradicional de poupança popular, seria o caso de adotar o teto de garantia de 95% para as aplicações até 3.500 unidades padrão de financiamento, correspondente em dezembro de 1992 ao teto de Cr\$ 257,5 milhões. A partir desse teto, a garantia dos depósitos seria em porcentagem decrescente, dentro do objetivo de privilegiar a economia popular".

A vantagem dessa proposta é que, na medida em que os clientes de um banco não têm um seguro integral, estes são obrigados a monitorar o seu banco, de modo a induzi-lo a uma maior disciplina. Se o seguro for integral, os clientes vão tomar-se relapsos com relação às práticas bancárias. Este problema é conhecido na literatura por risco moral (*moral hazard*).

Ademais, dado que o mecanismo de garantia protege instrumentos financeiros ainda que até determinado valor, os clientes são estimulados a buscar as melhores remunerações no mercado, sem se importar com o risco da operação. Afinal, o Fundo ou Seguro cobre o risco. Por outro lado, sem a garantia, o mercado se dividiria em instituições de primeira linha e as demais. Nessa divisão, haveria um leque de taxas de captação e financiamentos segundo critérios como segurança, rentabilidade e liquidez nas várias operações. Com a garantia, citada anteriormente, a divisão em bancos de diversas linhas acaba desaparecendo e, pior, acaba incentivando os bancos mais *arriscados*. Resulta daí um sistema financeiro mais suscetível a crises, por causa do incentivo à tomada de risco.

Para evitar este efeito colateral da garantia, deve ser mantida a fonte de disciplina — a ameaça de resgate dos clientes, que pode resultar em uma corrida aos bancos. Assim, o mecanismo de garantia deve, de preferência, ter uma tabela regressiva de porcentagem de cobertura, conforme aumenta o montante segurado, evitando-se, em qualquer hipótese, a cobertura integral.

No tocante à experiência norte-americana, Pedro Luiz Piza⁹ manifestou sua preocupação com relação ao Fundo poder nivelar, por baixo, todas as instituições financeiras em termos de risco, pois a proteção do Fundo, na prática, permitiria tudo. Os bancos deveriam se responsabilizar por sua própria seleção de crédito, não devendo um Fundo paternalista comprometer essa necessária gestão de risco.

Assim, os participantes do Sistema Financeiro devem ser estimulados a ter a sua própria auto-regulação e monitoramento, para que uma instituição não assuma risco em demasia.

Na mesma linha do documento da ABBI, a Contec [Contec (1992, p. 3)] sugere que, "À medida que o Fundo de Garantia de Depósitos acumular reservas técnicas, a administração do mesmo poderá reduzir os "prêmios" e/ou elevar o limite de garantia e o Banco Central suprimir a destinação de parcela de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista e ainda determinar o uso de eventual sobra de receita do Fundo para campanhas institucionais de incentivo à poupança".

Com relação aos passivos a serem cobertos, em caso de intervenção ou liquidação, Francisco de Boni (1993, p. 3) lembra que "não se trata, apenas, de dizer até que nível, até quanto. Aliás,

⁸ Documento enviado à Fipe, respondendo o check list: Seguro Bancário, elaborado pela Fipe em 11/12/92, tendo Lourenço Ferreira do Prado e Ison Ulmir Dias como presidente e diretor da Contec, respectivamente.

⁹ Participante do Workshop Fipe: Seguro Bancário.

esta já seria uma definição difícil. Houve, anteriormente, um limite que se perdeu; hoje, as operações estão muito sofisticadas; há o mercado interbancário. Atualmente, o investidor saberia das limitações e faria a pulverização. E, se essa dificuldade só não bastasse, ter-se-ia de definir (e excluir da garantia) os chamados *passivos internos*.

II.4 Limitar a Alavancagem das Instituições

A vantagem dessa medida regulatória é induzir a instituição financeira a expor mais o seu capital próprio e evitar atividades de maior risco. Como resultado, as instituições mais fracas serão forçadas a sair, antes que fiquem inadimplentes.¹⁰

Alavancagem é definida freqüentemente como sendo a relação entre dívida e capital próprio (ações) ou a razão dívida-ativos, medidos em valores contábeis ou de mercado. Portanto, de modo a reduzir a alavancagem, propõe-se aumentar a capitalização dos bancos, baseando-se na premissa que reforça a disciplina de mercado e, secundariamente, no desejo de formar um "amortecedor" para o Fundo. Em teoria, aumento na capitalização pode, pelo menos, compensar parcialmente a fraqueza da disciplina de mercado, que pode resultar de "contribuições" as quais não incorporem plenamente o risco.

Há evidências de que uma maior exigência de capitalização parece ser efetiva em diversos países, porque a maioria dos bancos aumentou a relação capital próprio-ativo depois dela (diminuição da alavancagem) [Osterberg (1990)].

Pedro Luiz Toledo Piza criticou, no *Workshop Fipe*, a ênfase que a atual legislação brasileira tem dado ao capital mínimo, quando o relevante seria o nível de alavancagem ou endividamento das instituições financeiras.

II.5 Estimular o Uso de Dívidas Não Preferenciais (*Subordinated Debt*)

Os detentores de dívidas não preferenciais estarão em uma posição similar a dos depositantes que não têm garantia, quando da falência de uma instituição. Esses detentores terão os mesmos incentivos que os acionistas ordinários a impor disciplina às instituições financeiras [Boyd (1988) e Mishinkin (1992)].

II.6 Segmentação do Fundo conforme a Natureza do Capital

Dado que os índices técnicos das reservas monetárias foram completamente diferentes, dependendo de o banco ter sido oficial federal, oficial estadual, privado nacional, estrangeiro ou cooperativas de crédito, sugerimos a segmentação conforme cada tipo de instituição financeira (ver Tabelas 1-3 e 14-16).

Nesse sentido, o projeto de lei complementar dos deputados Haroldo Sabóia e Vilson de Souza propõe a criação de três fundos: de instituições privadas, das instituições financeiras oficiais não federais e das cooperativas de crédito.

O documento da Asbace (*Workshop Fipe: Seguro Bancário*, p. 4) observa que " (...) o que se pretende é conferir estabilidade a todo o sistema financeiro, e não a grupos ou segmentos isolados, e advogamos a indexação ajustada para cobrir a totalidade dos depósitos".

Em contrapartida, nos setores privado ou público não deverá haver nenhuma segmentação por tipo de atividade. Em outras palavras, não deve haver segmentação conforme o modelo de bancos especializados, ou seja, o Fundo ou Seguro não deve ter um sistema para os bancos comerciais, outro para as financeiras, etc. Devido a tendência à universalização e à globalização dos sistemas financeiros, a divisão por atividade perde a sua razão de ser em face da possível diversificação de risco e economias de escopo. Caso seja descartada a segmentação, a opção natural seria extinguir o FGDLI, e a cobertura da cademeta de poupança passaria a ser feita pelo novo mecanismo de garantia. Nesse caso, deve ser tomado o devido cuidado para que o passivo do FGDLI não seja absorvido pelo novo Fundo. Ademais, as causas que levaram à

¹⁰ Para maiores informações, ver ABA — American Bankers Association (1990) e Black (1991).

possível inadimplência do FGDLI não são transferidas ao Fundo. Há um risco de ingerência governamental com relação ao Fundo, na medida em que haja uma capitalização — como ocorreu com as reservas monetárias. É necessária uma previsão legal para que isso não ocorra.

II.7 Adesão Obrigatória das Instituições Financeiras ao Fundo e não ao Seguro (Sistema Misto)

De acordo com o conceito de seleção adversa, se a adesão for voluntária,¹¹ somente os bancos com elevado risco (*risk taker*) se associarão ao Fundo, de modo a obter a garantia. Diante disso, para evitar o subsídio cruzado, os bancos conservadores (*risk averse*) não se filiarão ao Fundo. Resultado: o Fundo acabará segurando somente bancos problemáticos e será, de início, inadimplente.¹²

Cabe lembrar que, na concessão de autorização para o funcionamento dos bancos múltiplos, estes bancos assinaram um compromisso de adesão ao mecanismo de garantia — a ser constituído.

A adesão deve ser compulsória ao Fundo — que garante passivos financeiros líquidos — e voluntária ao Seguro — que protege ativos e passivos não cobertos pelo Fundo. Porém, para evitar o subsídio cruzado, as contribuições devem incorporar o risco da instituição, conforme será explicado a seguir.

II.8 A Contribuição Não Deve Ser Única (*Flat Premium*)

É recomendável que as contribuições incorporem o risco, de modo a refletir a situação de uma instituição, fazendo com que o mercado possa disciplinar a atuação dos bancos. Entretanto, o Fundo deve tomar cuidado para não explicitar e exacerbar o risco dos bancos ao mercado, pois poderia induzir alguns bancos — que estejam somente enfrentando dificuldades temporárias — à falência. Isso mostra que o Fundo deve preservar o sigilo [Black (1991), Mishikin (1992) e Buchi (1992)].

A relação Fundo/montante segurado e as contribuições devem ser proporcionais ao risco. Cada instituição participaria do seu respectivo segmento do Fundo, com a sua contribuição sendo formada por duas partes: uma fixa, dependendo do risco médio do segmento, e a outra variável, correspondendo ao seu próprio risco.

Esse tipo de contribuição ou prêmio com duas partes é conhecido por *two parts premium* — adotado no Canadá — e permite extrair o *surplus* bancário (excedente) em favor do Fundo.

"A contribuição dos depositantes pode também ser adotada, mas preferencialmente num sistema de prêmios diferenciados, ou, em outras palavras, a contribuição do depositante não só deve ser proporcional à importância depositada, como também ao risco da instituição depositária. Uma melhor opção, entretanto, seria estabelecer um sistema facultativo de adesão ao depositante, isto é, ele decide se quer ou não o seguro" [ABBI (1992, p. 10)].

"A contribuição da instituição financeira deve, se possível, guardar uma correspondência com o grau de solvência da instituição para evitar o subsídio cruzado. Esta contribuição deve ainda ser feita dentro de limites previamente estabelecidos. Deve-se, antes, fixar a das instituições financeiras para só depois se chegar ao valor segurado, e não cair no erro de fixar o valor segurado para, em seguida, ir buscar o dinheiro nas instituições financeiras" [ABBI (1992, pp. 10 e 11)].

Ao contrário, o documento da Contec prevê que, além de obrigatória a participação, os bancos devem pagar "prêmio" único, independentemente de seu porte, até para favorecer a desconcentração bancária.¹³

11 O substitutivo do relator deputado César Maia, versão 30/03/1992, prevê também que a adesão deve ser compulsória.

12 Este aspecto foi lembrado por José Alexandre Scheinkman, da Universidade de Chicago, e Marvin Goodfriend, vice-presidente da US Federal Reserve, no Congresso USP: Reforma do SFN, fevereiro de 1992.

13 Cabe registrar que a experiência do FDIC mostra claramente que o prêmio não deve ser único, pois nivela por baixo diferentes tipos de instituições, resultando no problema do risco moral).

II.9 Possível Leilão para Definir as Contribuições e o Montante de Seguro por Instrumento Financeiro

Sendo a ciência de *rating* ainda incipiente, a conseqüente definição das contribuições pode não acompanhar, muitas vezes, a dinâmica do mercado. Uma alternativa complementar seria um mecanismo de leilão para determinar tanto a cobertura do banco pelo Fundo, como a sua correspondente contribuição. Assim, um banco faz um lance pela sua contribuição conforme a própria avaliação do seu risco.

Em particular, no esquema chamado de *multiple-price, sealed bid auction*, o Fundo anuncia mensalmente tanto o montante de seguro que planeja vender, quanto a contribuição mínima. Esse montante de seguro deve ser definido em relação ao recurso a ser obtido pelo Fundo. Dado que a adesão é compulsória, todos os bancos devem participar do leilão. Esse mecanismo é normalmente usado para vender títulos públicos com deságio (títulos pré). Algo semelhante também existiu com relação às LFT no Brasil [Chaari e Weber (1992)].

Nesse sistema, os bancos submetem lances fechados com a contribuição que desejam pagar conforme o montante de seguro por tipo de instrumento financeiro. Os bancos devem também propor o chamado "lance não competitivo", ou seja, a quantidade mínima de seguro que compraria em função da contribuição média esperada no leilão do seu respectivo segmento. Quando todos os lances forem abertos, o Fundo considera, primeiramente, a demanda de seguro através de lances não competitivos e subtrai esta do total de seguro que planeja vender.

De modo a completar o restante de seguro a ser vendido, o Fundo considera a escala decrescente de contribuições de todos os lances e respectivos montantes de seguro. Cada banco que vencer paga a contribuição declarada no seu lance fechado; assim, cada banco ganhador paga uma contribuição diferenciada de acordo com a própria avaliação do seu risco.

O Fundo, porém, pode recusar um determinado lance de contribuição, se o mesmo não for compatível com o *rating* que o Fundo faz de um banco em particular. O banco que tiver a sua contribuição recusada deve pagar somente a média das contribuições do seu respectivo segmento e ter a quantidade mínima solicitada no seu "lance não competitivo".

O possível resultado desse mecanismo de leilão é um banco com mais risco pagar uma contribuição mais elevada. Se esse tipo de banco tiver o seu lance de contribuição recusada, a sua cobertura pelo Fundo diminui e somente no próximo leilão mensal haverá uma nova chance. Nesse caso, o *exposure* do Fundo diminui. Um banco conservador paga somente a parte fixa da contribuição (média do seu segmento) e tem a quantidade mínima de seguro. Um banco com mais risco paga as duas partes da contribuição: fixa e variável.

Com relação ao *rating* que o Fundo faz do banco, uma metodologia seria o *risk based deposit insurance*, que foi objeto do acordo de Basle [Keeton (1991)].

II.10 Cobertura a Pessoas Físicas ou Jurídicas

O seguro deve dar cobertura a pessoas, e.g., por CPF ou CGC, ao invés de limites segurados por conta e por banco. Essa sistemática visa reduzir os custos do sistema em face da eventual corretagem dos depósitos (*brokered deposits*). Em outras palavras, o *US Treasury* argumenta que, devido à "cobertura" por conta e por banco nos Estados Unidos, ocorre um *cut throat competition* entre os bancos para dividir as grandes fortunas em várias contas de US\$ 100 mil. Isto resulta em um sistema bancário mais frágil, o que contribuiu para a atual crise bancária norte-americana.

II.11 Prever que Grandes Bancos (Privados e Oficiais) Poderão Falir

Se as instituições souberem de antemão que o mecanismo de garantia sempre socorrerá uma instituição em dificuldade, esta será incentivada a assumir maior risco — um outro tipo de risco moral [Black (1991) e Mishikin (1992)].

Para inibir este fenômeno, deve-se descartar a hipótese de *too big (bad) to fail* e ter limites tanto na atuação do Fundo com relação aos segurados, como na linha de crédito sacável pelo Fundo junto ao Tesouro ou Banco Central. Porém, estas restrições — previamente determinadas — são inconsistentes temporalmente, porque na iminência de uma crise bancária acaba sendo ótimo, *ex-post*, violar esses limites em face do possível efeito contaminação e propagação da crise.

Esse problema ocorre também com relação aos grandes bancos, pois a sua falência pode afetar a estabilidade do sistema financeiro.

Uma das alternativas é explicitar ao mercado que os grandes bancos poderão falir, quer sejam privados, estaduais ou federais. Nesse contexto, as operações de redesconto e assistência à liquidez devem ser feitas com taxas de juros punitivas, jamais subsidiadas, e preservando o princípio de igual tratamento.

II.12 O Fundo Deve Ter Personalidade Jurídica Privada ou Pública?

Se a Constituição diz que é "vedada a participação de recursos da União", então o Fundo só pode ser constituído por recursos privados. Aliás, se se constituir somente da participação dos próprios integrantes do Sistema, não há necessidade de lei, nem da Constituição. Tratar-se-ia, apenas, de o Banco Central regulamentar, como já faz, quais aplicações ativas permitidas às instituições e, eventualmente, se for o caso, até x% do seu patrimônio líquido podendo ser aplicado para a constituição de um Fundo, etc. [Seguro Bancário, Francisco De Boni (1993, p. 3)].

Porém, se a garantia de instrumentos financeiros for considerada um bem público, à medida que pode inibir o início de uma "corrida bancária", o Fundo deve ser uma entidade pública contando, inclusive, com recursos da União. Nota-se, entretanto, que se o Fundo for uma instituição privada, haverá subprovisão de seguro. Esse aspecto constitui um outro argumento contra a vedação constitucional do uso de recursos da União pelo mecanismo de garantia.

A Companhia de Seguro seria designada a garantir os demais instrumentos não cobertos pelo Fundo, tais como depósitos interbancários, depósitos em moeda estrangeira, certificados de depósitos de bancos de investimentos, letras imobiliárias, ações, *derivative securities*, demais valores mobiliários, créditos, etc.

Essa companhia deve ser uma entidade privada, posto que os demandantes desses instrumentos são os segmentos mais informados da população e podem tomar as devidas medidas de autoproteção e diversificação.

É mister destacar que a grande barreira para sistemas de seguros bancários privados era a questão de determinar o risco de instituições privadas por agentes privados. Hoje o conhecimento sobre avaliação, além de ter evoluído muito, é transparente para todos. Exemplos são as empresas do tipo *Dun & Bradstreet* e *Standard & Poors* americanas que monitoram sistematicamente os bancos e demais empresas. É importante salientar, também, que o sistema bancário nacional tem administrado alguns empreendimentos conjuntamente, e.g., Banco 24 horas e administradoras de Cartão de Crédito. Apesar de haver concorrência entre si e disponibilidade de informações empresariais importantes, não existe notícia de grandes conflitos.

Observa-se que a avaliação de risco de instituições privadas já ocorre na prática. As fianças bancárias para operar nas bolsas são um exemplo disso. Hoje, todos os bancos que operam na BM&F utilizam-se de fianças de outras instituições.

II.13 Administração do Fundo

A administração do Fundo poderia ser exercida por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva. O conselho seria composto pelos representantes dos três poderes da União (art. 21 a 24 da Constituição). Por parte do Poder Executivo, seriam membros os representantes do Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Superintendência de Seguro Privado (Susep).

Os diretores e os membros do Conselho de Administração do Fundo devem ter mandatos fixos. Esta administração deve preservar os sigilos bancário e de negócios. Estes aspectos devem ser incluídos nas respectivas legislações.

Para a administração do Fundo, Carlos Eduardo de Carvalho (CNE-CUT) defendeu a constituição de um conselho paritário (trabalhadores, empresários e governo), dando também a essa comissão o poder de punir ou retirar do mecanismo eventuais instituições-problema [Workshop Fipe: Seguro Bancário (1993)].

Por outro lado, segundo a Asbace: "a maior parte dos países, onde buscamos analisar sua experiência a respeito da administração do Fundo, proíbe a participação de representantes de instituições financeiras privadas no gerenciamento dos esquemas de Seguro de Depósitos, sob o entendimento de que essa participação induz ao conflito de interesses. Alguns exemplos, em menor número, conservam o seguro de crédito sob inteira responsabilidade do setor privado, mas mantêm sob os auspícios do governo a normatização, o incentivo à participação, no caso de esta ser voluntária, e até mesmo a indicação de representante para a administração da agência seguradora. No Brasil, devido às circunstâncias em que vivemos e ao estágio de amadurecimento do próprio sistema financeiro, que ainda busca caminhos para a sua definitiva segmentação, defendemos a administração desse Fundo, por comissão mista, com representantes do setor privado e do governo".¹⁴

Quanto ao Fundo, Carlos Eduardo de Carvalho é a favor de uma gestão separada do Banco Central do Brasil, como forma de separar as burocracias, permitindo à população acompanhar eventuais choques entre elas, ganhando as decisões em transparência.

Em contrapartida, os projetos dos deputados José Carlos Coutinho e Aloisio Vasconcelos propõem a criação de um Fundo de natureza contábil, a ser denominado Fundo de Garantia de Depósitos e Aplicações (FGDA), contendo o que já está previsto na Constituição. O texto prevê que o BC tornar-se-ia o responsável pela supervisão do Fundo, cuja regulamentação seria feita pelo próprio BC, submetida ao Congresso 90 dias após o projeto de lei complementar proposto.

Entre nós, o Banco Central do Brasil ainda administra os saldos remanescentes das reservas monetárias, como o FGDLI, exerce as funções de interventor e liquidante (Lei nº 6.024/74), fiscaliza as instituições financeiras e edita normas (Lei nº 4.594/64). A participação do Banco Central nesse futuro sistema de garantia de depósito depende da interpretação, em sentido lato ou estrito, que se der ao texto constitucional quanto à vedação da participação de recursos da União. Se for entendido que até linhas de créditos serão vedadas, então o Fundo tem de ser completamente independente do Banco Central [ABBI (1992, p. 2)].

Enfatizamos que não estamos sugerindo a alternativa de reduzir as atribuições do atual Banco Central do Brasil em um Banco Central Clássico. Porém, estamos registrando a sugestão feita pelo professor Affonso Celso Pastore de serem criados dois tipos de Bancos Centrais — tipos I e II. O Banco Central independente — tipo I — é o Clássico (responsável pela execução somente das políticas monetária e cambial, exceto a política creditícia, que seria competência do Comitê de Política Econômica — órgão substituto do CMN). O Banco Central — tipo II — teria a atribuição de executar as demais funções, como, por exemplo, regulatória, securatória, liquidante e a fiscalizadora [Seminário FGV-Fipe: Reforma do SFN (1992)].

Com relação ao Banco Central, nos Estados Unidos, o *FDIC* é uma agência governamental e exerce, a par da função securatória, as funções de liquidante de instituições insolventes, além de repartir com a *Office of Comptroller of Currency (OCC)* e o *Federal Reserve System (FED)* a função de fiscalizar os bancos. Este modelo é conhecido por *dual banking system*.

A reunião das funções securatória, liquidante e fiscalizadora parece ser um feliz casamento neste tipo de seguro. Assim é que a maioria dos países que possui sistemas de Seguro de Depósitos, mantêm esses administrados pelos Bancos Centrais, ligados a eles ou, por si, exercem as três funções [ABBI (1992)].

¹⁴ Citação de Rodrigues no Workshop Fipe (1993).

Durante o mesmo seminário, Carlos Brandão (ex-presidente do Bacen), mostrou as vantagens dessa alternativa, lembrando a tentativa de criação de uma entidade a la OCC no Brasil, durante a gestão do ministro Simonsen.

