

A PARTICIPAÇÃO ESTATAL NO SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO: DA REESTRUTURAÇÃO DA DÉCADA DE 1990 ÀS NOVAS ORIENTAÇÕES PÓS DILMA

Denilson Queiroz Gomes Ferreira

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
dqueirox@gmail.com

Isabela Soares de Lima

Universidade Federal Fluminense
isabela1983@gmail.com

RESUMO

A presente proposta de intervenção buscou demonstrar que a ação estatal no setor bancário sofreu profundas transformações desde a década de 1990. A partir do governo FHC o que se percebe é a adoção de uma política pública que visava à redução do tamanho da participação do Estado. Com o início do governo Lula, o que se percebe é uma retomada da participação dos bancos estatais – notadamente os federais BB, CEF e BNDES – nas operações de crédito e, por conseguinte, no volume de ativos. A partir do *impeachment* e da agenda econômica ortodoxa adotada desde então, é de se imaginar que o governo federal retorne ao ideário adotado pelo governo FHC e é nesse contexto que esta proposta de intervenção encontra solo fértil para prosperar.

Palavras-chave: Sistema Bancário. Estado Brasileiro. Bancos públicos.

1. INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1980, com a desaceleração da economia mundial e o colapso do sistema comunista, o papel do Estado como executor de ações empresariais fora bastante questionado. A partir de então, a diminuição do aparato estatal – custos, tamanho e funções – se tornou prática comum e recomendada. Parte das medidas saneadoras da economia mundial previa que ao Estado caberia a formulação e o controle de políticas públicas, transferindo sua execução a particulares.

Diante dessa nova orientação global, o governo brasileiro reestruturou seu sistema bancário em meados da década de 1990: a partir do mandato do presidente Fernando Collor de Mello encampou uma agenda de desestatização da economia, cujos reflexos no sistema bancário foram mais evidentes a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Graças à

estabilização monetária trazida pelo Plano Real, o Sistema Bancário Nacional passou por significativas mudanças e, entre elas, estava a diminuição da participação estatal neste setor da economia.

Contudo, a partir do governo Lula, os bancos públicos federais assumem um novo papel, de agente anticíclico, concedendo crédito a famílias e setores da economia que tinham dificuldades de acesso em um ambiente de crise financeira e falta de liquidez, como o vivido a partir de 2009.

Para descrever tais mudanças, este estudo realizará uma breve revisão da literatura acerca da participação estatal no setor e da reestruturação bancária brasileira para, a partir de então, analisar seus reflexos na configuração do sistema bancário. Vários autores envidaram esforços descrevendo como se deu o processo de reestruturação do sistema bancário nacional (ANDREATTA E DE PAULA, 2004; BARBACHAN E FONSECA, 2004; CORAZZA, 2000; SILVA E JORGE NETO, 2002; VIDOTTO, 2005; LIMA E FERREIRA, 2012). Todavia, existe uma lacuna teórica na qual este estudo busca contribuir, que é demonstrar os reflexos que tal reestruturação trouxe à participação do Estado. A partir desse diagnóstico, a presente proposta de intervenção busca identificar as ações necessárias para uma provável reorientação da atuação dos bancos federais no período pós-Dilma.

O estudo pretende demonstrar por meio da análise de dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) que, a partir do governo Lula, há uma retomada da participação dos dois principais bancos federais – Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) – na gestão dos ativos, nas operações de crédito e nos depósitos. E, dessa forma, a participação estatal vem retomando parte do mercado bancário que outrora transferiu à iniciativa privada, ainda que este crescimento não represente um retorno aos níveis encontrados em meados da década de 1990. Tal movimento será potencializado com o ingresso do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na política anticíclica do governo a partir de 2009 por meio do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, cujos desdobramentos ficaram conhecidos como “pedaladas fiscais” e que contribuiu para o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

