

Especial | DIÁLOGOS CAPITAIS

Os bancos públicos sob fogo cerrado

DESENVOLVIMENTO Apesar da demonização recente do papel do Estado, as instituições financeiras oficiais continuam essenciais

Acada eleição presidencial, um tema ressurgue com força no debate político e econômico: o papel do Estado na economia e a consequente importância das estatais e dos bancos públicos. Nos últimos dois anos, no contexto da Operação Lava Jato, da crise fiscal e da recessão, as instituições financeiras têm estado sob fogo cerrado de economistas de mercado e de parte da mídia.

A participação dos bancos públicos na concessão de crédito caiu pela primeira vez em 11 anos, de 56% para 54%, porcentual que poderá despencar ainda mais diante do desejo de privatização da Caixa Econômica Federal, responsável por cerca de dois terços do financiamento habitacional no País e detentora de 90% do crédito da habitação popular. A perda de poder traria outros resultados: as instituições financeiras estatais são as principais financiadoras da infraestrutura e uma das grandes responsáveis pelo avanço da “bancarização” na última década.

Uma das possibilidades cogitadas pelo governo Temer seria transformar a Caixa em sociedade anônima com ações no mercado. A venda dos papéis, que enfrenta resistências no Conselho de Administração, engordaria o caixa do Tesouro em momento de aperto fiscal.

“Confirmada a sua transformação em S.A. com ações no mercado, a Caixa perderia as condições para se transformar e implementar políticas públicas – sociais, de incentivo ao mercado ou anticíclicas – como fez ao longo de seus 156 anos de história. Nas condições atuais do mercado bancário, ela possivelmente deixaria de existir, sendo incorporada pelo Banco do Brasil ou vendida a um banco privado”, escreveram os ex-presidentes da instituição Jorge Mattoso, Maria Fernanda Ramos Coelho, Jorge Hereda e Miriam Belchior, em carta aberta sobre a importância da instituição, publicada em *CartaCapital*.

Em 2008, quando o mundo sofreu os efeitos da crise financeira iniciada nos Estados Unidos, os bancos públicos foram acionados para manter as linhas de financiamento e reduzir os impactos na economia brasileira. O crédito total em relação ao PIB, em 35% em 2008, pulou

para 52% em 2014. A partir do choque de austeridade sob a batuta do então ministro da Fazenda Joaquim Levy no primeiro ano da presidenta Dilma Rousseff e a continuidade da política macroeconômica sob Henrique Meirelles no governo Temer, o crédito recuou para 47% no ano passado. A fatia dos bancos oficiais no total de empréstimos bancários, que totalizam pouco mais de 3 trilhões de reais, caiu de 56%, em 2016, para 54%, em 2017.

“Com o crescimento do financiamento à infraestrutura, mobilidade urbana e saneamento, a Caixa tornou-se o segundo maior financiador de projetos de longo prazo no País, alcançando, em 2016, uma carteira com 79 bilhões reais de saldo, ficando atrás apenas do BNDES”, ressalta Mattoso, que publicou no ano passado um estudo sobre a importância dos bancos públicos de varejo. A participação da Caixa, do BB, do Banco do Nordeste, do Banco da Amazônia e do BNDES está na contramão de outras instituições públicas, segundo ele. Os bancos estaduais tiveram sua participação esvaziada nas últimas duas décadas, com a privatização das principais instituições durante o Plano Real. O estudo de Mattoso aponta que sua participação no sistema financeiro caiu de cerca de 18%, entre 1994 e 1997, para 3,5% no fim daquela década. “Dos bancos estaduais existentes

A Caixa tornou-se o segundo maior financiador de projetos de longo prazo no País, atrás apenas do BNDES



O financiamento
de longo prazo
depende das
instituições públicas

em 1996, dez foram extintos, seis privatizados pelos governos estaduais, sete federalizados para posterior privatização, cinco reestruturados com recursos do Proes. Hoje só existem no Sergipe, Pará, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal”, aponta o economista, que dirigiu a Caixa entre 2003 e 2006.