Emane Galvêas [CNC (1993)], porém, argumenta que se o chamado Banco Central independente for escoimado das funções de fiscalização, logicamente essas deverão caber à administração do sistema de seguro. Então, deverá ser decidido se será uma entidade oficial, privada ou mista (tipo IRB).

E a assistência de liquidez? Se essa função for retirada do Banco Central, como sugerem alguns, então parece lógico que a mesma instituição que cuidasse do seguro dos depósitos (populares) cuidaria também da garantia das instituições, dando-lhes cobertura.

A experiência internacional é muito variada e diversificada. Nos Estados Unidos, por exemplo, onde o *Federal Reserve* não tem institucionalmente essas funções, as crises do Sistema são resolvidas com a sua participação, adotando-se medidas específicas de acordo com as proporções e conveniências das soluções.

Ainda segundo o ex-ministro Emane Galvêas, voltando ao caso brasileiro, se o Banco Central, com quaisquer laivos de "independência" que se lhe queira conferir, vai continuar responsável pela fiscalização do sistema financeiro, pela assistência financeira de liquidez e pela intervenção ou liquidação das instituições insolventes, a solução natural é colocar dentro do Banco Central do Brasil tanto o sistema de Seguro de Depósitos, como de garantia da estabilidade das instituições.

Há lógica nessa última proposição, dado que uma das funções clássicas do Banco Central é a de emprestador de última instância, agindo com o objetivo de preservar a estabilidade das instituições financeiras.

O Banco Central, ao cobrar pela assistência financeira que presta às instituições, deveria, então, criar um fundo de provisão que lhe permitisse dar cobertura aos bancos em dificuldades. O mesmo pode ser feito em relação ao seguro de depósitos com recursos do Banco Central ou União, nos moldes da antiga legislação, desde que, é lógico, sejam revogados os dispositivos do artigo 192 da Constituição.

Cabe lembrar que o Fundo deve ter personalidade jurídica própria, o mecanismo de garantia deve ser constituído por uma entidade independente e não deve ser administrado pelo Banco Central. Suponhamos o contrário, ou seja, que a administração do Fundo estatal seja feita pelo Bacen. Nesse caso, as obrigações do Fundo passam a ser obrigações da Autoridade Monetária. Ademais, se esse Fundo ficar sem fundos, o conseqüente rombo será monetizado. Em outras palavras, esse Fundo gera problemas de instabilidade monetária — à medida que fica inadimplente —, toma responsabilidades maiores do que a sua capacidade de assegurar os riscos e, ademais, essa responsabilidade não fica necessariamente limitada ao patrimônio do Fundo, mas também a sua administração — se for feita pelo Banco Central. Portanto, parece lógico que o Fundo deve ser uma entidade independente das instituições financeiras oficiais e privadas.

II.14 Poderes e Obrigações do Fundo

O Fundo deve ser sujeito a determinadas regras e ter alguns poderes discricionários (*defined rules & discretion*).

Deve, também, honrar todas as suas obrigações perante os segurados conforme as regras de cobertura definidas, efetuar os ressarcimentos aos segurados e fornecer assistência financeira preventiva às instituições financeiras seguradas.

Por outro lado, o Comitê de Regulamentação Prudencial (o Poder Judiciário faria parte deste Comitê) deve ter poderes para atuar como liquidante *somente*¹⁵ das instituições financeiras

15 O termo *somente* significa que poderá haver instituições financeiras não seguradas — a despeito da adesão compulsória —, mas devido à definição tanto do significado do termo instituições financeiras, como de quais instituições serão seguradas pelo Fundo, devido aos tipos de instrumentos financeiros a serem segurados. Cabe lembrar que tanto na

seguradas, de modo a prevenir crises. A solicitação de liquidação deve ser encaminhada pelo Fundo ou pelo Banco Central não Clássico (Banco Central tipo II).

Deve ser enfatizado que o mecanismo de garantia só faz o ressarcimento do depositante ou aplicador, quando a instituição segurada tomar-se insolvente e for liquidada.

Em outras situações — de iliquidez e intervenção de instituições — o Fundo ou o Banco Central II vendem os depósitos da instituição falida para uma entidade solvente e os serviços aos clientes não são interrompidos. Se esta operação de incorporação ou fusão não for concretizada, os depositantes são pagos até o limite segurado. Nesse sentido, deve ser revista a atual sistemática de intervenção e liquidação, de modo a evitar a concentração no SFN e a proteger interesses legítimos dos credores e devedores.

O Fundo deve garantir somente depósitos e aplicações de curto prazo (líquidos) e sujeitos à "corrida bancária". À Companhia de Seguro privada seria facultativo segurar os demais instrumentos e/ou maiores maturidades.

O Fundo deve prestar contas aos órgãos competentes, tendo regras claras nos seus limites e atribuições.

De qualquer modo, *o Fundo não deve tomar responsabilidades maiores do que a sua capacidade de assegurar os riscos. A responsabilidade do Fundo deve ser necessariamente limitada ao seu patrimônio*. Ademais, o que aconteceria um ano após a criação do Fundo, se um grande banco "quebrasse"? A responsabilidade do Fundo deve ser distinta das instituições financeiras, pois não se pode buscar num sistema em crise os recursos para a cobertura de "rombos" do Fundo.¹⁶

"Nenhuma responsabilidade deve ser criada entre as instituições financeiras e o Fundo. Não adianta lançar mão de contribuições especiais ou extraordinárias nos momentos em que o fundo estiver insolvente ou as suas reservas estiverem exaurindo, pois isto significa ir buscar, num sistema financeiro em crise, o dinheiro para salvar a si próprio" [ABBI (1992, p. 11)].

Em caso de uma iminente "corrida bancária", o Fundo deverá ter poderes para determinar a suspensão temporária e parcial de saques, conforme determinados montantes, até que o mercado volte à sua normalidade [Wallace (1990)].

II.15 Criação do Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional

De modo a regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, uma alternativa seria criar o Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional, cujos membros seriam os representantes dos três poderes da União. Os representantes do Poder Executivo seriam o Ministério da Fazenda, a CVM, a Susep, o Fundo, o Tesouro Nacional e o Banco Central II, que fixariam as normas da regulamentação prudencial do SFN.

Dada a criação do Fundo como uma nova entidade, deve-se distinguir em legislação, claramente, as funções do Fundo daquelas exercidas por outros organismos federais, tais como o BC, Tesouro, Susep e CVM.

Toda a competência privativa do governo federal de formular a política de seguros de instrumentos financeiros e a regulamentação prudencial do SFN passa a ser atribuição deste Comitê, que reverá a legislação vigente. Assim, objetiva-se o controle sincronizado dos diversos mercados, posto que a regulamentação de um mercado afeta outros, por meio da recomposição do *portfolio*.

O estatuto do Fundo ou seguro passaria a ser aprovado por este Comitê. Modificações posteriores no estatuto somente poderiam ser feitas com sua aprovação.

definição atual, como no Substitutivo do relator deputado César Maia, a definição do termo instituições financeiras tem gerado uma enorme controvérsia. O US Federal Deposit Insurance Act de 1991 resolve essa controvérsia.

¹⁶ Comentário de Campos Meirelles (da ABBI).

Algo semelhante a este Comitê é sugerido no projeto da Contec, capítulo IV, que cria a Superintendência de Fiscalização e Controle das Instituições do Sistema Financeiro Nacional como órgão de supervisão, fiscalização e controle das operações realizadas no exterior.

O Fundo (estatal) fica vedado de receber recursos da União, exceto através de empréstimos para situações emergenciais ou para o aporte de capital destinado a sua criação. Em qualquer hipótese, a Companhia de Seguro — entidade privada — está proibida de receber empréstimos da Autoridade Monetária ou do Tesouro.

As contribuições serão determinadas periodicamente pelo Comitê de Regulamentação Prudencial do SFN, de acordo com sugestão do Fundo.

II.16 O Custo Social do Mecanismo de Garantia

A contribuição ou prêmio magnificam a chamada "cunha fiscal" — o *spread* entre as taxas reais de juros ativas e passivas. Este *spread* forma o triângulo de Harberger (custo social) entre as curvas de oferta e demanda de recursos intermediados pelo sistema financeiro, causando:

- 1) a diminuição no montante destes recursos;
- 2) um menor juro pago ao poupador; e
- 3) maior juro cobrado nos empréstimos.

Assim, a contribuição é um novo tipo de imposto, ao lado dos existentes (IOF, IR, IPMF, compulsório, etc.).

O efeito do aumento da contribuição nos bancos dependerá da elasticidade do *spread* em relação aos montantes intermediados. Espera-se que os bancos mais frágeis sejam os primeiros a sair, diante do aumento da contribuição.

"É bom lembrar que o aumento do percentual das contribuições periódicas (aumento do prêmio) acarreta a diminuição dos depósitos e, daí, a diminuição de receita do Fundo" [ABBI (1992, p. 11)].

Dados os impostos existentes, uma alternativa para atenuar o custo social da contribuição seria:

- a) Primeiro, cabe lembrar que, atualmente, os depósitos à vista são sujeitos à uma alíquota de recolhimento compulsório de no máximo 48% para os grandes bancos e áreas não incentivadas e de no mínimo 21,3% para pequenos bancos em áreas incentivadas. (Circulares do Bacen nº 1601 e 1704 de 1990). Recentemente, a Circular nº 2.280/93 alterou os períodos de movimentação para efeito de recolhimento do compulsório sobre os depósitos à vista, e acabou com a classificação de pequenos e médios bancos. Houve um aumento da taxa média do compulsório em torno de 46% do sistema para 48%. Ademais, com a recente Circular nº 2.279/93, foi criado o mercado CDI-Reserva, possibilitando aos bancos comerciais negociar recursos no mercado interbancário com outra instituição do gênero e com liquidação *D+0* nas reservas bancárias.
- 2) De modo a obter o mesmo montante de reservas bancárias, diminui-se a alíquota dos depósitos à vista e incluem-se na base de cálculo os demais instrumentos financeiros líquidos garantidos pelo Fundo, que passariam a sofrer o recolhimento compulsório. Do percentual da alíquota de recolhimento compulsório de cada instrumento financeiro, assim obtido, abate-se o percentual de contribuição (a dedução da contribuição do compulsório nos depósitos à vista faz parte do documento da Contec. A equalização das alíquotas de compulsório nos instrumentos financeiros foi proposta por Valeriano Garcia [Sistema Financeiro Nacional, versão nº 3, p. 104].
- 3) A vantagem dessa alternativa seria a diminuição tanto na cunha fiscal, como na volatilidade dos agregados monetários diante de um pânico bancário e de uma recomposição no *portfolio* de mercado.
- 4) Se somente os depósitos à vista continuarem a ter o recolhimento compulsório (não se inclui na base cálculo os demais instrumentos financeiros), os saques no início de uma "corrida

bancária" magnificam a volatilidade da demanda por reservas bancárias e resultam em deficiências nessas reservas, pois as mesmas são calculadas com defasagem de um mês (atualmente o período de cálculo tem duas semanas, ficando mantidos dois grupos de bancos). Este processo também magnifica a volatilidade da base monetária. Portanto, todos os instrumentos financeiros resgatáveis devem ser considerados no cálculo das reservas bancárias, de modo a atenuar o efeito da contribuição na cunha fiscal e diminuir a possível volatilidade dos meios de pagamentos.

Wadico Bucchi (ex-presidente do Bacen), fez comentários ao modelo de depósitos compulsórios no Brasil, que geraria volatilidade monetária. Para ele, esta colocação pode ser conceitualmente correta, mas os números na prática não a confirmam, pela pouca significância do M1, o que implica a necessidade de o assunto ser mais bem entendido [*Workshop Fipe: Seguro Bancário (1993)*].

II.17 Fixar um Cronograma de Adesão dos Bancos ao Mecanismo de Garantia

Apesar de a adesão ser compulsória, deve-se prever um cronograma e critérios para entrada. Todo o critério de saída de instituições (intervenção e liquidação) deve ser também revisto pelo Comitê de Regulamentação Prudencial do SFN.

A instituição, para ser admitida como filiada ao Fundo, deve ser avaliada e aprovada pelo Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional. Este Comitê pode eventualmente desfiliar uma instituição do Fundo, se a instituição cometer irregularidades nas regras do seu funcionamento (*reign of terror* de Thomas Mayer).

A criação do mecanismo de garantia depende do saneamento prévio do SFN. Admitir o ingresso de bancos falidos é criar um Fundo natimorto. Assim, não se pode permitir que o saneamento do SFN seja feito com base no fundo recém-criado. Pela mesma razão, não basta sanear o SFN, sendo prévia à criação do seguro bancário também o estancamento das razões que levaram à criação dos atuais rombos no SFN [*Workshop Fipe (1993 — Meirelles)*].

O documento da Contec define que "a lei pode prever prazo de carência para a adoção do seguro de depósitos, de maneira que os bancos "suspeitos" promovam a adequada capitalização ou a venda do controle acionário, sob pena de "quebrarem" por impedimento de rolagem dos depósitos a prazo e de captação de novos depósitos à vista".

Cabe lembrar que o *US Federal Deposit Insurance Act*, na seção 4, estabelece que devem ser levados em conta os seguintes aspectos para que uma instituição financeira seja filiada ao Fundo:

- 1) o seu histórico financeiro e condição atual;
- 2) se a mesma apresenta uma estrutura de capital adequada;
- 3) perspectivas de rendimentos futuros;
- 4) competência e idoneidade da sua administração;
- 5) o risco apresentado pela instituição ao mecanismo de garantia e ao mercado;
- 6) a conveniência e necessidade da instituição à comunidade a ser servida; e
- 7) se o poder corporativo da instituição é compatível com o espírito da legislação vigente.

Com relação à desfiliação da instituição ao mecanismo de garantia, o *FDIC Act*, na seção 8, define que essa desfiliação deve ser feita no prazo de 90 dias. As causas para a desfiliação são as seguintes:

- 1) práticas bancárias perigosas, inseguras ou desonestas; e
- 2) violação da legislação, de normas e de acordos feitos entre o Fundo e a instituição segurada. Apesar da desfiliação, o seguro do depositante permanece sendo válido no prazo posterior de seis meses a dois anos, período no qual a instituição desfilhada deve continuar pagando a contribuição e honrar os compromissos com o Fundo. Não poderá haver depósitos adicionais segurados em uma instituição desfilhada.

O *FDIC* prevê também a suspensão temporária da garantia dos depósitos, se a instituição:

- 1) vier a sofrer perdas substanciais no seu patrimônio;
- 2) incorrer em operações inseguras e perigosas — dependendo da gravidade, a suspensão temporária passa a ser definitiva; e
- 3) violar a legislação.

A instituição depositária deve informar os seus clientes dessas penalidades de acordo com a recomendação do Fundo, de modo a proteger o depositante e a estabilidade do Sistema Financeiro.

O processo de desfiliação ou de suspensão temporária deve ser precedido de uma notificação antecipada do Fundo à instituição para "parar-desistir" de violar as regras estabelecidas. Caso a instituição venha a tomar as medidas corretivas necessárias, não é aberto o processo descrito.

Em caso de violação, a autoridade competente pode exigir da instituição envolvida, conforme o caso:

- 1) a restituição, indenização, ou garantia contra perdas se:
 - a) tal instituição ou partes envolvidas enriqueceram injustificavelmente devido a violações ou práticas; ou
 - b) a violação ou prática envolveu desrespeito à lei ou qualquer regulamentação aplicável;
- 2) a restrição do crescimento da instituição violadora;
- 3) a alienação de qualquer empréstimo ou ativo envolvido;
- 4) a rescindência de contratos; e
- 5) a designação de pessoas qualificadas para participar da administração da instituição envolvida.

Em contrapartida, os administradores das instituições que participarem em crime envolvendo desonestidade ou quebra de confiança respondem aos devidos processos.

II.18 Definição dos Índices Técnicos do Fundo e Seguro

O Comitê de Regulamentação Prudencial deverá definir os índices técnicos para o Fundo e Seguro, de maneira a obter uma administração prudente do mecanismo de garantia.

Nesse sentido, produzimos no Apêndice I diversos índices com relação à Reserva Monetária, tais como:

- 1) montante do Fundo com relação aos valores dos instrumentos financeiros segurados;
- 2) valores dos passivos das instituições financeiras em evidência;
- 3) montante do fundo em relação ao valor do sinistro;
- 4) percentual de recuperação das aplicações;
- 5) arrecadação do Fundo sobre instrumentos segurados — *proxy* para a contribuição efetiva;
- 6) aplicações do Fundo sobre o patrimônio dos bancos que sofreram sinistro — alavancagem efetiva do Fundo; e

7) percentual de sinistro do montante segurado, entre outros.

Todos esses índices fazem parte de um modelo usual de seguro. Uma vez definidos os parâmetros básicos do mecanismo de garantia, deve ser simulado, através desses índices, como funcionaria efetivamente a garantia.

Cabe questionar se no Brasil devemos ter inicialmente um mínimo de 1,27% na relação montante do Fundo/valor segurado, a exemplo dos Estados Unidos. Esse percentual foi definido de modo a evitar a crise de 1929/33, e deve ser reavaliado com base na própria experiência americana posterior, como nos históricos das reservas monetárias, do FGDLI e de acordo com a própria experiência a ser acumulada pelo novo Fundo brasileiro. Para manter o limite mínimo de segurança deve ser definida periódica e residualmente a contribuição a ser paga pelas instituições seguradas, considerando-se os demais índices técnicos do Fundo e Seguro.

Há dúvidas quanto à necessária relação reservas/montante segurado. Na realidade, essa relação americana de no mínimo 1,27% não pode ser transposta para o caso brasileiro por quatro razões:

- 1) em caso de insolvência da entidade seguradora, essa não pode contar com a participação da União conforme prevê a Constituição brasileira;
- 2) a experiência que temos com o FGDLI;
- 3) a impossibilidade de se chegar a uma estatística de sinistros e arrecadação devido à instabilidade da economia brasileira e, principalmente, às constantes interferências governamentais na economia; e
- 4) porque nos Estados Unidos, esta relação não deu certo, como está a demonstrar o déficit do atual *FDIC* [*Workshop Fipe* (1993 — Meirelles)].

O documento da ABBI, p. 8, destaca que "para se chegar a qualquer estatística é necessário que se observe no conjunto de dados coletados um encadeamento lógico; deve-se observar um movimento para se extrair uma tendência. Ora, a instabilidade da economia brasileira aliada às constantes intervenções do Estado — mudando as regras de um dia para o outro — gera, na observação dos anos passados, um universo de dados díspares sobre os quais não se pode determinar qualquer tendência futura. Observem-se, por exemplo, os dados da receita da arrecadação das reservas monetárias (*IOF + imposto de exportação*), que serviam de seguro de depósitos até 1988, e os dados das aplicações feitas no saneamento do Sistema Financeiro" (ver Apêndice I).

Ainda segundo o documento da ABBI (pp. 9 e 10), temos:

- 1) Não há uniformidade, tampouco como se observar qualquer movimento, crescente, decrescente, cíclico, etc. Os dados são díspares de um ano para outro.
- 2) Quanto a basear-se em experiências de outros países (exceto a Alemanha), devemos lembrar que a legislação brasileira é peculiar quando proíbe a participação de recursos da União, requerendo cuidado redobrado no estabelecimento de qualquer relação entre o nível das reservas do Fundo e o total dos depósitos segurados.
- 3) Para dificultar a determinação do que seja a crise bancária potencial máxima, deve ser lembrado o efeito "dominó" nas crises bancárias, que faz com que a "quebra" de alguns bancos gere uma reação em cadeia de "quebra" de outros bancos.
- 4) Nos EUA, em 1933, metade dos bancos daquele país faliram, numa crise sem precedentes que surpreenderia qualquer estatística que hipoteticamente tivesse sido feita para a determinação do nível de cobertura de um Seguro de Depósitos. Na Colômbia, numa grave crise em 1982, foi necessária a participação do Estado para evitar um colapso generalizado do setor fi-

nanceiro, e, como consequência dessa intervenção, em 1988, este controlava 80% dos ativos totais das entidades financeiras.

- 5) Vale a pena repetir a expressão de Donati, famoso jurista italiano, que, em 1956, escreveu a respeito do seguro de crédito "A história deste ramo de seguro é uma longa semeada de mortos".
- 6) O que fazer, se o Seguro de Depósitos iniciar suas atividades com uma relação de 1,2% ou 1,5% entre as suas reservas e o valor segurado e se no ano seguinte for surpreendido por uma crise no setor financeiro, tomando o fundo insolvente? Não podendo a União socorrer o fundo, quem pagaria a conta?
- 7) Com base na experiência do atual fundo que garante a poupança, a sugestão é que a relação "reservas do fundo/total de depósitos segurados" seja de 100% ou, quando muito, 50%.

II.19 Definição da Forma de Ressarcimento pelo Fundo aos Clientes de Bancos Insolventes e Liquidados

A forma do pagamento das obrigações e indenizações deve ser em espécie. O ressarcimento deverá ser feito imediatamente após a decretação da insolvência e da liquidação da instituição financeira envolvida. O processo de liquidação deve conter uma cláusula que indique claramente a forma de pagamento e a data de ressarcimento aos segurados, minimizando as incertezas e angústias dos depositantes sujeitos a essa situação.

II.20 Capital Inicial do Fundo Estatal

Uma alternativa para a formação do capital inicial do Fundo Estatal seria a utilização da receita líquida acumulada com o IOF das operações de aplicações e recuperações. Em 1988, o saldo remanescente das reservas monetárias era de aproximadamente US\$ 5,3 bilhões (ver Quadro 3 do Apêndice I).

Por outro lado, a Constituição de 1988 determinou que o IOF passasse a ser recurso da União. Nota-se que essa decisão com relação ao IOF não é retroativa, cabendo, conseqüentemente, questionar se o saldo das reservas monetárias pode ser destinado para constituir o capital inicial do novo mecanismo de garantia. Há sérias dúvidas a respeito da decisão tomada, em dezembro de 1989, quanto ao saldo remanescente da conta Reserva Monetária, pelo fato de o mesmo ter sido incorporado ao orçamento federal.