Após o *impeachment*, é de se imaginar que as novas orientações governamentais para estes bancos federais representem um movimento de regresso ao ideário do governo Fernando Henrique Cardoso, iniciando um novo período de diminuição da participação estatal. Nesse sentido, um plano de ação é proposto com o objetivo de alcançar esse eventual objetivo de diminuição do tamanho do Estado no sistema bancário brasileiro.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

A participação estatal no sistema bancário é algo comum nos sistemas financeiros de vários países. Contudo, a dimensão dessa participação é associada por alguns autores ao estágio de desenvolvimento dos países (HERMAN, 2010; LA PORTA, LOPEZ-DE-SILANES E SHLEIFER, 2002): quanto menos economicamente desenvolvido for um país, maior seria a participação estatal no sistema bancário.

Apesar dessa constatação, a partir da derrocada das repúblicas socialistas e da popularização do Consenso de Washington na década de 1990, vários países enfrentaram um processo de redução da participação do Estado no controle de bancos. Organismos multilaterais como Banco Mundial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Fundo Monetário Internacional (FMI) recomendavam essa nova ordem e, por vezes, condicionavam seu apoio a países que adotassem tais medidas (FREITAS E PRATES, 2001).

O Brasil seguiu a nova ordem mundial e a partir da implantação do Plano Real seguiu-se um processo de reestruturação bancária. Segundo Corazza (2000), a estabilização monetária fez com que muitos bancos que sobreviviam graças a receitas inflacionárias tivessem que se reestruturar. Soma-se a isso a necessidade de adequação do sistema bancário brasileiro aos princípios estabelecidos pelo Acordo de Basileia assinado em 1998 e verifica-se na segunda metade da década de 1990 um intenso período de fusões e aquisições de bancos.

Quanto aos bancos estatais, resumidamente adotaram duas estratégias diferentes (VIDOTTO, 2005): grande número de bancos estaduais foi transferido para o controle privado, enquanto os bancos federais passaram por um processo de reestruturação administrativa, buscando dotá-los da eficiência verificada no segmento privado, assim como assumindo funções estratégicas, como o crédito rural (BB), de habitação (CEF) e de longo prazo (BNDES).

Reorientada para uma participação mais estratégica, a participação estatal no sistema bancário diminuiu durante os anos do governo Fernando Henrique Cardoso. Contudo, a partir do governo Lula os bancos federais assumem papel inicialmente de estimular a expansão do crédito às famílias e, após a crise de 2008, de agente anticíclico da economia (DE PAULA E FARIA, 2010; LIMA E FERREIRA, 2012).