Além de crédito de longo prazo, os bancos públicos contribuem para reduzir o custo do empréstimo. “A abertura financeira dos anos 1990 propunha-se a elevar a concorrência e reduzir os juros e os spreads bancários. Ao contrário do pretendido, o que se verificou foi a consolidação de uma ainda maior concentração bancária, que atualmente pode ser identificada pelo fato de que os quatro maiores bancos concentram 78,65% da atividade bancária e pela manutenção de elevados juros e spreads”, observa Mattoso. Segundo o Banco Mundial, o Brasil ficou com a terceira posição no ranking de spread realizado em 2015 (com 39,7%), no qual foram avaliados 114 países.

Eles contribuem ainda para que a população brasileira amplie seu acesso aos serviços bancários. A “bancarização” cresceu a um ritmo de 3,3% ao ano entre 2006 e 2016. Em 2007, perto de 70% dos CPFs tinham algum relacionamento bancário e, em 2016, esse percentual pulou para 90%, a partir do avanço do crédito de massa e a maior presença dos bancos públicos na concessão de financiamento habitacional. Estima-se que, atualmente, 20 milhões de brasileiros acima de 18 anos não possuem uma conta bancária.

A retomada da economia brasileira depende de investimentos em infraestrutura. O papel dos bancos públicos, com destaque para o BNDES, é relevante desde a criação da instituição, em 1955. Principal financiador de longo prazo no País, o banco tem enorme capilaridade: grandes empresas tomam 80% do crédito

Especial | DIÁLOGOS CAPITAIS

QUEM ESTÁ ENTESOURADO?

Aplicações das principais instituições

INSTITUIÇÃO	ATIVO TOTAL	APLICAÇÕES INTERFINAN-CEIRAS	TVM E INS-TRUMENTOS FINANCEIROS DERIVATIVOS	OPERACIONES DE CRÉDITO E ARRENDAMENTO MERCANTIL	
				OPERACIONES DE CRÉDITO E ARRENDAMENTO MERCANTIL TOTAL	PROVISÃO PARA CL
BB	17%	29%	9%	19%	18%
Itaú	16%	18%	15%	14%	16%
Caixa	15%	12%	12%	22%	17%
Bradesco	13%	13%	18%	11%	18%
BNDES	10%	4%	7%	11%	7%
Santander	9%	4%	11%	7%	8%
SUBTOTAL	80%	80%	72%	83%	83%
BB	1.441.600.876	30%	9%	42%	-3%
Itaú	1.318.016.843	20%	18%	33%	-3%
Caixa	1.282.061.411	13%	14%	55%	-3%
Bradesco	1.081.222.641	17%	26%	31%	-3%
BNDES	866.060.606	7%	13%	38%	-2%
Santander	715.190.290	7%	23%	30%	-2%
SIST. FIN. NACIONAL	8.353.981.505	18%	19%	38%	-2%

Fonte: Banco Central do Brasil - SCR - março 2017

concedido pela instituição, uma das seis maiores entre bancos privados e públicos, com 10% dos ativos totais do sistema bancário, segundo estudo do economista Fernando Nogueira da Costa, do Instituto de Economia da **Unicamp**.

O Brasil vive um período de crise fiscal. Segundo estudo da Confederação Nacional de Municípios, 63% das prefeituras não conseguiram fechar as contas de 2017 no azul. Em 2015 e 2016, a receita dos municípios caiu 2,8% e 4,2%, respectivamente, em valores reais, enquanto o percentual da receita destinado à folha de pagamento, cresceu de 43%, em 2008, para 50%, em 2014, de acordo com análise da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Nesse contexto, a atuação em conjunto dos bancos públicos, governos e iniciativa privada deveria ser reforçada. O mercado de capitais seria uma fonte complementar.