Dada a nossa estimativa de o capital total do Fundo ser de 2% do PIB (US\$ 8 bilhões), o capital complementar ao inicial — com base no saldo remanescente das reservas monetárias em 1988 — seria formado, inicialmente, no prazo médio de dois anos, com as contribuições, ou "prêmios", caso não ocorram sinistros relevantes no SFN. Em contrapartida, a capitalização do total do Fundo por meio apenas de contribuições levaria cerca de quatro anos. Se essa alternativa for factível, a discussão sobre a vedação no uso de recursos da União torna-se inócua.

Argumenta-se, no aspecto legal, que, se o Banco Central for uma autarquia, isto é, não fizer parte da União, poderia haver empréstimos do BC ao mecanismo de garantia.

Uma segunda opção cogitada para a formação do capital inicial do Fundo é a utilização dos recursos do Funcheque, embora este vise disciplinar o uso do cheque, e não formar um *funding* para o mecanismo de garantia. Citam-se ainda os empréstimos do Tesouro, do Banco Central ou de organismos multilaterais como alternativa para tal fim. Porém, dada a vedação do uso de recursos da União, estes empréstimos do Tesouro-BC seriam inconstitucionais, exceto se esta proibição não for extensiva.

O capital inicial da Companhia Privada de Seguro de Instrumentos Financeiros fica a critério do mercado. Há necessidade de se definir o capital mínimo. Estimamos em US\$ 8 bilhões o capital total desse segmento.

Com relação a "quem contribui com recursos para o Fundo", o documento da ABBI sugere, nas páginas 10 e 11:

- 1) em quase todos os sistemas de depósito hoje existentes, a composição das reservas é uma mescla de recursos do governo e das instituições seguradas;
- 2) há nações que estabelecem uma contribuição do depositante ou poupador, como é o caso da Colômbia, embora se discuta naquele país a constitucionalidade dessa contribuição;
- 3) no Brasil, a Constituição de 1988 veda a participação de recursos da União, de sorte que restam como potenciais contribuintes os estados federados, os depositantes e as instituições financeiras;
- 4) a participação dos estados é plenamente justificável para garantir as caixas econômicas e os bancos de desenvolvimento estaduais. Compete ao Estado acionista garantir a sua empresa;
- 5) entendemos que a proibição de participação de recursos da União não deve ser interpretada de forma extensiva. A exemplo dos outros países, o fundo deve dispor, ao menos, de uma linha de crédito.

2.21 Captação de Recursos e Empréstimos pelo Fundo

O Fundo deve ter o direito de emitir títulos, debêntures e outras obrigações de responsabilidade própria, de acordo com a autorização do Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional e com as normas preestabelecidas. Estas emissões visam diminuir a necessidade de aporte de recursos extraordinários ao Fundo.

O Fundo *estatal* (e não a Companhia de Seguro Privada) pode:

- 1) ter linha de crédito sacável junto ao Tesouro Nacional e Banco Central, conforme limites e responsabilidades definidos e negociados com o Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional;
- 2) fazer operações de redesconto aos bancos associados e com bases em colaterais de boa qualidade. As operações de redesconto são também executadas por um Banco Central Clássico — tipo I. A assistência financeira à liquidez é feita somente por este tipo de Banco Central.

Deve ser lembrado que este tipo de Banco Central usa o redesconto e as suas taxas como instrumento regulador — sintonia fina — dos juros do *hot money*. Obviamente, este tipo de Banco Central é a Autoridade Monetária, e não a Companhia de Seguro Privada.

As receitas operacionais do Fundo devem ser também compostas dos juros reais das aplicações do seu numerário, principalmente em títulos do Tesouro Nacional e nos mercados internacionais, de modo a poder ressarcir os clientes dos bancos segurados.

O Fundo ou Seguro pode também fazer aplicações em moeda estrangeira, no exterior, para garantir depósitos desta nas agências brasileiras, em território nacional e no exterior.

Deve haver limites na aplicação dos recursos do Fundo para propósitos não previstos. Caso contrário, o Fundo poderá tornar-se uma fonte de recursos para financiar a indisciplina de alguns bancos, como ocorreu diversas vezes com a Reserva Monetária. Da mesma forma que os recursos da União não poderão ser destinados para cobrir prejuízos de instituições privadas, resultantes de administração temerária, não se deve constituir um sistema de seguro para financiar os problemas de bancos oficiais (federais, estaduais e de desenvolvimento), sob risco de desvirtuar o propósito da criação do Fundo.

Uma outra polêmica é sobre a isenção fiscal para as operações do Fundo. Argumenta-se que, em sendo um Fundo de que as instituições participariam como cotistas, os ganhos ou perdas

reais das instituições financeiras, devidas à participação obrigatória, deveriam ser lançadas como receitas ou despesas em sua contabilidade, sujeitando-se, assim, os eventuais lucros à tributação do imposto de renda. Por outro lado, questiona-se se as contribuições ao Fundo devem ser lançadas como despesas, aplicações ou parte do capital próprio.

Se houver a tributação mencionada anteriormente, o recolhimento do imposto sobre ganho de capital deve ser feito na época do desembolso do Fundo à instituição segurada. Isto porque não se recolhe imposto na entrada do recurso ao Fundo, mas na saída, de forma a incentivar a capitalização deste (esquema utilizado nos fundos previdenciários norte-americanos).

II.22 Medidas Transitórias para a Implantação do Fundo

Há necessidade de avaliar as seguintes medidas transitórias e *precondicionantes* na implantação do Fundo:

- 1) Aumentar as exigências de capitalização dos bancos em evidência (problemáticos), de modo a induzir a saída antecipada, evitando que essas instituições fiquem dependentes do Fundo. Na sugestão nº 04 deste documento, foi proposto "limitar a *alavancagem* das instituições". Ao invés de fixar um limite de, por exemplo, 15:1, uma maior exigência de capitalização mostrou ser mais efetiva em diversos países, pois a maioria dos bancos aumentou a relação capital próprio-ativo (diminui a *alavancagem*). Assim, questiona-se a eficácia nos limites de *alavancagem*.
- 2) Liquidar eventuais bancos inadimplentes ou falidos, e sem problemas de iliquidez temporária.
- 3) Definir as regras básicas de tratamento dos bancos oficiais e privados, prevendo, inclusive, as responsabilidades e os aportes de recursos por parte dos controladores.
- 4) Fazer cumprir o limite de empréstimos aos controladores.
- 5) Impor disciplina fiscal aos diversos níveis de governo, de modo a não contaminar os bancos pelas dívidas dos controladores.
- 6) Regulamentar o relacionamento entre Tesouro, Banco Central e instituições financeiras.
- 7) Manter estabilidade de regras e um ambiente macroeconômico previsível.
- 8) Regulamentar as *holdings* financeiras, na revisão da legislação das S.A, por exemplo, *US Bank Holding Companies* ou a legislação das *holdings* financeiras no México. Essa regulamentação permite que os conglomerados sejam universais ao nível das *holdings* e especializados nas suas subsidiárias, com capitalizações próprias e apartação do sistema, que melhoram a competitividade e a desconcentração.
- 9) Definir as condições mínimas a serem exigidas conforme a estrutura de capital, rentabilidade, liquidez, risco, competência e idoneidade da direção do banco, arranjo institucional e organizacional da instituição financeira.
- 10) "Enxugar o inchaço" do SFN.

Isso significa reduzir o desperdício no uso de recursos produtivos pela intermediação financeira, resultando, por exemplo, numa participação do SFN no PIB de cerca de 4% a 5% (padrão internacional), ao invés da relação atual de 13%.

"Enxugar o inchaço" não significa diminuir o número de intermediários do SFN, mas adequar a rede bancária e, portanto, não ser contrário ao espírito da criação dos bancos múltiplos no Brasil.

Alguns bancos centrais pertencentes ao grupo dos sete países mais desenvolvidos estão estudando a tributação de recursos reais demandados pelos bancos, de modo a aumentar tanto a competitividade como a desconcentração.

Com base no modelo desenvolvido por Yoshino (1991) — inspirado no caso brasileiro: "In a monetary economy, it is in everyone's private interest to try to get someone else to hold non-interest bearing cash and reserves. But someone has to hold it all, so all of these efforts must simply cancel out. All of us spend several hours per year in this effort, and we employ thousands of talented and highly-trained people full-time in the financial industry to help us. These person-hours-hundreds of billions of dollars worth — are simply thrown away, wasted on a task that should not have to be performed at all" [Lucas (1993, p. 37)].

Ademais, esse "inchaço" (valor adicionado pelo sistema financeiro como proporção do PIB ou número de bancários e agências) é positivamente correlacionado com a inflação, implicando maiores custos sociais dela advindos [Yoshino (1991) e Lucas (1993)].

Alguns países (Japão, Alemanha e Inglaterra) em vez de tributarem os recursos reais demandados pelos bancos, dão isenção fiscal nas operações dos seus correio/giro-banco. O *US Federal Reserve* exigiu (desde 1989) que os quiosques (Bancos 24 Horas, no Brasil) e os sistemas aplicativos sejam compatíveis, o que eliminou a duplicação dos *Automatic Teller Machines (ATM's)*.

Ainda nos Estados Unidos, o *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA)* de 1980 e o *Garn-St Germain Act* de 1982 liberalizaram o pagamento de juros nos depósitos à vista através de um cronograma inicial de seis anos — *deregulation Q* — diante da competição dos *Money Market Funds (MMF's)*. Essa medida fez com que os bancos de varejo passassem a concorrer na captação de recursos mediante pagamentos de juros, e não como ocorre no Brasil atualmente, através da oferta abundante de serviços e facilidades.

No Brasil, a questão do "inchaço" ou *overbanking* do SFN tem implicações macroeconômicas. A própria Febraban divulgou que a indústria bancária brasileira de varejo requer uma inflação mensal de 10% ao mês para satisfazer o seu *break-even*. Diante disso, um plano de estabilização, no Brasil, estará fadado ao fracasso, pois, se a taxa de inflação for rápida e permanentemente reduzida para patamares menores que este *break-even*, com certeza será detonada uma "corrida bancária". A experiência do Plano Cruzado é um exemplo deste fenômeno: quando a inflação caiu temporariamente, tivemos uma expressiva demissão de bancários e fechamentos de inúmeras agências. Portanto, a questão do fortalecimento do sistema financeiro deve fazer parte da reforma estrutural. Além disso, implantar um mecanismo de garantia numa situação de *overbanking* significa enormes demandas na cobertura de sinistros — excedendo os recursos do Fundo, que resulta na sua inadimplência.

Registramos, a seguir, as repercussões que tiveram as medidas anteriormente citadas.

Segundo Joe Yoshino (Fipe), a questão do seguro no Brasil é a ponta de um *iceberg* de vários problemas no SFN. Da mesma forma, Roberto Troster (FEA-USP), reconhecendo as dificuldades já citadas, sugere iniciar o mecanismo de garantia apenas para as instituições financeiras privadas [Seminário Interno MF/Bacen/IPEA/Fipe (1992)].

Henrique de Campos Meirelles destacou, no *Workshop Fipe*, que tais medidas seriam as precondições para a implantação do Fundo, no Brasil, e não medidas transitórias, como é enunciado no título. Em suma, antecipa sugestões para "consertar o Brasil antes de implementar o Fundo". A mesma tônica foi dada por Pedro Luiz Toledo Piza, para manifestar-se contrário à implantação imediata do mecanismo de garantia.

Flávio Gonçalves Pacheco manifestou sua estranheza no tocante ao fechamento dos bancos insolventes (mencionado como um dos pré-requisitos para a implantação do Fundo), afirmando categoricamente desconhecer situações de insolvência de bancos privados atualmente no Brasil. O professor aduziu que tais situações só teriam ocorrido no passado recente por culpa da intervenção governamental, como no exemplo do Plano Collor [*Workshop Fipe: Seguro Bancário (1993)*].

O documento da ABBI (p. 7) destaca que:

- 1) Para se instalar um sistema de garantia de depósitos, é fundamental que o Sistema Financeiro Nacional esteja preparado para recebê-lo.

-
- 2) Instituições insolventes não podem participar do sistema de seguro, do contrário, o fundo será um "nanimorto", usando aqui a feliz expressão do *check list* da Fipe.
 - 3) O espírito do sistema de seguro de depósitos deve ser a formação de reservas sólidas para enfrentar situações futuras de debilidade das entidades financeiras. Não deve ser empregado para pagar "déficits" acumulados no passado por instituições hoje insolventes.
 - 4) Na Colômbia, o seguro de depósitos tem sido bastante criticado, porque, ao ser instituído, assumiu as fabulosas dívidas dos bancos insolventes. Foi um sistema de seguros que nasceu falido e, por essa razão, adotou uma índole fiscalista, cobrando dos depositantes alíquotas dez vezes maiores do que aquelas que o Congresso fixou como máximas para os bancos.

Para instalar o seguro de depósitos no Brasil, deveria haver um saneamento do setor financeiro que não poderia ser feito às custas do fundo recém-criado. As instituições que se acharem insolventes devem ser recuperadas para poder participar do fundo ou simplesmente proibidas.

Francisco de Boni referindo-se a estas medidas transitórias, registra que o assunto não é tão simples, não concordando, por exemplo, com os seguintes aspectos:

- 1) Aumentar as exigências de capitalização. O senhor De Boni preferiria reduzir os níveis de *alavancagem*. O risco é a *alavancagem*, e não o capital.
- 2) Liquidar sempre bancos insolventes. O "sempre" poderia levar à liquidação de um banco de primeira linha, sofrendo iliquidez temporária por fatores externos. Aliás, a iliquidez não é o único motivo que poderia levar uma instituição à liquidação; há, também, a questão do desrespeito contumaz às normas das autoridades.¹⁷
- 3) Com relação a "enxugar o inchaço do sistema",¹⁸ o de Boni opina que não é esse o espírito da Constituição, que acabou com as cartas-patentes, liberando a atividade bancária a pessoas ou grupos que demonstrem capacidade econômica e técnica, idoneidade e capital (critério CIC). Aliás, nessa linha, o BC editou a Resolução nº 1.649/89.

II.23 Desenvolvimento de Medidas Complementares ao Seguro Bancário

Convém lembrar que, na maioria dos países, o sistema de seguro foi criado em face da instabilidade monetária ou diante das suas crises bancárias. Como não houve crises desse gênero no Brasil, os nossos mecanismos legais, previstos para estas crises, são deficientes.

Voltando ao usual objetivo do mecanismo de garantia de estabilizar o sistema financeiro, temos de lembrar que este mecanismo pode inibir o início de uma "corrida bancária". Porém, caso ocorra um "pânico bancário", esse mecanismo perde eficácia. As alternativas restantes seriam a assistência financeira à liquidez — instrumento clássico de um banco central —, os processos de fusões e incorporações — para crises específicas —, a suspensão parcial e temporária de saques e a regulamentação prudencial e estrutural para inibir a tomada de risco de descasamentos de juro e de maturidade na intermediação financeira. Todos estes aspectos devem ser desenvolvidos e revistos.

Dado o estreito vínculo entre o Seguro de Depósitos e a necessária regulamentação prudencial (fiscalização), devem ser revistas as atuais sistemáticas de fiscalização dos diversos mercados do SFN pelos membros do Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional (Banco Central, Fundo, CVM e Susepe e demais Poderes). Deve-se prever, inclusive, a aplicação da atual legislação para crimes e penalidades, e incluir, nessa legislação, que a omissão na tomada de medidas corretivas por parte dos partícipes do sistema financeiro é

17 Com estas correções, esse risco foi minimizado. Com relação ao desrespeito às normas, foi comentado, na sugestão nº 17, alguns possíveis critérios para adesão e desfiliação de bancos ao Mecanismo de Garantia a la US Federal Insurance Act — uma alternativa para o aprimoramento da Lei nº 6.024).

18 Já explicamos o significado de "enxugar o inchaço do SFN", que não tem o mesmo sentido que foi dado anteriormente por Francisco de Boni.

crime. Esse aspecto foi incorporado na legislação mexicana, que fez com que a sua legislação passasse a valer na prática.

Ainda sobre a questão Fundo *versus* regulamentação prudencial, Wadico Bucchi manifestou sua aprovação em relação a um Fundo independente dever ter também o poder de fiscalizar e intervir nas instituições financeiras, como demonstra a experiência internacional. De qualquer forma, Bucchi indagou sobre o modelo que queremos relativamente ao Banco Central, Fiscalização e Fundo [Workshop Fipe: Seguro Bancário (1993)].

A confiança está associada à conjuntura, mas deve haver uma gestão profissional das instituições financeiras, sob supervisão do Banco Central (*idem* — Piza).

Com relação à responsabilidade dos administradores das instituições financeiras, o arresto dos bens dos responsáveis, os recursos da monetização dos seus bens e, dentro do assunto, a caracterização dos *efetivos* responsáveis determinariam uma modificação na questão da *responsabilidade solidária* de que fala a Lei nº 6.024 [Seguro Bancário, Francisco De Boni (1993, p. 3)].

O projeto da Contec, artigo 63, estabelece comprometimento rigoroso do patrimônio dos controladores com a saúde das instituições financeiras, inclusive sob pena de cancelamento unilateral da autorização de funcionamento. Nesse sentido: "Os bens patrimoniais dos controladores das instituições financeiras serão declarados, quando da autorização de funcionamento e no encerramento de cada exercício social, junto à Superintendência de Fiscalização e Controle das Instituições do SFN, que os acompanhará como garantia principal para a liquidação de responsabilidade da instituição".

O projeto da Contec prevê ainda:

- 1) Parágrafo 1º: "A alienação ou qualquer outra forma de transmissão de bens patrimoniais dos controladores que constarem da declaração referida neste artigo deve ser comunicada a esta Superintendência, no prazo de cinco dias da data de alienação ou transmissão de bens".
- 2) Parágrafo 2º: estabelece que "ocorrendo, em qualquer hipótese, perda de relação entre o patrimônio dos controladores e as obrigações da instituição financeira, não recomposta no prazo de cinco dias da data de notificação da referida Superintendência, esta determinará, de imediato, transferência obrigatória do controle acionário da instituição".
- 3) Parágrafo 3º: "Não se verificando a transferência do controle acionário no prazo de 30 dias da notificação, a Superintendência cancelará a autorização para funcionamento".
- 4) Parágrafo 4º: "As instituições financeiras não poderão requerer concordata ou falência".
- 5) Parágrafo 5º: "As instituições financeiras somente poderão ser liquidadas judicialmente, ficando extinta a liquidação extrajudicial".

Com relação à forma de liquidação, alguns técnicos do Banco Central argumentam que, em muitos casos de insolvência de instituições financeiras, não há tempo hábil para corrigir problemas no SFN. Pior ainda, seria esperar pela decisão de um processo de liquidação judicial usual, sendo, portanto, temerária a simples extinção do processo de liquidação extrajudicial. O Banco Central II precisa, muitas vezes, de algum poder discricionário para lidar com as liquidações.

Em caso de uma eventual "corrida bancária" ou crise generalizada de liquidez no Sistema Financeiro Nacional, compete privativamente ao Tesouro Nacional e ao Banco Central Clássico — que executará somente as funções de política monetária e cambial — a responsabilidade pelos empréstimos de última instância, de modo a preservar a estabilidade da moeda nacional e evitar as consequências de depressões econômicas.

Neste caso, o Tesouro Nacional e o Banco Central Clássico utilizam normalmente recursos da União para tratar de matéria de interesse nacional, como a preservação da estabilidade da economia brasileira.

Esta autorização não cabe mais ao Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional, mas ao *Comitê de Coordenação de Política Econômica* — órgão substituto do Con-

selho Monetário Nacional — que teria como um dos seus integrantes o presidente do Comitê de Regulamentação Prudencial. Isto, porque as crises bancárias e o saneamento do SFN podem requerer tantos recursos fiscais, quanto a assistência financeira à liquidez do BC.

II.24 Atentar aos Conflitos nos Limites de Cobertura, de acordo com os Interesses dos Diversos Tipos de Bancos

Um importante conflito sobre os limites de cobertura dos instrumentos financeiros decorre da visão dos bancos, conforme o seu tamanho e a natureza social do capital.

Dado que existe um limite seguro, muitas vezes o órgão segurador acaba excedendo esse limite no caso de grandes bancos, especialmente os oficiais. No caso de pequenos bancos o limite é respeitado, pois o seu impacto na estabilidade do sistema financeiro seria, em princípio, menor. Diante disso, os pequenos bancos de varejo seriam, supostamente, favoráveis à proteção de todos os instrumentos, independentemente do limite. Esse conflito foi documentado na época de criação do mecanismo de garantia em diversos países.

Assim, não seria surpreendente que, no Brasil, os pequenos bancos de varejo reivindicassem um amplo seguro, ao contrário dos grandes bancos e dos bancos estrangeiros. E que, por outro lado, os bancos estaduais, principais usuários das reservas monetárias, reivindicassem um sistema único, de modo a aproveitar o subsídio cruzado.

Similarmente, uma outra posição esperada seria os grandes bancos (federais e privados) proporem-se a segurar apenas instrumentos financeiros de pequeno valor, ou mesmo de nenhum seguro, dado que, se estes bancos "quebrassem", seriam, de qualquer modo, salvos pela Autoridade Monetária, pois o impacto da "quebra" poderia instabilizar o sistema. Isto não ocorreria com os pequenos bancos, o seu efeito no sistema poderia, em princípio, ser desprezível.

A experiência também mostra que, quanto maior o valor dos ativos de um banco, menor será a porcentagem de falências. Nessa situação, se existirem limites de cobertura para pequenos montantes de alguns passivos, os grandes bancos serão beneficiados, pois inibem as atividades dos pequenos bancos, implicando uma menor competição no mercado.

O seguro de depósitos e créditos compensa a vulnerabilidade dos pequenos bancos de varejo aos choques locais e em determinados nichos do mercado, facilitando sua competição com os grandes bancos no sentido de atrair clientes avessos ao risco e que desejam um retorno certo.

O seguro atenua os problemas de "corridas bancárias", que afetam mais os bancos pequenos (menor capital), já que seus depositantes não segurados têm mais motivos para se preocuparem com a solidez de seus fundos.

Segundo João Batista Gatti, não há interesse por parte dos bancos no seguro de depósitos. Se hoje, grande parte das aplicações dos bancos está concentrada junto ao governo, pergunta-se: quem poderia "quebrá-los"? Gatti não é contra o Seguro de Depósitos, mas simplesmente o acha inócua, só fazendo sentido nos termos colocados pelo representante da CUT, para proteção de pequenas poupanças [*Workshop Fipe: Seguro Bancário (1993)*].