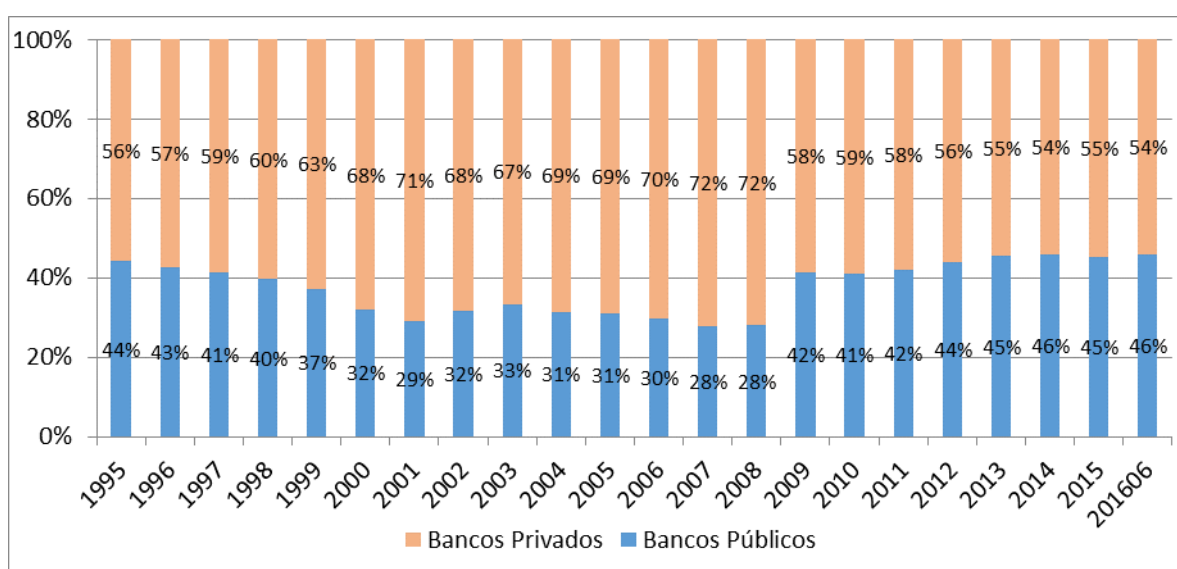
2.2. DIAGNÓSTICO

A evolução da participação do estado brasileiro no sistema bancário pode ser percebida por meio das informações disponibilizadas pelo Bacen em seu *site* quanto ao volume de ativos, operações de crédito e depósitos dos maiores bancos brasileiros.

O Gráfico 1 divide os ativos do sistema financeiro nacional pelos bancos estatais e privados. Como pode ser notado, o Brasil sai de uma posição de 44% no início do primeiro mandato do governo FHC e vivencia uma gradativa redução, atingindo seu ápice em 2001, quando encerra o ano representando 29% dos ativos totais do sistema financeiro. Tais dados demonstram os impactos na reestruturação que o setor enfrentou durante o governo FHC, sendo bem sucedido no que se refere ao objetivo de reduzir a participação estatal. Durante o primeiro mandato do governo Lula houve uma pequena elevação da participação dos bancos estatais, mas que seria gradativamente reduzido em função da extrema liquidez que o sistema financeiro internacional atravessava, fazendo com que os bancos privados – estrangeiros, inclusive – trouxessem para a economia brasileira recursos externos.

Esse panorama, contudo, se modifica a partir da crise financeira internacional de 2008, fazendo com que houvesse uma retração da atividade financeira mundial, impactando as atividades também no Brasil. É a partir da crise de 2008 que o governo Lula começa a utilizar os bancos públicos como agentes anticíclicos.

Gráfico 1: Participação estatal sobre o total de ativos (1995-jun/2016)