Para o economista **Luiz Gonzaga Belluzzo**, a retomada passa pela

participação dos diferentes setores públicos e privados. “Se o BNDES sair, o setor privado vai financiar com prazos e taxas reais razoáveis um empreendimento de 30 anos? Não tem como financiar os projetos sem o BNDES. Os chineses financiaram a infraestrutura deles com bancos públicos”, destaca. Em 2016, o BNDES anunciou a redução de sua presença na concessão de crédito e dos subsídios nas taxas de juro.

Uma das apostas para complementar as opções serão as debêntures de infraestrutura, que contam com incentivo para

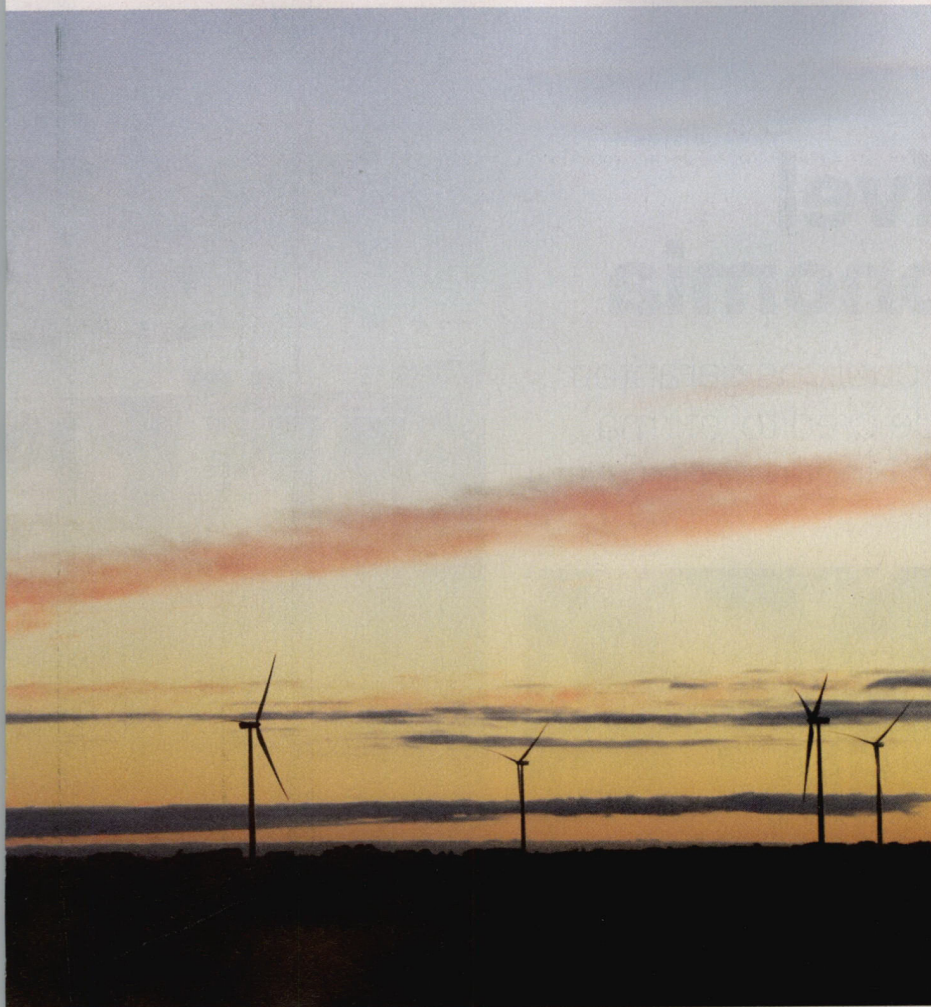
O sucesso do setor de energia eólica no Brasil comprova ser possível adotar políticas industriais inteligentes