Para a Asbace, os seguros de depósitos podem facilitar o aumento da competitividade entre os bancos, pela circunstância de os depositantes estarem mais protegidos. Esses seguros podem contribuir para equilibrar a competitividade entre os bancos de portes diferentes, na medida em que tenderia a neutralizar a tendência de acreditar-se que os bancos maiores ofereceriam maior segurança [*Workshop Fipe — Rodrigues (1993, p. 3)*].

Ainda o documento da Asbace,¹⁹ (pp. 4 e 5) sugere que "os bancos públicos, dadas as suas características de serem controlados pelo governo, poderiam receber tratamento que os diferenciariam dos demais e, para tanto, poderiam concorrer os seguintes aspectos:

¹⁹ Há dúvidas no tratamento diferenciado dado aos bancos oficiais, que o documento da Asbace sugere. Afinal, o artigo 192, inciso I, da Constituição Federal, prevê o critério de igual tratamento, quer para instituições públicas, quer para instituições privadas. Em contrapartida, se o sistema for compulsório, como foi mencionado anteriormente no próprio documento da Asbace, os bancos oficiais não poderão ter adesão voluntária ao sistema de seguro-exceção.

1) Os respectivos acionistas controladores, os governos estaduais no caso dos bancos estaduais, zelariam para que fosse introduzido, nas respectivas constituições estaduais, ou mediante sanção de lei específica, dispositivo legal que desse amparo e guarida aos investidores de suas instituições de modo que os recursos necessários à "cobertura" de seus passivos, comparados pelo Fundo existente no setor privado, fossem devidamente apontados na hipótese de insolvência da instituição.

2) Há estados cujas constituições prevêem dispositivo de amparo aos investidores dos respectivos bancos. Neste caso, entendemos que, não obstante esses dispositivos legais, a participação do banco oficial seria aceita, caso este se manifeste interessado".

Ainda no documento da Asbace (p. 8) temos: "deixamos consignado o nosso entendimento da necessidade de implantação urgente do mecanismo, sob a forma de Fundo de participação compulsória extensiva aos bancos oficiais, administrado pelo governo federal (mas sem a participação de recursos públicos), mediante contribuições que serão reservadas em ouro, moeda estrangeira ou títulos públicos, para garantia total dos pequenos e grandes investidores, e que sua instituição não retire do SFN o componente risco, fator inerente à atividade bancária, não privilegie segmentos em detrimento da competitividade equilibrada e que mantenha o mercado funcionando sem sobressaltos de negativas repercussões nos aspecto macro da economia".

Wadico Bucchi manifestou sua preocupação com os bancos estaduais no eterno ciclo "plano de recuperação" em início de gestão e sua posterior deterioração nas eleições de fim de governo. Nesse sentido, acha que as constantes limitações do crédito concedido por essas instituições ao próprio setor público são importantes, mas não resolvem. O giro da dívida mobiliária estadual é igualmente um problema, pois qualquer dificuldade acaba por impactar a conta, reservas bancárias do banco estadual. A solução está na busca de um novo modelo de financiamento para o setor público, com a consolidação da dívida dos estados. Ainda sobre os bancos oficiais, Pedro Luiz Toledo Piza defendeu a redefinição de suas atribuições, na medida em que a existência da atual configuração de bancos estaduais inviabiliza um eventual Fundo. Além disso, defendeu um Banco Central politicamente independente, cuja principal função seria a de "guardião da moeda" [Workshop Fipe: Seguro Bancário (1993)].

O professor Flávio Gonçalves Pacheco manifestou seu desagrado com relação aos bancos oficiais, ao citar o discurso de despedida do ex-presidente do Bacen, Francisco Gros. Segundo ele, haveria dois tipos de bancos centrais dentro do Bacen: um extremamente profissional e rigoroso, cuidando dos bancos privados, e outro mais voltado ao atendimento dos políticos e autoridades, responsável pelos bancos públicos. O professor Pacheco defendeu uma posição favorável a um Fundo que não envolvesse bancos oficiais. Fundo este destinado a promover a distribuição das responsabilidades de uma instituição financeira falida junto às demais instituições.

Para a Abecip, os bancos oficiais não precisam de Seguro de Depósitos, mas sim de "camisa de força" [idem].

Para ingresso no Fundo, a CNB-CUT defende expressamente o sistema universal, inclusive com os bancos oficiais. É posição da CUT que todos os bancos oficiais devem se subordinar a todas as regras vigentes, até mesmo quanto à fiscalização do Bacen. A propósito, Carlos Eduardo de Carvalho enfatizou que vê, inclusive, como positivo o atual "fogo cruzado" contra esses bancos, constituindo uma forma de pressioná-los.

O documento da Contec enviado à Fipe, p.1, prevê no parágrafo 4º, artigo 9º, que "a participação no Fundo de Garantia de Depósitos será obrigatória para todas as instituições financeiras públicas e privadas". Este documento destaca ainda que, "do contrário, cada banco terá uma desculpa para não participar. Por exemplo, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal voltariam a argumentar que já oferecem aos seus clientes a garantia do governo federal".

A polêmica sobre a participação dos bancos oficiais no mecanismo de garantia toma-se ainda mais contundente, na medida em que a proposta do PMDB para a Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, elaborada pelo deputado Gonzaga Mota, em junho de 1992, prevê, no seu artigo 98:

1) Parágrafo 2º: "As instituições financeiras públicas não participarão do Fundo de Garantia ora instituído".

2) Parágrafo 3º: "O Poder Público, controlador das instituições mencionadas no parágrafo anterior, ficará responsável pela proteção dos créditos e depósitos nelas mantidas e aplicações financeiras com elas pactuadas, nas mesmas condições e valores aplicáveis às instituições privadas".

3) Parágrafo 5º: "É vedada a participação, sob qualquer modalidade, de recursos da União no Fundo de Garantia previsto neste artigo".

A proposta do PMDB sugere, em linhas gerais, a vedação no uso de recursos da União para a garantia de instituições privadas, porém os bancos oficiais terão acesso a esses recursos por intermédio do poder público. Desta forma, essa proposta colide com o artigo 192, inciso I, da CF, que prevê o critério de igual tratamento, para instituições públicas ou privadas.

II.25 Separar o Estoque dos Fundos sem Fundos Atuais dos Fluxos Futuros do Mecanismo de Garantia

No caso brasileiro, temos também de considerar os Fundos sem Fundos, originados por seguros de depósitos e créditos (FCVS e FGDLI) e os rombos do conjunto de Bancos Estaduais, que são respectivamente estimados em US\$ 30 bilhões e em US\$ 4,6 bilhões (conforme balanços publicados) para o ano de 1991. Além desses "rombos", temos a deficiência financeira nos fundos sociais, e.g., FGTS passivo das instituições financeiras depositárias.

Dado esse estoque a descoberto de US\$ 34,6 bilhões e o potencial do Fundo de 2% do PIB (US\$ 8 bilhões), este mecanismo de garantia seria "natimorto". Temos ainda o Seguro de Crédito à Exportação.

Como isolar esses estoques e eliminar suas causas sobre os fluxos futuros do mecanismo de garantia a ser criado, constitui um desafio e tanto, fazendo parte necessariamente de medidas transitórias para implementar o sistema de seguro no Brasil.

Para ilustrar os problemas de um Fundo-Seguro inadimplente, cabe lembrar a experiência norte-americana do *FDIC* e as *Savings & Loans* no relato de Marvin Goodfriend. Nesta experiência de risco moral (*moral hazard*), por falta de fundos para promover as liquidações de instituições financeiras inadimplentes, o *FDIC* acabou por fomentar a tomada de risco pelas *Savings & Loans*, multiplicando a dimensão do problema inicial [*Workshop Fipe* (1993 — Meirelles)].

Ainda com relação à crise das *Savings & Loans*, o relatório do *US Federal Reserve* descreve a seguir a situação do Fundo de Seguro Bancário.

O *Bank Insurance Fund (BIF)* teve um déficit operacional de US\$ 11 bilhões em 1991, registrando o quarto ano consecutivo, em que suas despesas e perdas de seguro excederam ambos a receita de prêmios e os rendimentos do seu *portfolio* de ativos. Infelizmente, os dados sugerem que o fundo continuará a ter graves perdas nesta década.

O total dos passivos dos bancos na lista das instituições problemáticas e seguradas pelo *FDIC* tem crescido dramaticamente na década de 90, ultrapassando US\$ 600 bilhões no final do ano de 1992.²⁰ Além disso, a qualidade dos ativos do *Bank Insurance Fund (BIF)* está deteriorando rapidamente. As obrigações do *US Treasury*, que respondiam por 71% dos ativos do Fundo no final de 1988, agora representam apenas 12%. Os ativos do *BIF* consistem, na atualidade, principalmente em créditos concedidos aos bancos falidos, cujo valor irá provavelmente diminuir ao longo do tempo, representando encargos financeiros adicionais ao *BIF*.

Com relação ao passivo, o *FDIC* fez uma provisão de US\$ 16,3 bilhões para futuras perdas; também teve um crédito segurado de US\$ 10,8 bilhões, cujos pagamentos são lastreados nas receitas do *BIF*.

²⁰ A economia norte-americana é de US\$ 3 trilhões, o que significa um sinistro potencial de 20% do PIB. No Brasil, na história da Reserva Monetária, o sinistro efetivo foi de no máximo 1,5% do PIB (ver Apêndice I).

No final de 1992, no conceito de caixa, o *BIF* tinha um saldo negativo de US\$ 7 bilhões (o primeiro déficit na sua história), e a famosa razão entre o montante do fundo e os depósitos segurados era de -0,36%, muito abaixo do limite de segurança de 1,25% determinado pelo *Federal Insurance Corporation Improvement Act* de 1991.

A versão brasileira das *Savings & Loans* norte-americanas é o passivo do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), constituído do Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI) e FCVS.

João Batista Gatti destacou, durante o *Workshop Fipe: Seguro Bancário*, que mais de 60% da intermediação financeira no Brasil é realizada por instituições públicas, cabendo pouco mais de um terço aos bancos privados. O que de fato preocupa a Abecip é o seu próprio setor: o SFH, que é um problema em função dos débitos do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e do FGDLI.

O FCVS é um fundo criado em 1967 para garantir os pagamentos residuais dos contratos imobiliários, à medida que os reajustes dos saldos devedores seguem prazos e índices distintos da prestação dos mutuários. Através de um Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), as prestações eram ajustadas a uma expectativa da taxa de inflação para que os contratos fossem efetivamente amortizados. Assim, se o mutuário conseguisse liquidar o seu financiamento antes do vencimento, naturalmente cessava sua responsabilidade, mas, se, ao final do contrato, ainda houvesse saldo devedor, caberia sua liquidação ao FCVS.

Quando da sua criação, segundo Gatti, o FCVS tinha explicitamente a responsabilidade subjacente do Tesouro Nacional. Entretanto, até 1982 não houve necessidade de o FCVS ser acionado, na medida em que os contratos imobiliários eram normalmente quitados antes de seus vencimentos. O problema começou a aparecer a partir daí, com o achatamento salarial, o enalhe de imóveis seguido de concessão de facilidades, bem como com uma sucessão de subsídios que foram concedidos aos mutuários na segunda metade da década de 80. Assim, acumulou-se uma "fatura" de cerca de US\$ 24 bilhões, dos quais o governo já teria se eximido de US\$ 3,5 bilhões.

As facilidades concedidas aos mutuários para a quitação antecipada dos financiamentos imobiliários, inclusive mediante utilização de cruzados retidos, explicam tal redução, tendo em vista que o governo, por meio do FCVS, propôs quitar apenas 80% dos saldos devedores residuais, ficando os 20% restantes por conta (prejuízo) dos agentes financeiros. De qualquer forma, sobram débitos contra o FCVS de cerca de US\$ 20,5 bilhões (US\$ 4,5 bilhões com a Cohab e outras instituições públicas e US\$ 16 bilhões com o SBPE), dos quais US\$ 7,5 bilhões referentes a contratos de financiamento imobiliário já quitados pelos mutuários. Desta dívida "certa" do FCVS, apenas US\$ 1,5 bilhão foram quitados, mesmo assim mediante entrega de letras hipotecárias de emissão da Caixa Econômica Federal, com vencimento em seis anos.

Na prática, os descasamentos entre saldos devedores e prestações no SFH não trouxeram somente problemas para o FCVS. Na medida em que os ativos das instituições de crédito imobiliário não retornavam, além da escassez de novos créditos, passou-se também a conviver com problemas de liquidez. Na década de 70, segundo a Abecip, havia cerca de 40 a 50 instituições de crédito imobiliário independentes. Hoje, quase todas foram liquidadas. Subsistiram tão-somente as companhias de crédito imobiliário ligadas a conglomerados que as supriram de liquidez. As independentes não tiveram alternativa, senão recorrer aos onerosos empréstimos de liquidez do ex-BNH e depois do Bacen, o que acabou levando-as à liquidação.

A receita do FCVS hoje é composta de 3% das prestações do mutuário e de contribuições trimestrais de 0,25% do total dos depósitos das companhias de crédito imobiliário — na realidade contribuições mensais de 0,07% do saldo destes depósitos.

Os recursos do FCVS, de cerca de US\$ 1,8 bilhão, são aplicados na própria CEF, em papéis de dez anos, com 6% ao ano de juros reais, quando deveriam ser remunerados pela taxa de juro de mercado. A Abecip critica o Conselho Curador por esse fato e pelas dificuldades em receber os débitos líquidos e certos daquele fundo.

Ainda segundo esta associação, a apólice do seguro de crédito do SFH foi cancelada em 1984 pelo ex-BNH, que, entretanto, continuou cobrando dos mutuários as contribuições de seguro

previstas em seus contratos, mas sem realizar a cobertura dos sinistros correspondentes junto às instituições financeiras.

De acordo com a Abecip, para o seu setor (crédito imobiliário), mais importante que o Seguro de Depósitos (que existe: FGDLI) seria aumentar a flexibilidade nas suas operações ativas, permitindo ter aplicações líquidas. Desta forma, sugeriu uma composição no direcionamento de recursos de 15% em depósitos compulsórios no Bacen, 20% em aplicações líquidas e 65% em empréstimos imobiliários.

A exposição por parte do representante da Abecip ilustra a dificuldade do mecanismo de garantia em dar cobertura aos depósitos em caderneta de poupança. Em linhas gerais, o problema seria o seguinte: como as companhias de crédito imobiliário têm uma parcela majoritária dos seus ativos composta de empréstimos imobiliários de, por exemplo, 15 anos, e tendo como passivos depósitos de caderneta de poupança de curto prazo, o sistema sofre de enorme desca-samento de maturidade. Além disso, dado que o setor de crédito imobiliário trabalha com estreitas margens entre as suas operações ativas e passivas, com a criação do seguro de depósitos e a conseqüente contribuição a ser paga pelo setor, muitas destas instituições podem ir à falência. Resultado: as cadernetas de poupança não têm atualmente uma efetiva garantia por parte do FGDLI — pois este fundo está sem fundos — e, ademais, a garantia futura para esta poupança — a ser constituída por um novo Seguro de Depósitos — está comprometida pelos empréstimos imobiliários de longo prazo.

II.26 Seguro de Crédito e Opcional

Ao Fundo seria vedado fornecer seguro de créditos, de modo a induzir as instituições a assumir efetivamente o risco no gerenciamento dos seus ativos. Porém, a companhia seguradora privada seria facultada a fornecer garantia para este tipo de instrumento financeiro.

Houve uma tentativa, no início da década de 70, de seguro de alguns ativos para instituições. Contudo, essa iniciativa falhou devido aos custos elevados. Atualmente, com o desenvolvimento do mercado de cessão de crédito, há possibilidade de implementar o seguro de crédito privado.

Deve-se também permitir o seguro privado complementar e opcional para depósitos, créditos e aplicações em valores acima do limite mínimo garantido pelo Fundo. Isto é, à semelhança do seguro de automóveis, poderá haver seguro opcional para aplicações financeiras. Considerando-se o seguro mínimo a ser fornecido pelo Fundo, as instituições e os depositantes poderão optar por maiores coberturas por parte de uma companhia de seguro privada.

O ideal seria termos várias companhias de seguro privadas concorrendo entre si para estimular a eficiência. Poder-se-ia permitir até um seguro externo. Na prática, isso acontece. Temos agências de bancos estrangeiros com depósitos garantidos pelo sistema de seguro do país de origem. À semelhança de outros ramos de seguro, várias seguradoras, além de promoverem maior eficiência, podem dividir riscos via co-seguros.

Seguro de crédito é uma operação voluntária entre a seguradora e a instituição financeira, de custo elevado. Este seguro, embora não se tenha concretizado em nenhuma instituição, seria, sem dúvida, um alimentador de operações feitas sem maior cuidado, sem maior resguardo da boa técnica bancária [Boni (1993, p. 2)].

II.27 Resseguro do Fundo e das Companhias de Seguro

Deverá ser constituído um mecanismo de seguro para o Fundo estatal e para as companhias de seguro privadas, porém não no âmbito do IRB.

II.28 Necessidade de Definir os Parâmetros da Lei Complementar, da Lei Ordinária e das Portarias

A experiência mostra claramente que erros na concepção do sistema de seguro são praticamente incorrigíveis *a posteriori*: é proibido errar na concepção do Fundo.

Ademais, um sistema original corre o risco de ser distorcido, mais tarde, por medidas populistas, fazendo com que o sistema de seguro seja cada vez mais abrangente — aumento do escopo, benevolente e sem fundo. Por outro lado, alguns parâmetros do sistema devem ser revistos periodicamente.

Diante disto, cabe questionar quais parâmetros devem ser objetos de lei complementar, de lei ordinária e de portarias, e quais aspectos devem ser examinados na revisão constitucional, como foi mostrado no início desta seção.

II.29 Realizar as Demais Reformas do Sistema Financeiro Nacional

Apontamos a regulamentação do mecanismo de seguro bancário como sendo prioritária no caminho crítico da Reforma do Sistema Financeiro Nacional, juntamente com a formatação institucional da independência do Banco Central, dos bancos oficiais (federal, estadual e de desenvolvimento) e do Tesouro, no sentido de regras no seu relacionamento em vez de discricionariedade, revendo-se o tabelamento do juro, para depois definir os demais itens da regulamentação. Isso não implica a existência de várias leis complementares.

O ideal seria considerar conjuntamente as demais reformas estruturais e os ajustamentos macroeconômicos brasileiros.

III. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 192, inciso VI, prevê a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União.

Dado esse mandamento constitucional, uma forma de simplificar o assunto seria fazer a reformulação completa do artigo 192, se não até de todo o capítulo IV do título VII, e não implementar ou retocar o inciso VI.

Tratamos aqui basicamente de três situações distintas:

- 1) a proteção da economia popular (depósitos populares);
- 2) a assistência financeira de liquidez das instituições; e
- 3) a preservação da estabilidade do Sistema Financeiro, de modo a evitar "pânico" ou "corrida" generalizada.

De qualquer modo, o trato da questão do seguro de depósitos e da garantia da estabilidade das instituições e do sistema vai depender do que se decidir em relação à formatação do Banco Central do Brasil e ao seu relacionamento com o Tesouro Nacional.

Resumimos, a seguir, os principais aspectos relacionados aos parâmetros básicos do Seguro Depósito.

De início, surge uma questão crucial com relação aos objetivos e restrições ao mecanismo de garantia no Brasil, entre eles:

- 1) preservar a estabilidade do Sistema Financeiro;
- 2) proteger a economia popular (conforme determina a Constituição); e
- 3) *vis-à-vis* a vedação no uso de recursos da União pelo mecanismo de garantia (prevista também na Constituição).

Satisfazer o primeiro destes objetivos significa prevenir o início de uma crise bancária, por meio da garantia da poupança líquida que, por ser resgatável dos bancos, é sujeita à "corrida".

Em qualquer sistema de seguro, o objetivo de preservar a estabilidade do sistema financeiro é considerado prioritário, e, ao satisfazer este objetivo, indiretamente, procura-se também cumprir, em parte, o segundo objetivo de proteger a economia popular, e não necessariamente vice-versa.

Na maioria dos países, Estados Unidos, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Inglaterra, Turquia e Venezuela, por exemplo, os seguros de depósitos foram criados após graves crises nos seus sistemas financeiros. Em particular, o *FDIC* foi criado em decorrência da célebre crise de 1929.

Essas crises acabaram contaminando o sistema produtivo, resultando numa depressão econômica generalizada, que afetou não só a economia popular, mas a economia como um todo. De modo a evitar esse fenômeno, que pode ser originado por uma crise bancária, propõe-se a formação de seguro de depósitos e aplicações.

O aspecto dramático, no Brasil, tem sido a instabilidade monetária caracterizada por uma inflação crônica e pela má gestão de fundos sociais. Assim, se o objetivo fosse proteger a economia popular, a forma mais eficaz seria termos uma baixa taxa de inflação. Dado que este imposto é perverso e regressivo, penalizaria relativamente os segmentos mais pobres da população e constituiria a principal causa para a deterioração da economia popular. Portanto, nesse caso a estabilidade monetária seria o objetivo mais relevante.

O conceito de economia popular pode dar margem ao aumento do escopo da garantia de instrumentos financeiros, sem a devida contrapartida de fundos. Essa foi uma das principais causas para a falência de sistemas de seguro de instrumentos financeiros em diversos países.

A participação de recursos da União deve ser necessariamente prevista em legislação, caso haja início uma grave crise financeira. Essa providência ajuda a inibir uma potencial "corrida bancária". Nessa situação, fazem-se necessários empréstimos de última instância do Banco Central — recursos da União. *Deve ser enfatizado que a criação do mecanismo de garantia não exclui as funções clássicas de um Banco Central, em particular, de ser o banco dos bancos.*

Uma alternativa para a revisão constitucional seria considerar os seguintes aspectos com relação ao inciso VI do artigo 192:

- 1) O fundo ou seguro de créditos, aplicações e depósitos deve ter como objetivo *preservar a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional*, ao invés de proteger a economia popular. Esse mecanismo, em particular, não visa garantir o valor real da poupança financeira. Caso seja mantido o termo *economia popular*, a respectiva lei complementar deve explicitar claramente este conceito. No relacionamento instituição financeira-Fundo ou Seguro, o mecanismo de garantia é acionado nos casos de iliquidez das instituições, seja temporária ou determinante de um processo de intervenção ou liquidação. Cabe enfatizar que, em qualquer sistema de seguro, os clientes são ressarcidos pelo Fundo ou Seguro somente no caso de a instituição financeira ficar insolvente (inadimplente) e ser liquidada. Em muitos casos de iliquidez de instituições financeiras, há mecanismos alternativos, como os processos de fusão ou incorporação (vendas de ativos e passivos de instituições ilíquidas para as solventes), de modo que os serviços aos poupadores não sofram *disrupção*. Caso essa alternativa não seja factível, o Fundo faz o ressarcimento do cliente da instituição financeira, ficando essa em processo de liquidação. Ademais, no caso de uma instituição ficar com problema de iliquidez temporária, o Banco Central ou o Fundo podem fazer operações de desconto.
- 2) O financiamento por parte do Tesouro ou Banco Central (uso de recursos da União) ao mecanismo de garantia (se for estatal) deve ser permitido em legislação, somente, nos casos de:
 - a) financiamento do capital inicial do Fundo; e
 - b) iminente crise generalizada no sistema financeiro.