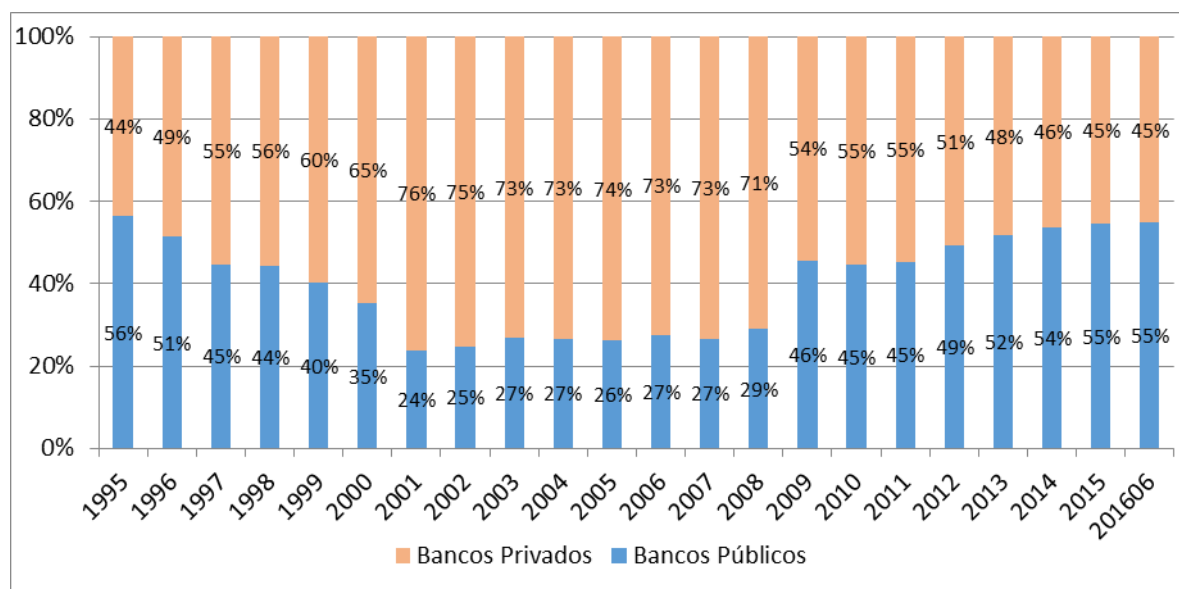


Fonte: Bacen (2016)

Como o Gráfico 1 demonstra, a participação estatal no setor sobe abruptamente em 2009, mantendo esse patamar mesmo após a crise diminuir em intensidade. Como é possível verificar, em junho de 2016 os bancos estatais detêm 46% do ativo do setor, 2 pontos percentuais acima do patamar encontrado por FHC quando do início de seu governo. Percebe-se, portanto, que o governo Dilma manteve a estratégia de participação dos bancos estatais na economia nos mesmos patamares mantidos pelo governo Lula para fazer frente à escassez de recursos privados nos anos mais agudos da crise financeira internacional.

O movimento de retorno aos padrões anteriores ao governo FHC durante os governos Lula e Dilma se torna mais evidente quando é feita a análise de uma conta específica do ativo bancário: o volume de operações de crédito. Analisando a série temporal verifica-se que o menor nível de participação estatal ocorreu em 2001, quando os bancos públicos representaram apenas 24% do volume total de operações de crédito, frente à 56% no primeiro ano do governo FHC.

Gráfico 2: Participação estatal sobre o total de operações de crédito (1995-jun/2016)