O preço da energia eólica despenca a cada novo leilão

investidores pessoas físicas, que não pagam Imposto de Renda sobre o ganho de capital. As debêntures de infraestrutura, que contam com isenção tributária sobre os ganhos de capital para os investidores de varejo, somaram no ano passado cerca de 9 bilhões de reais, meros 10% do total de investimentos no setor. O que demonstra que o BNDES ainda tem um relevante papel a cumprir. “Taxas de juro menos subsidiadas fazem sentido, mas o risco é de o Banco Central controlar a taxa do BNDES e o Brasil vive há duas décadas com a mais alta taxa de juros real do planeta”, destaca Nogueira da Costa.

Embora o conceito de política industrial seja demonizado pelo pensamento liberal, há exemplos bem-sucedidos recentes de sua aplicação em conjunto com instituições públicas, como o modelo da política de conteúdo nacional do



setor eólico. Em 2004, deu-se o primeiro passo para baixar o custo com a criação do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica. Em 2009, o governo federal decidiu realizar, pela primeira vez, um leilão exclusivo para a fonte eólica. O certame contratou 71

projetos, em cinco estados do Nordeste e do Sul, em um total de 1.805,7 megawatts.

O preço médio de venda de 148 reais o megawatt-hora representou deságio de 21,49% em relação ao preço-teto. Para impulsionar o segmento, o BNDES passou a conceder financiamento para

máquinas e equipamentos, com um índice de nacionalização da produção superior a 60%. Em 2011, nova queda recorde no preço: o megawatt-hora baixou a 102 reais, muito semelhante ao de uma hidrelétrica. Em 2004, o País tinha um fabricante de aerogeradores. Hoje a cadeia conta com mais de cem fornecedores de bens e serviços e tornou-se exportadora.

Os escândalos recentes reforçaram, porém, a necessidade de boa gestão das empresas públicas. Sancionado em 30 de junho de 2016, o Estatuto das Estatais estabeleceu novos mecanismos de governança e contratação. Uma empresa não poderá mais ter em seus quadros diretores vinculados a sindicatos ou a partidos políticos, o que pode preconizar uma nova era na gestão dessas companhias.

Em paralelo, o Ministério do Planejamento lançou o Indicador de Governança, instrumento de acompanhamento contínuo e de controle direto da União. Para avaliar as melhoras das práticas gerenciais, o governo realizará ciclos de avaliação do indicador a cada três meses, aplicando metodologia composta por gestão, controle e auditoria, transparência das informações, conselhos, comitês e diretoria. A tendência de maior profissionalização poderá resultar em mais eficiência e transparência. Se assim for, serão avanços positivos e há muito esperados. •

OS PÚBLICOS EMPRESTAM MAIS

Resumo das principais contas, por origem do capital

TIPO DE CONTROLE ACIONÁRIO	ATIVO TOTAL	CARTEIRA DE TVM	CARTEIRA DE CRÉDITO	PROVISÃO DE CRÉDITO EM LIQUIDEZ	DEPÓSITO TOTAL	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	LUCRO LÍQUIDO
Público	3.802.859.457	499.284.105	1.735.576.681	-92.394.470	1.047.834.630	188.454.227	4.524.117
% do Público	45,52%	32,24%	54,77%	44,52%	48,81%	28,01%	21,54%
Privado Nacional	3.316.731.754	764.453.753	1.076.306.889	-90.413.114	857.149.206	355.104.972	13.630.061
% do Privado Nacional	39,70%	49,36%	33,97%	43,57%	39,93%	52,92%	64,91%
Privado Estrangeiro	1.234.390.294	284.947.793	356.810.056	-24.725.089	241.853.090	128.290.421	2.844.302
% do Privado Estrangeiro	14,78%	18,40%	11,26%	11,91%	11,27%	19,07%	13,55%

Fonte: Banco Central do Brasil/Sisbacen, março 2017 (valores monetários em R\$ mil)