Diante do exposto, uma alternativa para a revisão constitucional seria uma mudança de redação de "(...) que disporá, inclusive, sobre a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de *proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos* até determinado valor, vedada a participação de recursos da União" para "(...) que disporá, inclusive, sobre a criação de fundo ou seguro, *com personalidade jurídica própria* e com o objetivo de *preservar a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, ressarcindo, até determinado valor, os clientes de uma instituição financeira insolvente e liquidada*, vedada a participação de recursos da União — *quando se tratar de seguro.*"

Há necessidade de definir claramente os conceitos de Fundo e Seguro, de modo a não repetirmos a polêmica acerca do FGDLI. Nesse caso, argumenta-se que, em se tratando de Fundo, o risco é das instituições financeiras, e enquanto Seguro, o risco é da companhia seguradora.

O Fundo deve garantir depósitos à vista ou a prazo, remunerados ou não, e outros créditos junto a instituições, desde que em nome de titulares não vinculados às mesmas.

É imprescindível que esse Fundo, visando à garantia de depósitos, ganhe personalidade jurídica e responsabilidade limitada ao seu patrimônio.

O Seguro é o instrumento criado pela ordem jurídica, destinado a satisfazer a necessidade econômica-social de transferência de risco. É um contrato, em virtude do qual, um dos contratantes, o segurador, assume a obrigação de pagar ao outro, o segurado, ou a quem este designar, uma indenização, um capital ou uma renda, no caso em que advenha o risco indicado e temido, obrigando-se o segurado, por sua vez, a lhe pagar um montante (prêmio) que se tenha estabelecido. Fundo não tem significado preciso.

Conforme previsto no inciso VI do artigo 192, há um limite de cobertura pelo Fundo. Assim, o Fundo cobriria, por exemplo, 90% dos depósitos e aplicações até um determinado valor, e, para montantes que excedessem o limite, haveria uma porcentagem regressiva de cobertura. São exemplos de países que adotam este sistema a Itália, a Inglaterra e o Chile.

No Brasil, quanto ao limite segurado, uma alternativa seria começar com um baixo valor e, à medida que o Fundo fosse sendo capitalizado, seria aumentada a cobertura. Poderia haver um limite de cobertura móvel, que fosse fixado periodicamente, para evitar expectativas de direito irreais por parte do depositante.

À proporção que o Fundo acumular reservas técnicas, a administração do mesmo poderá reduzir os "prêmios" e/ou elevar o limite de garantia.

O limite de garantia de depósitos deve existir, até para induzir o investidor a avaliar riscos. Para esse intuito, 90% de cobertura talvez seja um percentual alto demais.

Dado que os índices técnicos das reservas monetárias foram completamente diferentes, dependendo do banco ter sido oficial federal, oficial estadual, privado nacional, estrangeiro ou cooperativas de crédito, sugerimos a segmentação do Fundo conforme esses tipos de instituições financeiras.

De acordo com o conceito de seleção adversa, se a adesão for voluntária, somente os bancos com elevado risco se associarão ao Fundo, de modo a obter a garantia. Diante disso, para evitar o subsídio cruzado, os bancos conservadores não se filiarão ao Fundo. Assim, o Fundo acabará segurando somente bancos problemáticos e será, de início, inadimplente.

A adesão deve ser compulsória ao Fundo — que garante passivos financeiros líquidos — e voluntária ao Seguro — que protege ativos e passivos não cobertos pelo Fundo. Porém, para minimizar o subsídio cruzado, as contribuições tentam incorporar o risco da instituição, de modo a refletir a situação de uma instituição. A relação fundo/montante segurado e as contribuições devem ser proporcionais ao risco. Cada instituição participaria do respectivo segmento do Fundo, com a sua contribuição sendo formada por duas partes: uma fixa, dependendo do risco médio do segmento, e outra variável, correspondendo ao seu próprio risco.

A experiência do *FDIC* mostra claramente que o prêmio não deve ser único, pois nivela por baixo diferentes tipos de instituições, resultando no problema do risco moral.

Apontamos a possibilidade de ser criado um leilão para definir as contribuições e o montante de seguro por instrumento financeiro. Um banco faz um lance pela sua contribuição, conforme a própria avaliação do seu risco. Em particular, no esquema chamado de *multiple-price, sealed bid auction*, o Fundo anuncia periodicamente tanto o montante de seguro que planeja vender, como a contribuição mínima. Esse montante de seguro deve ser definido em relação ao recurso a ser obtido pelo Fundo. Dado que a adesão seria compulsória, todos os bancos participariam do leilão.

O seguro deve dar cobertura a pessoas, e.g., por CPF ou CGC, ao invés de limites segurados por conta e por banco. Essa sistemática visa reduzir os custos do sistema em face da eventual corretagem dos depósitos, isto é, a prática de repartir o valor de uma conta elevada em várias contas de menor valor, para obter maior cobertura do seguro.

Se as instituições souberem de antemão que o mecanismo de garantia sempre socorrerá uma instituição em dificuldade, esta será incentivada a assumir maior risco — um outro tipo de risco moral. Para inibir este fenômeno, deve-se descartar a hipótese de *too big (bad) to fail* e ter limites tanto na atuação do Fundo com relação aos segurados, como na linha de crédito sacável pelo Fundo junto ao Tesouro ou Banco Central.

Esse problema ocorre também com relação aos grandes bancos, pois a sua falência pode afetar a estabilidade do Sistema Financeiro.

Uma das alternativas é explicitar ao mercado que os grandes bancos poderão falir, quer sejam privados, estaduais ou federais. Resta saber se a regra será aplicada. Se uma regra não pode ser seguida, é melhor não existir.

Se for vedada a participação de recursos da União, então o Fundo só pode ser constituído com recursos privados. Porém, se a garantia de instrumentos financeiros for considerada um bem público, na medida em que pode inibir o início de uma "corrida bancária", o Fundo deve ser uma entidade pública, contando, inclusive, com recursos da União. No entanto, se o Fundo for uma instituição privada, haverá subprovisão de seguro.

A companhia de seguro seria designada a garantir os demais instrumentos não cobertos pelo Fundo, como, por exemplo, depósitos interbancários, depósitos em moeda estrangeira, certificados de depósitos de bancos de investimentos, letras imobiliárias, ações, *derivative securities*, demais valores mobiliários, créditos, etc.

Essa companhia deve ser uma entidade privada na medida em que os demandantes desses instrumentos são os segmentos mais informados da população e poderiam tomar as devidas medidas de autoproteção e diversificação.

A administração do Fundo poderia ser exercida por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva. O Conselho seria composto pelos representantes dos três poderes da União (art. 21 a 24 da Constituição). Por parte do Poder Executivo, seriam membros os representantes do Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, Banco Central, CVM e Susep.

O diretores e os membros do Conselho de Administração do Fundo devem ter mandatos fixos.

Para a administração do Fundo — se for estatal — a primeira alternativa seria proibir a participação de representantes de instituições financeiras privadas no gerenciamento dos esquemas de seguro depósito, sob o entendimento de que essa participação induziria ao conflito de interesses. A segunda alternativa para a administração desse Fundo seria uma comissão mista, com representantes do setor privado e do governo. A terceira opção seria o BC ser responsável pela supervisão do Fundo. Porém, a participação do Banco Central nesse futuro sistema de garantia de depósito depende da interpretação, no sentido lato ou estrito, que se der ao texto constitucional quanto à vedação da participação de recursos da União. Se erroneamente for entendido que até linhas de créditos estão vedadas, então o Fundo tem de ser completamente independente do Banco Central.

Enfatizamos que não estamos sugerindo a alternativa de reduzir as atribuições do atual Banco Central do Brasil em um Banco Central Clássico. Porém, estamos registrando a possibilidade de serem criados dois tipos de Bancos Centrais — tipos I e II. O Banco Central independente — tipo I — é o Clássico (responsável pela execução somente das políticas monetária e cambial, exceto a política creditícia, que seria competência do Comitê de Política Econômica — órgão substituto do CMN). O Banco Central tipo II teria a atribuição de executar as demais funções, e.g., regulatória, securatória, liquidante e a fiscalizadora.

Se o chamado banco central independente for escoimado das funções de fiscalização, logicamente essas deverão caber à administração do sistema de seguro. Então, deverá ser decidido se será uma entidade oficial, privada ou mista.

O mecanismo de garantia deve ser constituído por uma entidade independente e não deve ser administrado pelo Banco Central.

O Fundo deve honrar as suas obrigações perante os segurados conforme as regras de cobertura definidas, efetuar os ressarcimentos aos segurados e fornecer assistência financeira preventiva às instituições financeiras seguradas.

O Fundo não deve tomar responsabilidades maiores do que a sua capacidade de assegurar os riscos. A responsabilidade do Fundo deve ser necessariamente limitada ao seu patrimônio.

Em caso de uma iminente "corrida bancária", o Fundo deverá ter poderes para determinar a suspensão temporária e parcial de saques conforme determinados montantes, até que o mercado volte à sua normalidade.

De modo a regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, uma alternativa seria criar o Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional, cujos membros seriam os representantes dos três Poderes da União. Os representantes do Poder Executivo seriam o Ministério da Fazenda, a CVM, a Susep, o Fundo, o Tesouro Nacional e o Banco Central II, que fixariam as normas da regulamentação prudencial do SFN.

Assim, passa-se a visar o controle sincronizado dos diversos mercados, posto que a regulamentação de um segmento do sistema financeiro afeta outros, através da recomposição do *portfolio*.

O Comitê de Regulamentação Prudencial (lembrar que o Poder Judiciário faria parte deste Comitê) teria poderes para atuar como liquidante *somente das instituições financeiras seguradas*, de modo a prevenir crises. O Fundo deveria prestar contas aos órgãos competentes, tendo regras claras nos seus limites e atribuições.

A contribuição ou prêmio magnificam a chamada "cunha fiscal" — o *spread* entre as taxas reais de juros ativas e passivas. Esse *spread* forma o triângulo entre as curvas de oferta e demanda de recursos intermediados pelo sistema financeiro, causando:

- 1) a diminuição no montante destes recursos;
- 2) um menor juro pago ao poupador; e
- 3) um maior juro cobrado nos empréstimos.

Assim, a contribuição é um novo tipo de imposto, ao lado dos existentes (IOF, IR, IPMF, compulsório, etc.).

Dados os impostos existentes, uma alternativa para atenuar o custo social da contribuição seria diminuir a alíquota dos depósitos à vista e incluir na base de cálculo os demais instrumentos financeiros líquidos garantidos pelo Fundo. Estes instrumentos passariam a sofrer o recolhimento compulsório, de modo a obter o mesmo montante atual de reservas bancárias. Do percentual da alíquota de recolhimento compulsório de cada instrumento financeiro, assim obtido, abate-se o percentual de contribuição.

Mesmo que a adesão seja compulsória, deve-se prever um cronograma e critérios para entrada. Todo o critério de saída de instituições (intervenção e liquidação) deve ser também revisto pelo Comitê de Regulamentação Prudencial do SFN, apesar dessa obrigatoriedade.

Ademais, a instituição para ser admitida como filiada ao Fundo deve ser avaliada e aprovada pelo Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional, respeitando crité-

rios preestabelecidos em lei. Esse Comitê pode eventualmente desfiliar do Fundo uma instituição que tenha cometido irregularidades nas regras do seu funcionamento.

A criação do mecanismo de garantia depende do saneamento prévio do SFN. Admitir o ingresso de bancos falidos é constituir um Fundo "natimorto". Assim, não se pode permitir que o saneamento do SFN seja feito com base no Fundo recém-criado. Pela mesma razão, não basta sanear o SFN, sendo prévio à criação do seguro bancário também o estancamento das razões que levaram à criação dos atuais "rombos" no SFN.

A lei pode prever prazo de carência para a adoção do seguro de depósitos a fim de que os bancos "suspeitos" promovam a adequada capitalização ou a venda do controle acionário, sob pena de quebrarem por impedimento de rolagem dos depósitos a prazo e de captação de novos depósitos à vista.

O Comitê de Regulamentação Prudencial deverá definir os índices técnicos para o Fundo e Seguro, de modo a obter uma administração segura e sólida do mecanismo de garantia. Cabe definir cuidadosamente a importante relação mínima de segurança "montante do Fundo/valor do instrumento segurado".

Uma alternativa para a formação do capital inicial do Fundo Estatal seria a utilização da receita líquida acumulada com o IOF das operações de aplicações e recuperações.

Dada a nossa estimativa do capital total do Fundo ser de 2% do PIB (US\$ 8 bilhões), o capital complementar ao inicial — com base no saldo remanescente das reservas monetárias em 1988 — seria formado, inicialmente, no prazo médio de dois anos, mediante contribuições — caso não ocorram sinistros relevantes no SFN. Em contrapartida, a capitalização do total do Fundo através apenas de contribuições levaria cerca de quatro anos.

Uma outra alternativa para o capital inicial do Fundo seriam os empréstimos do Tesouro, do Banco Central ou de organismos multilaterais. Porém, com a vedação do uso de recursos da União, estes empréstimos do Tesouro-BC seriam inconstitucionais, exceto se esta proibição não for extensiva.

No aspecto legal, como o Banco Central é uma autarquia, essa instituição é uma pessoa jurídica de direito público interno diversa da União, e poderia, então, haver empréstimos do BC ao mecanismo de garantia.

O capital inicial da Companhia Privada de Seguro de Instrumentos Financeiros fica a critério do mercado. Há necessidade de se definir o capital mínimo. Estimamos em US\$ 8 bilhões o capital total desse segmento.

No Brasil, como a Constituição de 1988 veda a participação de recursos da União, restam os estados federados, os depositantes e as instituições financeiras. Nesse sentido, a participação dos estados é plenamente justificável para garantir as Caixas Econômicas e os Bancos Estaduais.

Os respectivos acionistas controladores, os governos estaduais, no caso dos bancos estaduais, zelariam para que fosse introduzido, nas respectivas constituições estaduais, ou mediante sanção de lei específica, dispositivo legal que desse amparo e guarda aos investidores de suas instituições. Isto, de modo que os recursos necessários à cobertura de seus passivos, comparados ao Fundo existente no setor privado, fossem devidamente apontados na hipótese de insolvência da instituição.

O poder público controlador das instituições financeiras públicas deve ficar responsável pela proteção dos créditos e depósitos nelas mantidas e aplicações financeiras com elas pactuadas, nas mesmas condições e valores aplicáveis às instituições privadas.

O Fundo deve ter o direito de emitir títulos, debêntures e outras obrigações de responsabilidade própria. Estas emissões visam diminuir a necessidade de aporte de recursos extraordinários ao Fundo. Este último (se for estatal e não a Companhia de Seguro Privada) pode:

1) ter linha de crédito sacável junto ao Tesouro Nacional e Banco Central, conforme limites e responsabilidades definidos e negociados com o Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional; e

2) fazer operações de redesconto aos bancos associados.

Essas operações são também feitas por um Banco Central Clássico — tipo I. Porém, a assistência financeira à liquidez é feita somente por este tipo de Banco Central.

As receitas operacionais do Fundo devem ser também compostas dos juros das aplicações dos seus recursos, principalmente em títulos do Tesouro Nacional e nos mercados internacionais, de modo a poder ressarcir os clientes dos bancos segurados.

Deve haver limites na aplicação dos recursos do Fundo para propósitos não previstos. Caso contrário, o Fundo poderá tornar-se uma fonte financiadora da indisciplina de alguns bancos, como ocorreu diversas vezes com a Reserva Monetária. *Da mesma forma que os recursos da União não poderão ser destinados para cobrir prejuízos de instituições privadas, resultantes de administração temerária, não se deve criar um sistema de seguro para financiar os problemas de bancos oficiais (federais, estaduais e de desenvolvimento) sob risco de desvirtuar o propósito da criação do Fundo.*

Uma outra polêmica é sobre a isenção fiscal para as operações do Fundo. Argumenta-se que, sendo um Fundo de que as instituições participariam como cotistas, os ganhos ou perdas reais das instituições financeiras, devido à participação obrigatória, deveriam ser lançados como receitas ou despesas em sua contabilidade, sujeitando-se, assim, os eventuais lucros à tributação do imposto de renda. Se houver a tributação mencionada anteriormente, o recolhimento do imposto sobre ganho de capital deve ser feito na época do desembolso do Fundo à instituição segurada. Não se recolhe imposto na entrada do recurso ao Fundo, mas na saída, de modo a incentivar a capitalização do Fundo.

Há necessidade de avaliar as seguintes medidas transitórias e *precondicionantes* na implantação do Fundo:

1) Aumentar as exigências de capitalização dos bancos em evidência (problemáticos) e liquidar eventuais bancos falidos. Instituições insolventes não podem participar do sistema de seguro, do contrário, o Fundo será um "natimorto". O sistema financeiro deve ser adequado para receber o mecanismo de garantia e vice-versa. Para criar o seguro de depósitos, deveria haver saneamento prévio, que não poderia ser feito com base no novo Fundo. As instituições insolventes devem ser recuperadas para poderem participar do Fundo, ou simplesmente proibidas. Resolver a complicada questão do FCVS, FGDLI e dos fundos sociais apresentada mais adiante.

2) Definir as regras básicas de tratamento dos bancos oficiais e privados, prevendo, inclusive, as responsabilidades e os aportes de recursos por parte dos controladores.

3) Fazer cumprir o limite de empréstimos aos controladores.

4) Impor disciplina fiscal aos diversos níveis de governo, de modo que os seus bancos não sejam contaminados pelas dívidas dos controladores.

5) Regular o relacionamento Tesouro-Banco Central-Instituições Financeiras.

6) Manter estabilidade de regras e um ambiente macroeconômico previsível.

7) Regular as *holdings* financeiras, na revisão da legislação das S.A.

8) Definir as condições mínimas a serem exigidas, conforme a estrutura de capital, rentabilidade, liquidez, risco, competência e idoneidade da direção do banco, bem como o arranjo institucional e organizacional da instituição financeira.

9) "Enxugar o inchaço" do SFN. Isso significa reduzir o desperdício no uso de recursos produtivos pela intermediação financeira.

Convém lembrar que, na maioria dos países, o sistema de seguro foi criado em face da instabilidade monetária, ou diante das suas crises bancárias. Não tivemos, porém, crises desse gênero no Brasil, conseqüentemente há deficiência nos nossos mecanismos legais, previstos para estas crises.

Voltando ao usual objetivo do mecanismo de garantia de estabilizar o sistema financeiro, temos de lembrar que este mecanismo pode inibir o início de uma "corrida bancária". Porém, caso ocorra um "pânico bancário", esse mecanismo perde eficácia. As alternativas restantes seriam a assistência financeira à liquidez — instrumento clássico de um Banco Central —, os processos de fusões e incorporações (para crises específicas), a suspensão parcial e temporária de saques, e a regulamentação prudencial e estrutural para inibir a tomada de risco de descasamentos de juro e de maturidade na intermediação financeira.

Dado o estreito vínculo entre o Seguro de Depósitos e a necessária regulamentação prudencial, devem ser revistas as atuais sistemáticas de fiscalização dos diversos mercados do SFN pelos membros do Comitê de Regulamentação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional. Deve-se prever, inclusive, a aplicação da atual legislação para crimes e penalidades e incluir nessa legislação que a omissão na tomada de medidas corretivas, por parte dos partícipes do sistema financeiro, é crime.

Em caso de uma eventual "corrida bancária" ou crise generalizada de liquidez no Sistema Financeiro Nacional, compete privativamente ao Tesouro Nacional e ao Banco Central Clássico a responsabilidade pelos empréstimos de última instância, de modo a preservar a estabilidade da moeda nacional e evitar as conseqüências de depressões econômicas.

Nesse caso, o Tesouro Nacional e o Banco Central Clássico utilizam, normalmente, recursos da União para tratar de matéria de interesse nacional, como a preservação da estabilidade da economia nacional.

No caso brasileiro, temos também de considerar os Fundos sem Fundos, originados por seguros de depósitos e créditos (FCVS e FGDLI) e os rombos em alguns bancos oficiais estaduais. Além desses rombos, temos a deficiência financeira nos fundos sociais, como, por exemplo, o FGTS, que é um passivo das instituições financeiras depositárias. Nesse sentido, dado um estoque mínimo a descoberto de US\$ 35 bilhões e o potencial do Fundo de 2% do PIB (US\$ 8 bilhões), este mecanismo de garantia seria natimorto.

Como isolar esses estoques e eliminar suas causas sobre os fluxos futuros do mecanismo de garantia a ser criado, constitui um desafio e tanto, fazendo parte necessariamente de medidas transitórias para implementar o sistema de seguro no Brasil.

O sistema de seguro de depósitos deve formar reservas sólidas para enfrentar situações futuras de debilidade das entidades financeiras. Não deve ser empregado para pagar déficits acumulados no passado por instituições hoje insolventes.

Há uma notória dificuldade do mecanismo de garantia em dar cobertura aos depósitos em caderneta de poupança *vis-à-vis* os outros instrumentos financeiros. Em linhas gerais, o problema seria o seguinte: dado que as Companhias de Crédito Imobiliário têm uma parcela majoritária dos seus ativos composta de empréstimos imobiliários de, por exemplo, 15 anos, e tendo como passivos depósitos de caderneta de poupança de curto prazo, o sistema sofre de enorme descasamento de maturidade. Além disso, como o setor das Companhias de Crédito Imobiliário trabalha com estreitas margens entre as suas operações ativas e passivas, com a criação do Seguro de Depósitos e a conseqüente contribuição, a ser paga pelo setor, podem levar muitas destas instituições à falência. Resulta daí que a garantia futura para esta poupança — a ser constituída por um novo Seguro de Depósitos — está comprometida pelos empréstimos imobiliários. Além disso, as cadernetas de poupança não têm atualmente uma efetiva garantia por parte do FGDLI — um outro fundo sem fundos.