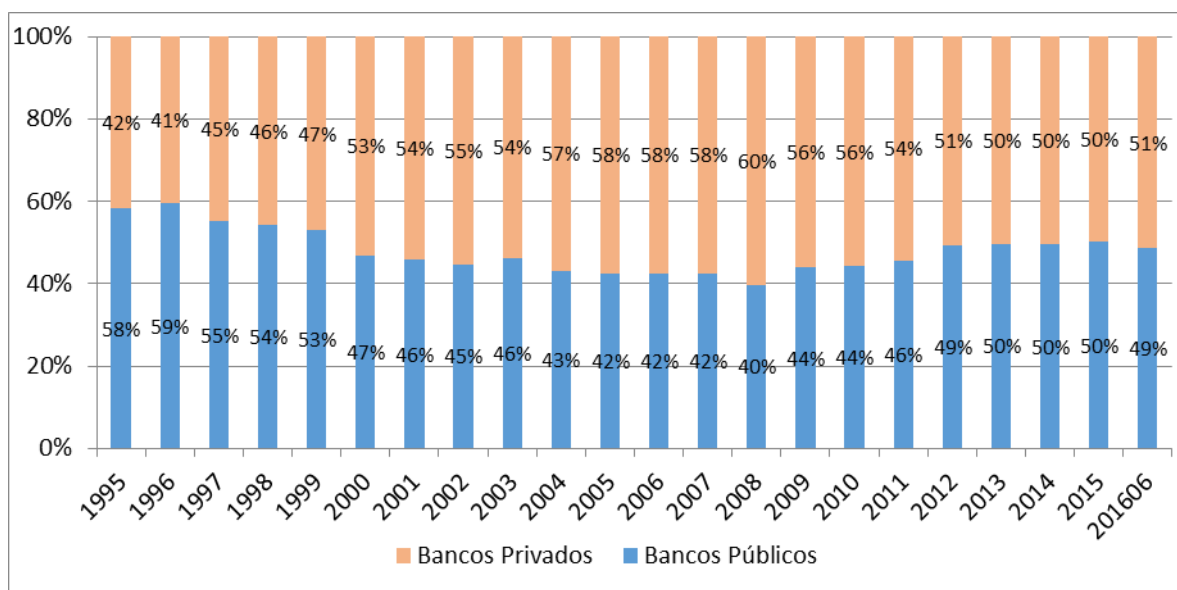


Fonte: Bacen (2016)

Como percebido por De Paula e Faria (2010), a manutenção – e, alguns casos, elevação – de operações de crédito por parte dos bancos públicos enquanto havia uma redução dos níveis de tais operações nos bancos privados fez com que a participação estatal saltasse 17 pontos percentuais em 2009. Diferentemente dos ativos totais, as operações de crédito ainda seguiram crescendo continuamente a partir do governo Dilma, representando 55% do crédito ofertado pelo sistema financeiro nacional em junho de 2016.

Analisando a partir de agora o passivo do sistema bancário brasileiro, percebe-se que o volume de depósitos também sofreu influência das distintas orientações do governo federal. Durante o processo de reestruturação iniciado no final da década de 1990 até a chegada de Lula à presidência, o volume de depósitos caiu 13 pontos percentuais, como indica o Gráfico 3.

Gráfico 3: Participação estatal sobre o total de depósitos (1995-jun/2016)



Fonte: Bacen (2016)

Diferentemente dos ativos e operações de crédito, a trajetória de queda da participação estatal só é interrompida a partir da crise financeira internacional de setembro de 2008. Isto indica que a fonte de captação de recursos por parte dos bancos estatais para expandir seus ativos e operações de crédito não foi o maior nível de depósitos feito por pessoas físicas e jurídicas. Tratou-se, portanto, de uma estratégia agressiva de maior alavancagem dos recursos já existentes e/ou o financiamento da expansão da carteira por meio de captações, algo que notadamente ocorreu, por exemplo, quando o Tesouro Nacional aportou recursos no BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal para garantir a continuidade dos projetos de investimentos do país.

As operações de empréstimos do Tesouro Nacional a bancos públicos foram notadamente alavancadas com a entrada do BNDES na política anticíclica do governo a partir de 2009 por meio do Programa de Sustentação do Investimento – PSI. Tal estratégia teve desdobramentos graves, ficando conhecida como “pedalada fiscal” e deu a sustentação teórica para o processo jurídico-legislativo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

2.3. Proposta

Consumado o *impeachment*, é de se imaginar que as novas orientações governamentais para estes bancos federais representem um movimento pendular, de regresso ao ideário do Governo Fernando Henrique Cardoso, iniciando um novo período de diminuição da participação estatal.

Para instrumentalizar o plano de ação, foi utilizada a ferramenta de gestão 5W2H para demonstrar o conjunto de atividades que são necessárias para se implantar a presente proposta.

- *What?* O que deve ser feito?

Caso seja desejo do governo federal conceber mecanismos para reduzir a participação estatal no sistema bancário brasileiro, as ações devem ser realizadas no sentido de focar a concessão de crédito por parte dos bancos públicos a poucos setores considerados estratégicos, elevando a taxa de juros para os demais. Com isso, a taxa de juros praticada pelos bancos públicos deve convergir para a taxa de juros básica da economia, a Selic.

- *Why?* Por que esta ação deve ser realizada?

A ação tem como objetivo fazer com que os bancos públicos retornem ao seu tamanho pré-crise financeira internacional, realizando suas operações sem que sejam necessários aportes de recursos do Tesouro Nacional. Diante da crise fiscal, política e econômica que atravessa o Brasil, é pouco provável que um governo de orientação liberal queira se endividar para garantir uma fonte estável de recursos para a expansão do crédito público, muitas vezes oferecido a taxas de juros menores que as praticadas pelo mercado.