Ao Fundo seria vedado fornecer seguro de créditos, de modo a induzir as instituições a assumir efetivamente o risco no gerenciamento dos seus ativos. Porém, a Companhia Seguradora Privada seria facultada a fornecer garantia para este tipo de instrumento financeiro.

Deve-se também permitir o seguro privado complementar e opcional para depósitos, créditos e aplicações em valores acima do limite mínimo garantido pelo Fundo. Dado o seguro mínimo a ser fornecido pelo Fundo, as instituições e os depositantes poderão optar por maiores coberturas por parte de uma companhia de seguro privada.

A experiência mostra claramente que erros na concepção do sistema de seguro são praticamente incorrigíveis a posteriori: é proibido errar na concepção do Fundo. Ademais, um sistema original corre o risco de ser distorcido, mais tarde, por medidas populistas, fazendo com que o sistema de seguro seja cada vez mais abrangente — aumento do escopo, benevolência e sem a contrapartida de fundos. Por outro lado, alguns parâmetros do sistema devem ser revistos periodicamente.

Apontamos a regulamentação do mecanismo de seguro bancário como sendo prioritário no caminho crítico da Reforma do Sistema Financeiro Nacional, juntamente com a formatação institucional da independência do Banco Central, dos Bancos Oficiais (federal, estadual e de desenvolvimento) e do Tesouro, no sentido de regras no seu relacionamento em vez de discricção, revendo-se o tabelamento do juro, para depois definir os demais itens da regulamentação. Isso não implica a existência de várias leis complementares.

O ideal seria considerar conjuntamente as demais reformas estruturais e os ajustamentos macroeconômicos da economia brasileira.

ANEXO I — ÍNDICES TÉCNICOS DA RESERVA MONETÁRIA

A seguir serão mostradas as estatísticas de usos e fundos da Reserva Monetária, tendo como fonte dos dados básicos o Banco Central do Brasil.

Segundo Wadico Bucchi (tese de doutorado, FEA-USP), analisando-se a utilização da Reserva Monetária por parte do BC no saneamento do mercado financeiro, no período 1979 a 1988, verifica-se que:

- 1) As aplicações comprometeram, em média, 25,93% da entrada total de recursos na Reserva Monetária no período 1979/88, com comprometimentos mais expressivos nos anos de 1979, 1985 e 1987. O ano de 1979 é explicado pela baixa arrecadação do IOF, enquanto em 1985 e 1987 a explicação é devida respectivamente aos processos de liquidação do Sul Brasileiro, Comind, Auxiliar e Maisonnave e também aos processos de regime de administração especial temporária aplicados nos bancos dos estados da Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Santa Catarina, Rio de Janeiro e da Caixa Econômica Estadual de Minas Gerais.
- 2) O desembolso líquido representou, em média, 7,3% das reservas totais acumuladas, com comportamentos atípicos nos anos de 1979 e 1987. Para o ano de 1979, a explicação para a alta representatividade (80,3%) foi a baixa arrecadação do IOF, enquanto para 1987 a explicação está nos volumes expressivos desembolsados com as instituições financeiras estaduais, sob regime de administração especial temporária.

Nos anos de 1981 a 1984, as entradas superaram os desembolsos efetuados como resultado da instituição, pelo BC, do Programa Especial para Concessão de Cartas Patentes de Agências, provocando um índice elevado de recuperações para o período.

- 3) As recuperações acumuladas atingiram 80% das aplicações acumuladas no período de dez anos coberto por esta análise, representando um índice expressivo de recuperação das reservas utilizadas no saneamento do mercado financeiro brasileiro até o ano de 1988.

Com base no diagnóstico feito por Bucchi, pudemos detectar um outro aspecto perverso do IOF: além de introduzir a cunha fiscal entre as taxas de juros ativas e passivas, havia um subsídio do poupador em ativos financeiros para as instituições financeiras ineficientes, que sofreram intervenção ou liquidação por parte do BC.

Isso ocorreu porque quem pagava o IOF era o usuário de operações de crédito e seguros junto às instituições financeiras e seguradoras. Além disso, havia um outro tipo de subsídio: de grandes aplicadores para a economia popular. Dessa forma, a maioria da população deixava de monitorar o banco em que depositava o seu dinheiro.

Isso significa dizer, também, que os bancos que atuavam no atacado subsidiavam os bancos de varejo, que captavam inúmeras pequenas contas. Portanto, eram inúmeras as distorções causadas pelo IOF, em termos de incidência, transferência, iniquidade, subsídios cruzados, desestímulo à poupança financeira, risco moral, etc.

As Tabelas 1-3 mostram que os bancos privados demandaram US\$ 465 milhões da Reserva Monetária decorrentes dos regimes especiais (intervenção e liquidação extrajudicial) no período 1977/91, enquanto os bancos estaduais tiveram aplicações de US\$ 1,639 bilhões decorrentes dos regimes de administração especial temporária, no período entre 1987 e março de 1992, e, finalmente, para os bancos oficiais federais foi de US\$ 31,5 milhões da Reserva Monetária, no período 1988/91. Os anos críticos foram 1985 e 1986, para os bancos privados; 1987 e 1991, para os bancos estaduais; e 1990, para os bancos oficiais federais.

A tendência à deterioração de alguns bancos federais, iniciada em 1990, tem persistido até hoje. Muitos regimes de administração especial temporária envolveram a composição de dívidas dos bancos estaduais com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, resultando na deterioração da qualidade do ativo dessas instituições federais.

TABELA 1
Reserva Monetária (DL 1.342/74)
Aplicações para Assistência a Credores de Instituições Privadas
Regimes Especiais (Intervenção, Liquidação Extrajudicial)

Ano	Milhões Cr\$-Abril/92	US\$ Milhões
1977	145.890	66
1978	47.277	21
1979	22.499	10
1980	2.613	1
1981	2.234	1
1982	1.688	1
1983	9.983	5
1984	1.726	1
1985	457.469	208
1986	276.134	125
1987	40.614	18
1988	11.468	5
1989		
1990	6.615	3
1991	21	

TABELA 2
Reserva Monetária (DL 1.242/74)
Aplicações para Assistência a Bancos e Instituições Ligadas a Governos Estaduais
(Regime de Admin. Especial Temporária e Liquidação Extrajudicial)

Ano	Milhões Cr\$-Abril/92	US\$ Milhões
1987	2.114.757	960
1988	10.061	5
1989	416.464	189
1990	125.785	57
1991	921.759	418
1992 Jan	28	0
Fev	44	0
Mar	21.140	10

TABELA 3
Reserva Monetária (DL 1.342/74)
Aplicações para Assistência a Credores de Instituições Oficiais Federais Liquidadas

Ano	Mil Cr\$-Abril/92	US\$ Milhões
1988	43.853	19
1989	21.140.042	9.591
1990	48.365.325	21.944
1991	22.758	10
Total	69.571.978	31.566

TABELA 4
Balancete Consolidado dos Bancos Comerciais

(US\$ milhões)

Ano	Depósitos à Vista			Depósitos a Prazo	Depósito Total	Operações Cambiais	Recursos Próprios	Total Passivo
	Governo	S. Privado	Total					
1979	1.502	11.156	13.194	3.870	18.771	12.589	4.458	45.590
1980	1.618	11.905	14.167	2.866	18.752	15.294	4.782	50.371
1981	2.091	11.125	13.911	3.338	18.935	19.943	639	58.539
1982	1.317	9.387	11.095	4.625	17.636	21.428	7.372	61.211
1983	630	4.708	5.551	4.211	10.819	22.842	5.837	48.354
1984	806	4.754	5.590	6.656	12.850	22.626	6.285	51.095
1985	915	6.047	7.163	8.199	16.105	15.602	6.880	46.964
1986	1.575	17.407	19.374	16.203	36.398	13.100	8.690	67.082
1987	666	5.697	6.662	6.082	13.270	11.112	6.963	52.487

TABELA 5
Balancetes Consolidados dos Bancos Comerciais Oficiais

(US\$ milhões)

Ano	Depósitos à Vista			Depósitos a Prazo	Depósito Total	Operações Cambiais	Recursos Próprios	Total Passivo
	Governo	S. Privado	Total					
1979	1.196	2.342	3.684	832	5.053	2.864	1.301	15.382
1980	1.325	23.771	3.909	539	5.032	3.148	1.330	16.738
1981	1.808	2.403	4.493	629	5.697	3.323	1.566	18.911
1982	1.097	1.933	3.203	1.049	4.826	3.553	1.695	19.524
1983	498	946	1.572	881	2.733	3.516	1.208	13.986
1984	581	940	1.607	1.153	2.958	3.750	1.451	15.474
1985	773	1.346	2.241	1.863	4.451	2.971	1.692	16.166
1986	1.309	3.713	5.188	2.705	8.538	2.619	1.859	20.383
1987	763	1.366	2.182	906	3.583	1.827	864	15.968

TABELA 6
Bancos Comerciais Privados Balancete Consolidado

(US\$ milhões)

Ano	Depósitos à Vista			Depósito a Prazo	Depósito Total	Operações Cambiais	Recursos Próprios	Total Passivo
	Governo	S. Privado	Total					
1977	104	9.184	9.619	2.044	12.288	5.323	2.995	24.920
1978	130	10.167	10.635	3.465	15.079	8.538	4.269	32.465
1979	306	8.814	9.511	3.038	13.719	9.725	3.158	30.208
1980	293	9.527	10.258	2.327	13.720	12.146	3.452	33.633
1981	283	8.722	9.418	2.708	13.236	16.620	4.063	39.628
1982	220	7.454	7.892	3.577	12.809	17.875	5.677	41.687
1983	132	3.763	3.980	3.329	8.085	19.326	4.628	34.368
1984	126	3.792	3.983	5.535	9.893	18.876	639	35.622
1985	142	4.701	4.922	6.336	11.654	12.631	810	30.799
1986	266	13.694	14.186	13.499	27.861	10.481	871	46.698
1987	102	4.330	4.479	5.176	9.687	9.284	113	36.519

Nota: Em função dos dados disponíveis, foram definidos, a seguir, diversos índices. Assim, não pudemos calcular diversos outros indicadores relevantes.

O Quadro 1 mostra os fluxos e estoques das receitas das reservas monetárias.

QUADRO 1

Receita do IOF e sua Aplicação pelo Banco Central do Brasil DL 1.324

(US\$ milhões)

Ano	Receita do IOF						IOF				IOF					
	Operação de Crédito		Operações de Câmbio		Total		Aplic.	Recup. Liq.	Desemb.	Total Des. Igual Reserva	Liq. Saldo	(Op. Cred.) Desemb. Liq.				
	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.							Ex.	Acum.	Ex.	Acum.
1979	60	60	0	0	61	61	40	40	11	11	29	29	32	32	31	31
1980	151	207	27	27	183	240	4	41	2	12	2	29	181	211	149	178
1981	183	390	64	91	252	492	4	45	132	146	-128	-99	381	592	311	490
1982	1.997	2.391	1.059	1.151	3.124	3.622	3	48	6	152	-3	-104	3.127	3.725	2.000	2.494
1983	694	2.283	617	1.381	1.358	3.764	11	43	1	102	10	-59	1.347	3.822	684	2.341
1984	387	2.647	1.156	2.524	1.591	5.317	2	45	1	102	1	-57	1.590	5.374	386	2.704
1985	423	2.975	620	3.054	1.097	6.224	485	548	3	101	483	428	614	5.796	-60	2.547
1986	707	3.772	792	3.940	1.652	8.066	302	846	80	184	222	662	1.430	7.486	485	3.110
1987	578	4.562	1.043	5.204	1.737	10.255	310	1.204	100	294	210	910	1.526	9.345	367	3.652
1988	285	4.508	723	5.541	1.091	10.584	39	1.154	48	321	-9	833	1.100	9.751	294	3.675

Nota: O termo *Quadro* contém dados fornecidos em cruzeiros ou BTN pelo Banco Central do Brasil. O termo *Tabela* refere-se aos dados computados por esta pesquisa.

O Quadro 2 mostra as receitas das reservas monetárias, seus montantes aplicados e recuperados nos processos de intervenção e liquidação.

QUADRO 2

Receita do IOF e sua Aplicação pelo Bacen, Antes da Composição de Dívidas dos Bancos Estaduais com o Banco do Brasil DL 1.342 e 2.321

(US\$ milhões)

Ano	Receita do IOF								Aplicac.		Recuper.		Desemb. Liq.	
	IOF (op.cred)		Op.Cred.		Op.Câmbio		IOF Total		Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.
	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.						
1979	60	60	61	61	40	40	11	11	29	29	32	32	31	31
1980	151	207	183	240	4	41	2	12	2	29	181	211	149	178
1981	183	390	252	492	4	45	132	144	-128	-99	381	592	311	490
1982	1.997	2.391	3.124	3.622	3	48	6	152	-3	-104	3.127	3.725	2.000	2.494
1983	694	2.283	1.358	3.764	11	43	1	102	10	-59	1.347	3.822	684	2.341
1984	387	2.647	1.591	5.317	2	45	1	102	1	-57	1.590	5.374	386	2.704
1985	423	2.975	1.097	6.224	485	528	3	101	483	428	614	5.796	-60	2.547
1986	707	3.772	1.652	8.066	302	846	80	184	222	662	1.430	7.404	485	3.110
1987	578	4.562	1.737	10.255	3.611	4.505	100	294	3.511	4.210	-1.774	6.044	-2.933	351
1988	285	4.508	1.091	10.584	95	4.265	884	1.156	-789	3.108	1.880	7.476	1.075	1.400

QUADRO 3

Receita do IOF e sua Aplicação pelo Bacen, Considerada a Composição de Dívidas dos Bancos Estaduais com o Banco do Brasil
Valorizada para 31/12/87 — DL 1.342 e 2.321

(US\$ milhões)

Ano	Receita do IOF													
	Op. Créd.		Op. Câmbio		IOF Total		Aplicac.		Recuper.		Desemb. Iq. Apl.-recup.		Saldo Res. IOF-Desemb.	
	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.	Ex.	Acum.
1979	60	60	61	61	40	40	11	11	29	29	32	32	31	31
1980	151	207	183	240	4	41	2	12	2	29	181	211	149	178
1981	183	390	252	492	4	45	132	144	-128	-99	381	592	311	490
1982	1.997	2.391	3.124	3.622	3	48	6	152	-3	-104	3.127	3.725	2.000	2.494
1983	694	2.283	1.358	3.764	11	43	1	102	10	-59	1.347	3.822	684	2.341
1984	387	2.647	1.591	5.317	2	45	1	102	1	-57	1.590	5.374	386	2.704
1985	423	2.975	1.097	6.224	485	528	3	101	483	428	614	5.796	-60	2.547
1986	707	3.772	1.652	8.066	302	846	80	184	222	662	1.430	7.404	485	3.110
1987	578	4.562	1.737	10.255	3.611	4.505	2.541	2.735	1.070	1.770	667	8.485	-492	2.792
1988	285	4.508	1.091	10.584	95	4.265	884	3.416	-789	849	1.880	9.736	1.075	3.660

A diferença entre os Quadros 2 e 3 refere-se aos dados dos anos de 1987 a 1988, devido à recomposição de dívidas dos bancos estaduais — sob regime de administração especial temporária — com o Banco do Brasil.

QUADRO 4

Quadro Demonstrativo da Reserva Monetária (IOF e sua Aplicação)

(US\$ milhões)

Ano	IOF						IEX Exer.	IEX Acum.	Total IOF+IEX Exerc.	Total IOF+IEX Acum.
	Oper. Crédito	Oper. Câmbio	Oper. Seguro	TVM	Total Exerc.	Total Acum.				
1979	60	0	1	0	61	61	4	4	65	65
1980	163	30	4	0	197	258	376	381	573	639
1981	183	64	6	0	252	492	148	502	401	995
1982	1.997	1.059	69	0	3.124	3.622	43	551	3.168	4.173
1983	694	617	47	0	1.358	3.764	242	608	1.599	4.372
1984	387	1.156	48	0	1.591	5.317	235	837	1.826	6.154
1985	423	620	54	0	1.097	6.224	468	1.275	1.565	7.499
1986	707	792	84	59	1.652	8.066	83	1.398	1.735	9.463
1987	578	1.043	86	19	1.737	10.255	79	1.555	1.816	11.810
1988	285	723	83	0	1.091	10.584	64	1.503	1.155	12.088

QUADRO 5

Quadro Demonstrativo por Exercício da Reserva Monetária (IOF e sua Aplicação)

(US\$ milhões)

Ano	Receita IOF Cred. A	Receita IOF Total B	Aplic. C	Recup. D	Desemb. Liq. E=C-D	Saldo Reserva F=B-E	Saldo sem IOF/Cred. G=F-A	IOF/Cred. Desemb. H=A-E
1979	60	61	40	11	29	32	-28	31
1980	151	183	4	2	2	181	30	149
1981	183	252	4	132	-128	381	198	311
1982	1.997	3.124	3	6	-3	3.127	1.131	2.000
1983	694	1.358	11	1	10	1.347	653	684
1984	387	1.591	2	1	1	1.590	1.203	386
1985	423	1.097	485	3	483	614	192	-60
1986	707	1.652	302	80	222	1.430	723	485
1987	578	1.737	3.611	2.541	1.070	667	89	-492
1988	285	1.091	95	884	-789	1.880	1.595	106

TABELA 7

Depósitos de Poupança

(US\$ milhões — Valores de Dez.)

Ano	Total	CEF	CEE	SCI	APE
1979	13.471	6.003	2.471	3.963	782
1980	15.378	6.773	2.736	4.995	874
1981	19.872	8.169	3.221	7.413	1.069
1982	23.366	9.174	4.007	9.368	817
1983	19.203	7.368	2.688	864	509
1984	20.763	8.195	2.713	956	294
1985	21.825	8.801	2.848	10.176	
1986	22.623	9.533	3.127	9.963	
1987	32.567	12.305	3.684	14.309	
1988	38.625	13.352	3.525	17.048	
1989	33.489	12.411	3.120		14.202
1990	15.115	4.983	486		1.155
1991	16.995	4.529	211		1.255

TABELA 8

Depósitos a Prazo Fixo

(US\$ milhões — Saldos em Dez.)

Ano	Total	BB	BCOM.	BI	CE	BM	BNDES	Bco Des.
1979	10.345	34	4.647	5.621				43
1980	9.982	14	3.260	6.651				213
1981	1.201	737	3.924	7.065				753
1982	13.727	827	4.616	6.632				165
1983	10.204	536	4.216	4.490				962
1984	13.281	568	6.654	5.083				974
1985	14.958	2	8	4				1
1986	19.998	1.915	12.241	4.471				1.304
1987	14.162	2	8	4	0			1
1988	16.347	2	8	3	0	1	0	0
1989	15.805	3.136	2.894	2.198	160	35	64	45
1990	16.214							
1991	20.126							

TABELA 9
Depósitos à Vista

(US\$ milhões — Saldos em Dez.)

Ano	Total	BB	BC	CEF	CEE	BNCC
1979	16.888	2.861	13.194	356	477	
1980	17.763	2.640	14.167	414	458	84
1981	15.819	2.366	12.550	402	3.855	114
1982	13.223	2.025	10.407	446	301	45
1983	7.177	1.167	26.706	225	210	23
1984	6.588	1.165	5.015	216	182	9
1985	8.871	1.210	7.163	271	215	12
1986	25.475	4.628	19.374	866	577	30
1987	11.612	2.373	8.444	531	251	15
1988	7.229	1.613	5.165	296	147	7
1989	6.970	2.027	4.612	215	111	4
1990	9.765		8.988			
1991	7.469		6.983			

TABELA 10
Letras Imobiliárias e de Câmbio

(US\$ milhões — Saldos em Dez.)

Ano	Total LC	TOTAL LI	TOTAL LH	TOTAL LC+LI+LH	BNH	SCI
1979	4.714	327		5.041	26	301
1980	4.291	251		4.541	25	226
1981	39.432	213		39.645	22	190
1982	7.293	121		7.414	21	100
1983	4.968	84		5.052	13	71
1984	5.184	45		5.229	11	34
1985	3.293	13		3.305		
1986	3.179	26		3.204		
1987	1.076		15	1.090		
1988	575		10	585		
1989	266		1.249	1.515		

Os anos críticos, como foi enfatizado anteriormente, foram 1979, 1985, 1987 e 1988. Particularmente, no início das reservas monetárias houve uma das mais baixas taxas de recursos do Fundo/montante segurado. O episódio da intervenção dos bancos estaduais foi significativo na utilização de recursos das reservas monetárias relativamente aos bancos privados. A Tabela 11 mostra os índices de montantes do fundo/montantes segurados por tipos de instrumentos financeiros relativos aos estoques, enquanto a Tabela 12 reporta esses índices, mas em termos de fluxos.

TABELA 11

Índices Técnicos da Reserva Monetária — Brasil: 1979-1989
Saldos Acumulados da Reserva Monetária (Dados do Quadro 2)

(%)

Montante do Fundo sobre "Instrumento Financeiro Segurado"						
Ano	Reserva Monetária /Passivo Bancário	Reserva Monet./Dep. e Oper. Cambiais	IOF (Op.cred.) /Depósitos	IOF (Op.cred.) - Desemb./ Passivo Tot.	Reserva. Monet./ Dep.Totais + L.Câmbio	IOF (Op. cred.) - Desemb./ Dep. (à Vista+Poup.)
1979	0,08	0,06	0,08	0,07	0,07	0,10
1980	0,46	0,36	0,41	0,35	0,44	0,54
1981	1,02	1,04	1,33	0,84	0,78	1,37
1982	6,92	5,19	4,96	4,08	6,47	6,82
1983	8,99	6,43	6,40	4,84	9,20	8,88
1984	11,99	8,50	6,65	5,29	11,73	9,89
1985	14,46	9,46	5,58	5,42	11,84	8,30
1986	12,68	9,12	4,57	4,64	10,39	6,47
1987	13,28	8,70	0,60	0,67	10,17	0,79

Nota: *Reserva Monetária* é igual à receita acumulada do IOF menos os desembolsos líquidos (aplicações menos recuperação); *passivo bancário* é igual a passivo total dos bancos menos o patrimônio líquido; *Depósito* é igual a depósitos totais dos bancos; *Op. Cambial* é igual a operações cambiais.