Soma-se ao fato a recente orientação de tratar operações orçamentárias como crime passível de responsabilização individual, algo que culminou com o *impeachment* da Presidente Dilma. Diante desse novo cenário, a possibilidade de continuar realizando as operações de repasse de recursos do Tesouro que sustentaram o crescimento recente dos bancos públicos não será possível.

- *Who?* Quem deve realizar a ação?

Os responsáveis pela reorientação dos bancos federais são o Ministro da Fazenda/Economia, a quem se subordina o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o

BNDES. Juntos, esses três bancos respondem pela essência dos volumes movimentados pelos bancos públicos.

- *Where?* Onde a ação deve ser executada?

A ação deve ser executada por meio de normativos e orientações emanadas principalmente pelas Diretorias dos três bancos citados, para cumprimento imediato por toda a estrutura organizacional. Caso apenas esses três bancos públicos sofram uma reorientação estratégica, já será possível verificar impacto no volume total de ativos e operações de crédito.

- *When?* Quando a ação deve ser realizada?

Como faz-se necessário o atendimento das novas orientações judiciais e de órgãos de controle a respeito das operações de crédito entre Tesouro Nacional e bancos públicos, a ação deve ser realizada imediatamente, sob pena de novas punições administrativas.

- *How?* Como deve ser realizada a ação?

Por meio de normativos publicados pela alta administração do Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal, fazendo com que novas condições para operações de crédito sejam adotadas a partir da publicação dos normativos. Com isso, haverá um desinteresse natural pelas linhas de crédito a juros mais caros, fazendo com que a participação estatal no sistema bancário diminua gradativamente.

Uma alternativa mais drástica para a execução desse plano de ação seria a privatização das instituições ou de parte delas, como a carteira de crédito. Contudo, seria uma alternativa de médio prazo e que sofrerá resistências de setores importantes da sociedade.

- *How much?* Quanto será o custo da ação a realizar?

O custo financeiro da ação proposta é irrelevante, uma vez que se trata apenas de reprecificar os produtos e serviços existentes. No curto prazo poderia até representar um ganho financeiro. Contudo, o maior custo é o social, porque a retirada abrupta do crédito público do mercado pode fazer com que haja uma retração ainda maior da economia, levando a população brasileira a enfrentar dificuldades maiores do que as já existentes.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente proposta de intervenção buscou demonstrar que a ação estatal no setor bancário sofreu profundas transformações desde a década de 1990. A partir do governo FHC o que se percebe é a adoção de uma política pública que visava à redução do tamanho da participação do Estado, que pode ser verificada por meio dos Gráficos 1 a 3, que representam o volume de ativos, operações de crédito e depósitos, respectivamente. Ações como a privatização de bancos estaduais e a reorientação estratégica dos bancos federais foram as principais intervenções responsáveis por essa redução.

Com o início do governo Lula, o que se percebe é uma retomada da participação dos bancos estatais – notadamente os federais BB, CEF e BNDES – nas operações de crédito e, por conseguinte, no volume de ativos. O volume de depósitos em bancos públicos, entretanto, somente terá crescimento a partir de 2009.

Durante o governo Dilma verifica-se a continuidade do crescimento da participação estatal no segmento, inclusive por meio de transações financeiras entre o Tesouro Nacional e os bancos federais, algo que culminou com o *impeachment* da presidente eleita sob a alegação de se tratar de manobras contábeis para ocultar tais operações, o que ficou popularmente conhecido como “pedaladas fiscais”.

A partir do *impeachment* e da agenda econômica ortodoxa adotada desde então, é de se imaginar que o governo federal retorne ao ideário adotado pelo governo FHC e é nesse contexto que esta proposta de intervenção encontra solo fértil para prosperar.