TABELA 12

Índices Técnicos da Reserva Monetária — Brasil: 1979-1989
Percentual de Uso dos Saldos por Exercício da Reserva Monetária e do IOF Líquido (Op. Créd.) do Quadro 3

(%)

Montante do Fundo Sobre "Instrumento Financeiro Segurado"						
Ano	Reserva Monet./ Passivo Bancário	Reserv. Monet./ Dep. e Operações Cambiais	IOF (Op.cred.) - Desemb. Depósitos	IOF (Op.cred.) - Desemb./ Passivo Total	Reserv. Monetária/ Dep.Total +LC	IOF (Op.cred.) - Desemb./ Dep.(à Vista+ Poupança)
1979	0,08	0,06	0,08	0,07	0,07	0,10
1980	0,40	0,31	0,35	0,30	0,38	0,45
1981	0,66	0,67	0,84	0,53	0,50	0,87
1982	5,81	4,36	3,97	3,27	5,43	5,47
1983	3,17	2,27	1,87	1,41	3,24	2,59
1984	3,55	2,51	0,95	0,76	3,47	1,41
1985	1,53	1,00	-0,13	-0,13	1,26	-0,20
1986	2,45	1,76	0,71	0,72	2,01	1,01
1987	-3,90	-2,55	-5,03	-5,59	-2,99	-6,64

A Tabela 13 apresenta o montante das reservas monetárias em relação aos montantes dos instrumentos financeiros segurados, no conceito de estoque, considerando a recomposição da dívida dos bancos estaduais com o Banco do Brasil, no regime de administração especial temporária. A diferença entre as Tabelas 11 e 13 é referente aos dados do ano de 1987.

TABELA 13

Índices Técnicos da Reserva Monetária — Brasil: 1979-1989
Percentual de Uso dos Saldos Acumulados da Reserva Monetária do Quadro 3

(%)

Montante do Fundo sobre "Instrumento Financeiro Segurado"

Ano	Reserva Monet./ Passivo Bancário	Reserva Monet./ Dep. + Operações Cambiais	IOF (Op. créd.) - Desemb. / Depósitos	IOF (Op. créd.) - Desemb. / Passivo Total	Reserva Monetária Dep. Totais + L. Cambiais	IOF (Op. créd.) - Desemb. / Depósitos (à Vista+ Poup.)
1979	0,08	0,06	0,08	0,07	0,07	0,10
1980	0,46	0,36	0,41	0,35	0,44	0,54
1981	1,02	1,04	1,33	0,84	0,78	1,37
1982	6,92	5,19	4,96	4,08	6,47	6,82
1983	8,99	6,43	6,40	4,84	9,20	8,88
1984	11,99	8,50	6,65	5,29	11,73	9,89
1985	14,46	9,46	5,58	5,42	11,84	8,30
1986	12,68	9,12	4,57	4,64	10,39	6,47
1987	18,64	12,22	4,79	5,32	14,28	6,32

As Tabelas 14 e 15 mostram as aplicações por exercício e por montante de instrumento segurado nas instituições privadas e públicas. Em particular, comparando-se o ano de 1985 — episódio da liquidação dos grandes bancos privados *vis-à-vis* a intervenção de bancos estaduais. Em 1987, observa-se que a crise mais aguda no regime de administração especial temporária representou de 3 a 15 vezes o episódio das falências de bancos privados. Analogamente, os bancos oficiais federais apresentaram riscos de 10 a 15 vezes menores que os bancos privados, no aspecto das reservas monetárias (ver Tabelas 14 e 16). Nesse sentido, pode-se ordenar os riscos dos diferentes bancos, em ordem decrescente: bancos estaduais, privados e oficiais federais. Cabe lembrar que esse ordenamento mudou significativamente, se considerarmos os episódios recentes dos bancos federais, no que diz respeito à deterioração das suas carteiras e da assistência financeira à liquidez por parte do Bacen.

TABELA 14

Aplicações (Exercício) da Reserva Monetária nos Bancos Privados —
Brasil 1977-1991 (Dados da Tabela 1)

(%)

Ano	Aplic./ Passivo Total	Aplic./ (Passivo- Patrimônio)	Aplic./ Depósitos Totais	Aplic./ (Depósitos + Op. Cambiais)	Aplic./ Recursos Próprios
1977	0,27	0,30	0,54	0,38	2,21
1978	0,07	0,08	0,14	0,09	0,50
1979	0,03	0,04	0,07	0,04	0,32
1980	0,00	0,00	0,01	0,00	0,03
1981	0,00	0,00	0,01	0,00	0,02
1982	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01
1983	0,01	0,02	0,06	0,02	0,10
1984	0,00	0,00	0,01	0,00	0,12
1985	0,67	0,69	1,78	0,85	25,62
1986	0,27	0,27	0,45	0,33	14,38
1987	0,05	0,05	0,19	0,10	16,25
1988	0,01	0,01	0,03	0,02	0,09
1989	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1990	0,01	0,01	0,02	0,01	0,05
1991	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

TABELA 15

**Aplicações Percentuais (Exercício) da Reserva Monetária nos Bancos Estaduais —
Brasil: 1987-1991
(Aplicações da Tabela 2)**

Ano	Aplic./ Passivo Total	Aplic./ (Passivo- Patrimônio)	Aplic./ Depósitos Totais	Aplic./ (Depósitos + Op. Cambiais)	Aplic./ Recursos Próprios
1987	4,78	5,11	15,24	14,18	74,91
1988	0,02	0,02	0,07	0,07	0,36
1989	0,77	0,85	2,78	2,62	8,27
1990	0,23	0,25	0,80	0,74	2,99
1991	1,84	2,06	4,86	4,52	16,97

TABELA 16

**Aplicações da Reserva Monetária nos Bancos Oficiais Federais Brasil: 1979-1989
(Aplicações da Tabela 3)**

Ano	Aplic./ Passivo Total	Aplic./ (Passivo- Patrimônio)	Aplic./ Depósitos Totais	Aplic./ (Depósitos + Op. Cambiais)	Aplic./ Recursos Próprios
1988	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1989	0,01	0,01	0,12	0,11	0,16
1990	0,04	0,04	0,38	0,33	0,54
1991	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

A Tabela 17 expõe os percentuais de uso das reservas monetárias. No ano de 1985, com o episódio das liquidações de bancos privados, os desembolsos superaram as receitas das operações de crédito. Por outro lado, nos anos seguintes, esses desembolsos tiveram baixas taxas de recuperação.

TABELA 17

**Índices Técnicos da Reserva Monetária Brasil: 1979 A 1989
DL 1324 (Dados do Quadro 2)**

Ano	Aplic./ IOF Total Exerc.	Aplic./ IOF (Op.Cred.) Acumul.	Aplic. IOF Total Exerc.	Aplic./ IOF (Op. Cred.) Acumul.	Recup./ Aplic. Exerc.	Recup./ Aplic. Acumul.	Desemb. Liq/ IOF Total Exerc.	Desemb. Liq/IOF Op. Crédito Acumulado
1979	65,56	66,87	65,56	66,87	27,30	27,30	47,67	48,61
1980	2,35	2,84	17,31	20,04	53,85	30,05	1,09	14,02
1981	1,45	1,99	9,18	11,58	3.618,18	319,56	-50,85	-25,43
1982	0,09	0,14	1,34	2,03	216,00	313,59	-0,10	-4,33
1983	0,82	1,60	1,15	1,90	8,67	235,27	0,75	-2,57
1984	0,12	0,49	0,84	1,69	46,15	227,21	0,06	-2,15
1985	44,23	114,81	8,49	17,76	0,54	19,07	43,99	14,37
1986	18,27	42,70	10,49	22,43	26,57	21,75	13,42	17,56
1987	17,88	53,74	11,74	26,40	32,25	24,45	12,11	19,94
1988	3,60	13,75	10,90	25,60	122,91	27,80	-0,82	18,48

Nota: O *desembolso líquido* significa as aplicações menos recuperações, em termos de fluxo e estoque.

Na crise dos bancos estaduais, em 1987, o fluxo das aplicações nestes bancos, relativamente ao IOF arrecadado nas operações de crédito, foi seis vezes superior ao ocorrido na crise dos bancos privados. Porém, a recuperação das aplicações nos bancos estaduais foi 2,5 vezes superior ao ocorrido com relação aos bancos privados (ver Tabela 18). Os dados dos anos 1985 e 1986 são relativos aos bancos privados, e os dos anos 1987-1989, aos bancos estaduais.

TABELA 18

Índices Técnicos da Reserva Monetária — Brasil: 1979 A 1989
DL 1.324 e 2.321 (Dados do Quadro 3)

Ano	(%)							
	Aplic./ IOF Total Exerc.	Aplic./ IOF (Op. Créd.) Exerc.	Aplic./IOF Total Acumul.	Aplic./IOF (Op. Créd.) Acumul.	Recup./ Aplic. Exerc.	Recup./ Aplic. Acumul.	Desemb. Liq/ IOF Total Exerc.	Desemb. Liq./Receita (Op. Crédito) Acumul.
1979	65,56	66,87	65,56	66,87	27,30	27,30	47,66	48,61
1980	2,35	2,84	17,31	20,04	53,85	30,05	1,09	14,02
1981	1,45	1,99	9,18	11,58	3.618,18	319,56	-50,85	-25,43
1982	0,09	0,14	1,34	2,03	216,00	313,59	-0,10	-4,33
1983	0,82	1,60	1,15	1,90	8,67	235,27	0,75	-2,57
1984	0,12	0,49	0,84	1,69	46,15	227,21	0,06	-2,15
1985	44,23	114,81	8,49	17,76	0,54	19,07	43,99	14,37
1986	18,27	42,70	10,49	22,43	26,57	21,75	13,42	17,56
1987	207,93	625,16	43,93	98,76	70,37	60,72	61,62	38,79
1988	8,66	33,12	40,29	94,60	934,94	80,10	-72,34	18,83

TABELA 19

Índices Técnicos da Reserva Monetária — Brasil: 1979-1989
Aplicações do IOF por Exercício (Dados do Quadro 5)

Ano	(%)					
	Aplic./ Receita IOF Total	Aplic./ Receita IOF (Op. Créd.)	Recup./ Aplic.	Aplic./ Saldo Reserva	Desemb. Liq./Saldo da Reserva	Desemb. Liq./Receita Op. Crédito
1979	65,57	66,87	27,30	125,30	91,09	48,61
1980	2,35	2,84	53,89	2,38	1,10	1,31
1981	1,45	2,00	3.615,75	0,96	-33,71	-70,15
1982	0,09	0,14	216,10	0,09	-0,10	-0,16
1983	0,82	1,60	8,66	0,83	0,75	1,46
1984	0,12	0,49	46,14	0,12	0,06	0,27
1985	44,23	114,82	0,54	78,98	78,55	114,20
1986	18,27	42,70	26,57	21,10	15,50	31,35
1987	207,93	625,16	70,37	541,75	160,54	185,26
1988	8,66	33,11	934,98	5,03	-41,97	-276,50

TABELA 20

Bancos Oficiais Federais

(US\$ mil)

Ano	Passivo Circul.	Depósito à Vista	Depósito Poupança	Depósito a Prazo	Depósito Total	Obr.Moeda Estrang.	Passivo Total	Patrimônio Líquido
1988	48.928.969	2.377.089	4.149.029	1.859.993	8.722.954	769.978	67.350.064	5.615.230
1989	55.580.721	2.007.585	3.316.347	2.739.671	8.209.829	593.641	70.766.390	6.017.655
1990	33.422.269	2.209.346	2.256.408	1.133.665	5.788.443	812.273	60.180.661	4.028.454
1991	32.928.974	1.681.002	2.722.828	2.760.921	8.003.362	789.376	58.690.582	5.097.939

TABELA 21

Bancos Oficiais Estaduais

(US\$ mil)

Ano	Passivo Circul.	Depósito à Vista	Depósito Poupança	Depósito a Prazo	Depósito Total	Obr.MoedaEs trang.	Passivo Total	Patrimônio Líquido
1988	11.747.516	1.656.586	2.528.802	1.685.041	6.295.904	470.071	20.060.000	1.280.820
1989	14.427.728	1.420.749	2.649.988	2.315.749	6.805.811	412.293	24.628.544	2.283.544
1990	13.932.584	2.317.431	1.429.514	2.985.647	7.150.911	526.330	24.618.863	1.910.263
1991	15.377.345	1.667.047	2.214.624	3.871.619	8.598.740	658.469	22.735.857	2.465.174

TABELA 22

Bancos Privados

(US\$ mil)

Ano	Passivo Circul.	Depósito à Vista	Depósito Poupança	Depósito a Prazo	Depósito Total	Obr.Moeda Estrang.	Passivo Total	Patrimônio Líquido
1988	49.554.250	2.617.380	8.983.317	5.197.408	20.278.800	3.070.757	56.233.901	5.558.148
1989	73.942.650	1.921.824	10.962.607	4.790.141	20.814.032	2.312.780	82.430.969	7.302.935
1990	41.432.034	3.659.688	4.870.404	6.781.180	17.816.112	3.173.548	57.832.621	5.630.426
1991	40.492.549	2.871.242	6.270.788	9.835.442	22.463.831	3.882.308	50.827.909	8.489.546

TABELA 23

Bancos Consolidados

(US\$ mil)

Ano	Passivo Circul.	Depósito à Vista	Depósito Poupança	Depósito a Prazo	Depósito Total	Obr.Moeda Estrang.	Passivo Total	Patrimônio Líquido
1988	125.207.522	6.861.380	15.737.206	12.011.298	41.062.610	7.254.661	161.590.513	13.740.190
1989	160.516.311	5.540.040	17.019.898	12.019.807	41.167.559	6.260.775	197.282.593	17.224.073
1990	102.957.891	8.502.278	8.751.137	14.510.327	37.029.441	7.521.568	160.646.999	13.021.424
1991	103.272.885	6.435.463	11.600.702	20.137.385	46.099.108	8.759.597	150.295.431	17.878.680

As Tabelas 24 A 27 refletem uma amostra de instituições financeiras que sofreram processos de liquidação, intervenção e regime de administração especial temporária. Esta amostra foi feita com base nos balanços analíticos destes processos, e compõe-se das seguintes instituições:

Bandem Crédito Imobiliário, Banacre Crédito Imobiliário, Continental Crédito Imobiliário, BEP-Crédito Imobiliário, Auxiliar Crédito Imobiliário, Sul Brasileiro Crédito Imobiliário, Letra S.A Crédito Imobiliário, Haspa S.A Crédito Imobiliário, Terra-Cia Crédito Imobiliário, Economia Crédito Imobiliário, Comind Crédito Imobiliário, Paraiban Crédito Imobiliário, BESC Crédito Imobiliário, BEC Crédito Imobiliário, Produban Crédito Imobiliário, Paraiban-Banco do Estado da Paraíba, Banco do Estado do Rio Grande do Norte, Banco do Estado de Pernambuco, Banco do Estado do Piauí, Banco do Estado de Maranhão, Banco do Estado de Mato Grosso, Banco do Estado do Ceará, Banco do Estado do Acre, Banco do Estado de Santa Catarina, Caixa Econômica do Estado de Minas, Caixa Econômica do Estado de Goiás, Agrobanco Banco Comercial, Banco Grande Rio, Banco SIBISA, Comind, Banco Habitasul, Banco Columbia, Banco Auxiliar e Banco de Crédito Comercial.

Cabe ressaltar que os dados e índices expostos a seguir são preliminares. Há necessidade de complementar estes dados, inclusive, simulando um modelo de como funcionaria um novo mecanismo de garantia.

A Tabela 24 mostra, do período 1979/91, os seguintes montantes mínimos acumulados de sinistros: US\$ 953 milhões de depósitos à vista; US\$ 769 milhões de depósitos a prazo; US\$ 43 milhões de letras imobiliárias; US\$ 1 bilhão de cadernetas de poupança; US\$ 233 milhões de depósitos interfinanceiros; US\$ 2,1 bilhões de prejuízos impostos pelas instituições liquidadas; e US\$ 1,26 bilhão de deficiência no patrimônio líquido.

Com base nesses dados, os montantes mínimos totais de instrumentos financeiros sinistrados e de sinistros totais foram respectivamente de US\$ 3 bilhões e 6,7 bilhões (1,8% do PIB) no período 1979/91. Com relação aos bancos comerciais, os estaduais tiveram um montante mínimo sinistrado de depósitos totais de US\$ 1,2 bilhão e os privados de US\$ 594 milhões, resultando em uma relação de 2:1.

TABELA 24

Valores dos Sinistros
Balancos Consolidados das Instituições que Sofreram Intervenção e Liquidação:
amostras de 1979-1991 (não inclui o FGDLI)

Ano	Ativos e Passivos	Crédito Imobil.	Banco Comercial		Caixa Econômica	Total
			Estadual	Privado		
1979	AC.+Real. Lp	65.949				65.949
	L.Imobil.	1.967				1.967
	Dep.Poupança	7.922				7.922
	Dep.Especiais	323				323
	PC.+Exig. Lp	78.715				78.715
	Patr.Líquido	483				483
1982	AC.+Real. Lp		825	59.189	2.419.264	2.479.278
	Dep.à Vista		95.637	20.264		115.902
	Dep.a Prazo		11.585	2.146		13.731
	PC.+Exig. Lp		827.463	52.749	2.407.802	3.288.014
	Patr.Líquido		28.975	7	28.224	57.206
	L/P Acumul.		208	1.734	313	2.255

(continua)

TABELA 24 (continuação)

Ano	Ativos e Passivos	Crédito Imobil.	Banco Comercial		Caixa Econômica	Total
			Estadual	Privado		
1983	AC.+Real. Lp		823.552	40.772	2.033.496	2.897.820
	Dep.à Vista		76.645	11.834		88.479
	Dep.a Prazo		5.568	2.737		8.305
	PC.+Exig. Lp		827.928	36.556	2.043.537	2.908.021
	Patr.Líquido		18.638	5.354	15.678	39.670
	L/P Acumul.		-977	2.520	-2.883	-1.341
1984	Ativo Circ.	4.995	35.849			40.844
	AC.+Real. Lp	231.969	587.483		266.521	1.085.974
	Dep.à Vista		62.163			62.163
	Dep.a Prazo		21.797			21.797
	L.Imobil.	43.095				43.095
	Dep.Poupança	198.700				198.700
	Dep.Espec.	3.749				3.749
	Passivo Circ.	79.305	33.336			112.642
	PC.+Exig. Lp	783.937	581.091		2.734.853	4.099.881
	Patr.Líquido	-8.803	30.331		-16.791	4.738
L/P Acumul.	-97.234	3.041		-36.234	-130.427	
1985	Ativo Circ.	43.810	58.057	516.430		618.297
	A.C. e Real. Lp	1.335.226	498.520	591.485	2.760.302	5.185.532
	Dep.à Vista		67.473	80.786		148.259
	Dep.a Prazo		24.574	183.868		208.442
	L.Imobil.	1				1
	Dep.Poupança	359.915				359.915
	Dep.Espec.	488				488
	Passivo Circ.	361.201	58.023	695.410		1.114.634
	PC.+Exig. Lp	1.087.142	547.584	772.398	2.847.621	5.254.744
	Patr.Líquido	-8.491	25.717	-81.433	-42.778	-106.985
L/P Acumul.	-48.884	3.194	-193.878	-62.272	-301.840	
1986	Ativo Circ.	3.015	516.133			519.148
	AC.+Real. Lp	3.040	1.512.670		2.930.049	4.445.759
	Dep.à Vista		241.753			241.753
	Dep.a Prazo		208.697	208.697		
	Dep.Poupança	2.808				2.808
	Dep.Interfin.		1.398			1.398
	Passivo Circ.	2.835	559.265			562.100
	PC.+Exig. Lp	2.835	1.576.986		3.033.161	4.612.983
	Patr.Líquido	213	-2.254		-72.713	-74.754
	L/P Acumul.	-6	-74.836		-90.869	-165.711
1987	Ativo Circ.	87.288	553.891	453.557		1.094.736
	AC.+Real. Lp	504.693	1.400.883	453.557	2.687.094	5.046.226
	Dep.à Vista		118.122	259		118.380
	Dep.a Prazo	127.324	127.826		255.150	
	Dep.Poupança	191.022				191.022
	Dep.Espec.	84				84
	Dep.interfin.	47.222	65.034			112.256
	Passivo Circ.	297.294	1.367.238	646.903		2.311.435
	PC.+Exig. Lp	414.558	2.373.007	646.903	2.909.208	6.343.675
	Patr.Líquido	5.399	-859.493	-126.049	-154.091	-1.134.233
L/P Acumul.	-11.848	-868.106	-236.838	-177.941	-1.294.734	

(continua)

TABELA 24 (continuação)

Ano	Ativos e Passivos	Crédito Imobil.	Banco Comercial		Caixa Econômica	Total
			Estadual	Privado		
1988	Ativo Circ.	47.982				47.982
	AC.+Real. Lp	47.147	110.445	47.510		205.101
	Dep.à Vista		10.864	6.006		16.870
	Dep.a Prazo		458	20.396		20.855
	Dep.Poupança	27.883				27.883
	Dep.Interfin.		0	24.831		24.831
	Passivo Circ.		59.000			59.000
	PC.+Exig. Lp	66.228	114.458	92.742		273.429
	Patr.Líquido	-1.033	6.594	-39.727		-34.166
L/P Acumul.	-2.730	13.541	-47.287		-36.476	
1989	Ativo Circ.		78.303			78.303
	AC.+Real. Lp		404.192			404.192
	Dep.à Vista		16.187			16.187
	Dep.a Prazo		228			228
	Passivo Circ.		147.911			147.911
	PC.+Exig. Lp		510.241			510.241
	Patr.Líquido		-61.222			-61.222
L/P Acumul.		-78.463			-78.463	
1990	Ativo Circ.	16.156	126.755	22.619		165.530
	AC.+Real. Lp	170.851	772.760	27.959		971.570
	Dep.à Vista	7.033	87.011	5.069	36.322	135.435
	Dep.a Prazo		3.231	13.685	2.713	19.629
	Dep.Poupança	36.742	57.962	1.129	57.962	153.795
	Dep.interfin.	5.213	43	88.368		93.624
	Passivo Circ.	38.071	149.332	63.613		251.016
	PC.+Exig. Lp	574.099	1.223.046	68.953	430.431	2.296.528
	Patr.Líquido	-21.253	107.637	-39.612	6.648	53.420
L/P Acumul.	-22.381	-28.406	-53.194	-3.476	-107.456	
1991	AC.+Real. Lp		673.919	143.499		817.418
	Dep.à Vista		10.201	18		10.219
	Dep.a Prazo		35.831	4.363		40.193
	Dep.Poupança		59.714			59.714
	Dep.Espec.		3.516			3.516
	Dep.Interfin.		348	985		1.332
	PC.+Exig. Lp		709.106	18.616		727.722
	Patr.Líquido		45.991	3.680		49.671
L/P Acumul.		-26.213	1.644		-24.569	
Total	Ativo Circ.	1.446.679	2.090.888	992.606		5.462.659
	AC.+Real. Lp	2.358.875	6.785.249	1.363.970	13.096.726	23.604.820
1979-1991	Dep.à Vista		786.055	124.235	36.322	953.645
	Dep.a Prazo		439.037	355.021	2.713	796.771
	L.Imobil.	45.063				45.063
	Dep.Poupança	824.991		1.129	57.962	1.001.759
	Dep.Espec.	4.644				4.644
	Dep.Interfin.	52.435		114.183	233.441	399.059
	Passivo Circ.	778.706	2.374.105	1.405.926		4.558.737
	PC.+Exig. Lp	3.007.514	7.554.081	1.688.916	16.406.612	30.393.952
	Patr.Líquido	-33.485	-659.085	-277.779	-163.109	-1.261.122
	L/P Acumul.	-183.083	-1.057.016	-525.300	-373.362	-2.138.278

Nota: AC.+Real. LP = ativo circulante + realizável a longo prazo
PC.+Exig. LP = passivo circulante + exigível a longo prazo
L/P Acumul. = lucros ou prejuízos acumulados

A Tabela 25 mostra que, considerando as crises dos bancos estaduais e privados, as aplicações das reservas monetárias em relação ao exigível total menos o patrimônio líquido foi quase seis vezes superiores nos bancos estaduais relativamente aos bancos privados. Ademais, nessas crises, as aplicações das reservas monetárias em relação aos depósitos totais (montante segurado) foram quase 12 vezes superiores nos bancos estaduais relativamente aos bancos privados.

Tabela 25
Percentual de uso da Reserva Monetária por Sinistro Potencial das Instituições Liquidadas — Brasil:1979-1991

Anos	Aplic. RM/ PC+EX.LP- PL Sinistrado		Aplic. RM/ Dep. Total Sinistrado	
	(Bancos Privados)	(Banco Estadual)	(Banco Privado)	(Banco Estadual)
1982	0,024	3,418		
1983	0,158	31,085		
1984	0,019	0,000		
1985	3,871	78,429		
1986	2,673	0,000		
1987	0,246	29,684	14,387	390,930
1988	1,692	4,232	19,709	40,318
1989	0,000	33,066	0,000	973,370
1990	0,134	5,117	15,096	45,269
1991	0,001	63,070	0,223	395,502

Nota: *Aplic. RM* = aplicações da Reserva Monetária, em termos de fluxo; *PC+EX.LP-PL* = passivo circulante mais exigível a longo prazo menos o patrimônio líquido, referentes às instituições que sofreram intervenção, liquidação ou regime especial de administração temporária; *Dep. Total* = depósitos totais destas instituições.

A Tabela 26 apresenta índices de sinistros. Esses índices, e.g., depósitos à vista sinistrados/total significa o percentual potencial do total dos depósitos à vista no sistema financeiro, que sofreram sinistros em face dos processos de intervenção, liquidação ou regime especial de administração temporária de instituições financeiras.

Na crise dos bancos privados, em 1985, 1,67% e 2,90% respectivamente dos totais dos depósitos à vista e a prazo pertenciam aos bancos que sofreram liquidação. Em termos consolidados, os índices de sinistralidade são menores devido à menor porcentagem de falência de bancos oficiais federais. O ano de 1987 foi o pior em termos de sinistralidade de depósitos a prazo. Por não termos tido tempo para consolidar os balanços dos bancos estaduais, não pudemos levantar as taxas de sinistralidade dos instrumentos financeiros desse tipo de instituição.

TABELA 26
Alguns Índices de Sinistros nos Instrumentos Financeiros das Instituições Liquidadas — Brasil 1979-1991

Anos	Dep. à Vista Sinistrado/ Total		Dep. a Prazo Sinistrado/ Total	
	(consolid.)	(bancos privados)	(consolid.)	(bancos privados)
1982	0,88	0,26	0,10	0,06
1983	1,23	0,30	0,08	0,08
1984	0,94	0,00	0,16	0,00
1985	1,67	1,64	1,39	2,90
1986	0,95	1,04	0,00	
1987	1,02	0,01	1,80	2,47
1988	0,23	0,23	0,13	0,39
1989	0,23	0,00	0,00	0,00
1990	1,39	0,14	0,12	0,20
1991	0,14	0,00	0,20	0,04

Nota: *Depósitos sinistrados* significam os depósitos das instituições que sofreram intervenção, liquidação ou regime especial de administração temporária. Os índices acima indicam a taxa de sinistralidade por tipo de instrumento financeiro. Há necessidade de complementar esta tabela, utilizando-se os dados do FGDLI relativos à caderneta de poupança e letras imobiliárias.

A Tabela 27 demonstra alguns indicadores financeiros das instituições liquidadas. Ao computarmos o índice consolidado dos ativos totais das instituições liquidadas/exigível líquido — a despeito da magnitude do passivo sinistrado/passivo total no ano de 1990 ter sido menor do que ao relativo nos anos de 1985 e 1987 —, as instituições liquidadas foram as piores no período 1982 a 1991. Este fato deveu-se à deterioração dos bancos privados que foram liquidados naquele ano. Ainda nesse período, os piores bancos estaduais que sofreram intervenção ocorreram nos anos de 1982 e 1987 — ciclo eleitoral. Por outro lado, observa-se que os bancos privados liquidados vinham sofrendo uma tendência de deterioração da sua qualidade. O aspecto surpreendente é que, no ano de 1989, deveria ter sido feito um saneamento no SFN, pois em 1990 tivemos os piores tipos de bancos liquidados. Cabe ressaltar que este resultado deve-se também ao Plano Collor I, que explicitou uma tendência anterior.

TABELA 27

**Alguns Índices Financeiros das Instituições Liquidadas
Brasil 1979-1991**

Anos	(%)				
	AC.+Real. LP/ (PC.+REAL. LP-PL)			Passivo Total Sinistrado/ Pass. Total	Passivo Total Sinistrado/ Pass. Total
	(Consol.)	(Privado)	(Estadual)	(Consol.)	(Privado)
1982	76,74	112,22	0,10	1,49	0,13
1983	99,65	130,67	101,76	1,84	0,12
1984	26,52	106,67	1,20		
1985	96,71	69,27	95,53	2,69	2,24
1986	94,84	95,78	2,35	0,00	
1987	67,48	58,68	43,34	3,88	1,43
1988	66,68	35,86	96,49	0,11	0,09
1989	70,73	70,73	0,23		
1990	43,31	25,75	69,28	0,85	0,05
1991	120,55	960,76	101,63	0,52	0,04

Nota: Há necessidade de cálculo dos demais indicadores de instituições que sofreram processos de intervenção, liquidação e regime especial de administração temporária.

A dificuldade foi compatibilizar os diferentes planos contábeis. Muitas das informações necessárias não fazem parte dos balanços considerados. Devido à ausência de dados, não pudemos avaliar a qualidade do ativo e passivo das reservas monetárias.

ANEXO 2 — SIGLAS

- ABBC — Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos
- ABBI — Associação Brasileira de Bancos Internacionais
- Abecip — Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
- Anfic — Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento.
- Asbace — Associação de Bancos Estaduais
- ATM's — Automated Tellers Machines
- Bacen ou BC — Banco Central do Brasil
- BIF — Bank Insurance Fund
- BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Social
- BNH — Banco Nacional de Habitação
- CDB — Certificado de Depósito Bancário
- CES — Coeficiente de Equiparação Salarial
- Cetip — Central de Custódia e de Liquidação de Títulos
- CGC — Cadastro Geral do Contribuinte
- CMN — Conselho Monetário Nacional
- CNB — Confederação Nacional dos Bancários
- CNC — Confederação Nacional do Comércio
- Cohab — Companhia Metropolitana da Habitação de São Paulo
- Contec — Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito
- CPF — Cadastro de Pessoa Física
- CUT — Central Única dos Trabalhadores
- CVM — Comissão de Valores Mobiliários
- DEASF — Departamento de Estudos Especiais e Acompanhamento do Sistema Financeiro,
Banco Central do Brasil
- Deorf — Departamento de Organização do Sistema Financeiro, Banco Central do Brasil
- Depad — Departamento de Controle de Processos Administrativos e de Regimes Especiais,
Banco Central do Brasil
- Despa — Delegacia Regional de São Paulo, Banco Central do Brasil
- Didmca — Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act, 1980.
- FAT — Fundo de Amparo do Trabalhador

FDIC — Federal Deposit Insurance Corporation

Febraban — Federação Brasileira das Associações de Bancos

FED — Federal Reserve System

FGDA — Fundo de Garantia de Depósitos e Aplicações

FGV — Fundação Getúlio Vargas

FGTS — Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

Fipe — Fundação Instituto de Pesquisa Econômica, universidade de São Paulo.

Gesep — Gerenciamento do Setor Público

IOF — Imposto sobre Operações Financeiras

IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEFP — (anteriormente) Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento

MF — Ministério da Fazenda

MMMF's — Money Market Mutual Funds

OCC — Office of the Comptroller of Currency

Pasep — Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB — Produto Interno Bruto

PIS — Programa de Integração Social

PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDB — Registro de Depósito Bancário

SBPE — Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo

Selic — Sistema Especial de Liquidação e Custódia

Sepe — Secretaria Especial de Política Econômica

SFH — Sistema Financeiro da Habitação

SFN — Sistema Financeiro Nacional

Susep — Superintendência de Seguro Privado

USP — Universidade de São Paulo

BIBLIOGRAFIA

- ABBI — Associação Brasileira de Bancos Internacionais. Henrique de Campos Meirelles - presidente, 2 de dezembro de 1992. Documento enviado à Fipe, respondendo o check list Fipe: Seguro Bancário.
- AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. *Federal Deposit Insurance, A Program for Reform*. Washington D.C.: ABA, mar. 1990.
- ASBACE — Associação Brasileira de Bancos Estaduais, *Workshop Fipe: "Fundo ou Seguro de Depósitos, Créditos e Aplicações*, realizado na Delegacia Regional do Bacen/SP, em 5.02.93.
- ASSOCIATION OF RESERVE CITY BANKERS. Commission on Banking Law and Practice, *The Guaranty of Bank Deposits*, 1933.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatórios Anuais*. Brasília: 1976 a 1991.
- BENSTON, George J. Why Did Congress Pass New Financial Services Laws in 1930s? An alternative Opinion. *Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review*, April, 1982. pp. 8-12.
- BENSTON, George J. *et alii. Perspectives on Safe and Sound Banking: Past, Present, and Future*. Cambridge, Mass: MIT, 1986.
- BLACK, Robert P. Reflections on Deposit Insurance. *Federal Reserve Bank of Richmond. Economic Review*. v. 77 n. 1. jan./feb. 1991.
- BOVENZI, John & NEJEZCHELB, Lynn. *Bank Failures: Why are There So Many? Issues in Bank Regulation*. s.l, 1985.
- BOYD, John H. & Rolnick, Arthur J. *A Case for Reforming Federal Deposit Insurance*. Federal Reserve Bank of Minneapolis. Annual Report., 1988.
- BRASIL CONSTITUIÇÃO, 1988. Constituição: República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BUCCHI, W. *Garantia de Depósitos em Instituições Financeiras*. São Paulo: IBCB — Instituto Brasileiro de Ciência Bancária, 1992.
- BURNS, Helen M. *The American Banking Community and New Deal Reforms, 1933-35*. Westport, Conn: Greenwood Press, 1974.
- CALOMIRIS, Charles W. "Is Deposit Insurance Necessary? A Historical Perspective". *Journal of Historic History*, June 1990. p. 289-235.
- CHAARI, V.V. & WEBER R. J. How the U.S. Treasury Should Auction Its Debt. *Federal Reserve Bank of Minneapolis. Quaterly Review*, Fall 1992.
- CHANDLER, Lester V. *America's Greatest Depression 1929-41*. New York: Harper and Row, 1970.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. *The Economic Effects of the Savings and Loan Crisis*. Washington, D.C.: CBO, January 1992.
- CONGRESSO USP: *Reforma do Sistema Financeiro Nacional*, fevereiro de 1992, vol. I, Depoimentos e Debates. Relator: Joe Yoshino.
-

-
- CONGRESSO USP: *Reforma do Sistema Financeiro Nacional*, fevereiro de 1992, vol. II, Artigos dos expositores, dos deputados e das entidades de classe. Relator: Joe Yoshino.
- Contec — Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito, documento enviado à Fipe, respondendo o *check list: Seguro Bancário* elaborado pela Fipe, 11.12.1992, Lourenço Ferreira do Prado - Presidente e Ilson Ulmer Dias - Diretor de Assuntos Econômicos.
- DIDMCA — *Depository Institutional Deregulation Monetary Control Act*, Washington D.C., 1981.
- DOTSEY, Michael & KUPRIANOV, Anatoli. Reforming Deposit Insurance: Lessons from Savings and Loan Crisis. *Federal Reserve Bank of Richmond. Economic Review*. v.76 n.2, 1990.
- DOWD, K. & LEWIS, M.K. (ed.) *Current Issues in Financial and Monetary Economics*. London: Macmillan, 1992.
- EMERSON, Guy. Guaranty of Deposits Under the Banking Act of 1933. *Quarterly Journal of Economics*, Feb. 1934.
- ENGLAND, C. & HUERTAS, T. (editores) *The Financial Services Revolution: Policy Directions for the future*. Boston: Kluwer, 1988.
- EROS, R. C. *Emerging Financial Centers: Legal and Institutional Framework*. Washington: International Monetary Fund, 1982.
- FAMA, E. F. Banking in the Theory of Finance. *Journal of Monetary Economics*, n.6 p.39-58, 1980.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE ACT, september 21, 1950, 1981, 1982 and 1989.
- FEDERAL INSURANCE CORPORATION, "Are Deposits in Financial Institutions Guaranteed Directly by the Federal Government or by FDIC and its Resources," FDIC Advisory Opinion FDIC-90-6, In: *Federal Deposit Insurance Corporation: Law, Regulations and Related Acts*, Prentice Hall, 1990. v.1 p. 4438-4439.
- FEDERAL INSURANCE CORPORATION. *Deposit Insurance for the Nineties: Meeting the Challenge*, Staff Study. Washington: FDIC., 1989
- FEDERAL INSURANCE CORPORATION, *The first Fifty Years: A History of the FDIC 1933-1983*, Washington: FDIC, 1984.
- Federal Reserve Act And Other Statutory Provisions Affecting the Federal Reserve System*, Board of Governors, Washington D.C., 1992.
- Federal Reserve Committee on Branch, Group and Chain Banking*. Dual Banking System in the US. s.l: 1933. v. 1.
- FRIEDMAN, M. & SCHWARTZ, A.J. *A Monetary History of The United States, 1867-1960*. Princeton: NBER, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- GALBRAITH, John K. (1961). *The Great Crash, 1929*. Boston: Houghton Mifflin, 1961.
- GILBERT, Alton. Market Discipline of Bank Risk: Theory and Evidence. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 1990.
- GOLEMBE, Carter. Deposit Insurance Legislation of 1933. *Political Science Quarterly*, June 1960.
- GOODFRIEND, Marvin. *Monetary Mystique: Secrecy and Central Banking*. Federal Reserve Bank of Richmond, 1985. (Working Paper 85-7).
-

-
- GOODFRIEND, Marvin. Money, Credit, and Payment System Policy. *Federal Reserve Bank of Richmond. Economic Review*. v 77 n.1 Jan./Feb. 1991.
- _____. *Money, Credit, Banking and Payment System Policy*. Federal Reserve Bank of Richmond, 1988. (Working Paper 89-3).
- GOODFRIEND, Marvin & KING, Robert G. (1987). *Financial Deregulation, Monetary Policy and Central Banking*. Federal Reserve Bank of Richmond, 1987. (Working Paper 88-1).
- HETZEL, Robert L. Too Big To Fail: Origins Consequences, and Outlook. *Federal Reserve Bank of Richmond. Economic Review*, v. 77 n. 6 Nov./Dec., 1991.
- HIRSCHHORN, Eric. Banks and Risk-Sharing. In: BHATTACHARYA, S. and Constantinideas, G. eds. *Financial Markets and Incomplete Information*. Savage: Md. Rowman and Littlefield, 1989.
- HUBBARD, Timothy W. & LEWIS E. Davids. *Banking in the Mid-America: A History of Missouri's Banks* Washington D.C.: Public Affairs, 1969.
- HUERTAS, Thomas F. & STRAUBER, Rachel S. *Deposit Insurance: Overhaul or Tune-Up?* Issues in Bank Regulation, winter 1986.
- HUGHES, W.B. *Forty Years with Nebraska Bankers Association*, June. 1956.
- HUMPREY, Thomas M. Productivity and Effects from Deregulation. *Federal Reserve Bank of Richmond. Economic Review*. v. 77 n. 2 Mar./April 1991.
- IESP/FUNDAP. *O Formato Institucional do Sistema monetário e Financeiro: Um Estudo Comparado*". São Paulo: IESP/FUNDAP, 1991.
- INDEPENDENT BANKERS ASSOCIATION OF AMERICA. *Protecting the Federal Deposit Insurance System*. Washington D.C.:IBAA, Feb. 1990.
- KEETON, Willian. The Treasury Plan for Banking Reform. *Federal Reserve Bank of Kansas City. Economic Review*, May/June 1991.
- KEETON, Willian R. Risk-based Deposit Insurance: Is Price Regulation Necessary Better than Quantity Regulation? In: *Proceedings of a Conference on Bank Structure and Competition*. Federal Reserve Bank of Chicago. May 1990.
- KENNEDY, Susan E. *The Banking Crisis of 1933*. Lexington, Ky: University Press of Kentucky, 1973.
- LUCAS, R. E. Jr. *On The Welfare Cost of Inflation*. University of Chicago. 1993. Working Paper.
- MAIA, César. *Substitutivo do Relator, Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional*, março 1992
- MISHIKIN, F.S. An Evaluation of the Treasury Plan for Banking Reform. *The Journal of Economic Perspectives*. v.6 n.1 Winter 1992.
- OSTERBERG, W. P. Bank Capital Requirements and Leverage: A Review of The Literature. *Federal Reserve Bank of Cleveland*, v.26 n.4, 1990 quarter 4.
- PHILLIPS, Ronnie, J. "The Chicago Plan and New Deal Banking Reform" Jerome Levy. Economics Institute, 1992. Working Paper, n.76.
- Proposta do PMDB Para a Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional*. Gonzaga Mota, Deputado Federal, junho de 1992.
- Resumo do *Workshop Fipe: Fundo ou Seguro de Depósitos, Créditos e Aplicações*, realizado na Delegacia Regional do Bacen/SP, em 5.02.93. Eduardo Lundber - relator.
-

-
- SCHRODER, Joseph. *They Made Banking History. The Association of Reserve City Bankers, 1911-1960.* Chicago, 1962.
- SECURA GROUP. *Deposit Insurance Reform: A Framework for Analysis.* Association of Reserve City Bankers, 1989.
- Seguro Bancário: Comentários sobre o Documento Preliminar da Fipe*, Francisco De Boni, 05.02.1993.
- Seguro Bancário: Regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal.* Ernane Galvêas (CNC — Confederação Nacional do Comércio), documento enviado ao *Workshop Fipe*, realizado na Delegacia Regional do Bacen/SP, em 5.02.93.
- Seminário FGV-Fipe: Reforma do Sistema Financeiro Nacional*, depoimentos, debates e artigos dos expositores e das entidades de classe, abril de 1992. Relator e editor: Joe Yoshino.
- SEMINÁRIO INTERNO MF/BACEN/IPEA/FIPE. *Seguro Bancário*, realizado na Delegacia Regional do Banco Central do Brasil, SP, 16.11.1992.
- SINKEY, J.F. Jr. *Commercial Bank Financial Management.* New York: Macmillan, 1983.
- SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. versão nº 3, publicação Fipe pp. 104.
- Sistema Financeiro Nacional: Diagnóstico e Sugestões para Reforma*, versão n. 4, abril de 1992. Relator e editor: Joe Yoshino.
- SPONG, Kenneth. *Banking Regulation. Its Purposes, Implementation and Effects.* 3. ed. Federal Reserve Bank of Kansas City, 1990.
- US DEPARTMENT OF TREASURY. *Modernizing the Financial System: Recommendations for Safer, More Competitive Banks.* February, 1991.
- US HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Committee on Banking and Currency, Hearings on H.R. 11362.* March-April. 1932.
- WALLACE, N. A Banking Model in Which Partial Suspension Is Best. *Federal Reserve Bank of Minneapolis. Quaterly Review*, Fall 1990.
- WALLINSON, P.J. *Back from the Brink: A Practical Plan for Privatizing Deposit Insurance and Strengthening Our Banks and Thrifts.* Lanham, MD: University Press of America, 1990.
- WHITE, Eugene. The Political Economy of Bank Regulation. *Journal of Economic History*, March, 1982 p.39.
- WHITE, Eugene. *The Regulation and Reform of The American Banking System, 1900-29.* Princeton, N.J: Princeton University Press, 1983.
- WHITE, Lawrence J. *The S&L Debacle: Public Policy Lessons for Bank and Thrift Regulation.* New York: Oxford University Press, 1991.
- WOOLLEY, J.T. *Monetary Politics: The Federal Reserve & The Politics of Monetary Policy.* Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- YOSHINO, Joe A. Crise Bancária e Seguro de Depósitos: A Experiência Internacional. *Informações Fipe*, n. 128, março, 1991.
- YOSHINO, Joe A. *Money and Banking Regulation: The Social Costs of Inflation.* University of Chicago, 1991. Working Paper.
- ZENGINKO .*The Banking System in Japan.* Tokyo: Zenginko, 1989.
-