Para ser bem sucedida, a presente proposta evidencia que ações devem ser tomadas por qual órgão governamental para focar a ação dos bancos públicos, como a concessão de crédito a poucos setores considerados estratégicos, elevando a taxa de juros para os demais. Com isso, a taxa de juros praticada pelos bancos públicos devem convergir para a taxa de juros básica da economia, a Selic.

Nesse sentido, notícias como a divulgada pela EBC (2016) demonstram que se iniciou o processo de elevação da taxa de juros nas operações de crédito dos bancos federais como sugerido por esta proposta de intervenção, fazendo com que BB e CEF encerrassem o mês de setembro de 2016 com as maiores taxas de juros em algumas modalidades de crédito, como para compra de veículos e o rotativo do cartão de crédito.

Após esses movimentos do governo, pesquisas futuras podem ser realizadas com o objetivo de acompanhar o volume dos ativos, das operações de crédito e dos depósitos para posterior avaliação se a proposta de intervenção foi adotada e se gerou os resultados desejados.

REFERÊNCIAS

- ANDREATTA, J. C. Fusões, aquisições e internacionalização do setor bancário brasileiro: 1990- 2003. In: **IX Encontro Nacional de Economia Política**, 2004, Uberlândia. Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 2004. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=785>. Acesso em: 20 out. 2016.
- BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Informações para análise econômico-financeira**. Brasília: Bacen, out. 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/INFOANAECOFINAN>. Acesso em: 20 out. 2016.
- BARBACHAN, J. S. F.; FONSECA, M. M. **Concentração Bancária Brasileira**: uma análise microeconômica. São Paulo: IBMEC, v. 2, p. 1-24, mar. 2004. (Financelab Working Paper).
- CORAZZA, G. **Crise e Reestruturação Bancária no Brasil**. Projeto de pesquisa Banco Central e sistema financeiro: crise e supervisão bancária no Brasil. Brasília: CNPq, p. 1-21, ago. 2000. Disponível em: http://www.ppge.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2000_08.pdf. Acesso em: 20 out. 2016.
- DE PAULA, L. F.; MARQUES, M. B. L. Tendências recentes da consolidação bancária no Brasil. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 24, n. 45, p. 235-263, mar. 2006.
- EBC – EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. **Banco do Brasil e Caixa elevam taxas de juros**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-10/banco-do-brasil-e-caixa-estao-elevando-taxas-de-juros>. Acesso em: 20 out. 2016.
- FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, p. 87-111, dez. 2001.
- HERMANN, J. Desenvolvimento financeiro e concorrência privada: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos. In: AMADO, M. A. *et al.* **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 233-257.
- LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. Government ownership of banks. **The Journal of Finance**, v. 57, n. 1, p. 265-301, Feb. 2002.
- LIMA, I. S.; FERREIRA, D. Q. G. A Participação Estatal no Sistema Bancário Brasileiro: uma análise do período 1996-2006. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 39, p. 9 - 36, 2012.
- SILVA, T. L.; JORGE NETO, P. M. Economia de escala e eficiência nos bancos brasileiros após o Plano Real. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 577-619, out.-dez. 2002.
- VIDOTTO, C. A. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 57-84, jan.-jun. 2005.

ABSTRACT

The present intervention proposal has demonstrated that governmental action in the banking sector has undergone profound transformations since the 1990s. From the FHC government, what is perceived is the adoption of a public policy aimed at reducing the size of state

participation. With the beginning of the Lula administration, there was a resumption of the participation of the state banks - notably the federal BB, CEF and BNDES - in credit operations and, therefore, in the volume of assets. From the impeachment and the orthodox economic agenda adopted since then, it is possible to imagine that the federal government returns to the ideology adopted by the FHC government and it is in this context that this proposal of intervention finds fertile soil to thrive.

Keywords: Banking Sector; Brazilian State; State-owned Banks.