

Hermann, Jennifer

**Working Paper**

## O papel dos bancos públicos

Texto para Discussão, No. 1533

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Hermann, Jennifer (2010) : O papel dos bancos públicos, Texto para Discussão, No. 1533, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91399>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.236

**15**

## O papel dos bancos públicos

*Jennifer Hermann*



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**ipea**

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2010

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010

Tiragem: 250 exemplares

Hermann, Jennifer

O papel dos bancos públicos / Jennifer Hermann. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 15).

42p.

ISSN: 2179-5495

1. Bancos públicos-Brasil I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título IV. Série

CDD: 332.3

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

# Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO .....	7
1 PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS NO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO.....	9
2 BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO DOS ANOS 1980-1990.....	13
2.1 Os ANOS 1980 .....	13
2.2 Os ANOS 1990 .....	16
3 CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL NOS ANOS 2000 .....	21
3.1 A POLÍTICA MACROECONÔMICA E FINANCEIRA .....	21
3.2 OS BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL NOS ANOS 2000-2008.....	22
CONCLUSÃO: BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL: BREVE DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS .....	26
QUANTO À ALOCAÇÃO E AO CUSTO DO CRÉDITO .....	26
QUANTO AO <i>FUNDING</i> .....	28
REFERÊNCIA .....	30
ANEXO .....	32





---

## APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal-Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.



# O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS

Jennifer Hermann<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Na formulação de um modelo de desenvolvimento que contemple um papel ativo de políticas governamentais estruturantes – a longo prazo –, associadas a um regime de política macroeconômica – a curto prazo –, que busque conciliar objetivos de estabilidade monetária e crescimento econômico, é fundamental considerar os mecanismos de financiamento públicos e privados que sustentam a atividade econômica e, em especial, os investimentos. Este capítulo tratará do papel dos bancos públicos como instrumentos-chave de uma estratégia de desenvolvimento para a economia brasileira, apoiada naquele modelo.

Essa discussão tem como ponto de partida obrigatório a análise, ainda no plano teórico, do papel do financiamento, em geral, e dos bancos públicos, em particular, para o desenvolvimento econômico. Este é o objeto da seção 1. No que tange ao caso brasileiro, a análise empírica terá por foco os três maiores bancos federais existentes no país – o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e como marco temporal os anos 1980 em diante.

A escolha desses três bancos justifica-se por duas condições. A primeira é de natureza puramente quantitativa: o grande porte dos três, diante do mercado bancário brasileiro, que os coloca em posição de influenciar, de forma significativa, as condições de financiamento do desenvolvimento no Brasil.<sup>2</sup> Em segundo lugar, esses são os *únicos* bancos públicos federais criados para atuar em todo o território nacional e, portanto, voltados para o desenvolvimento econômico nacional, discutido neste capítulo. O Brasil conta ainda com dois bancos federais de atuação regional: o Banco do Nordeste

1 A autora agradece a Noberto Martins, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela presteza e pela competência na pesquisa e no tratamento dos dados utilizados neste capítulo, isentando-o naturalmente de quaisquer erros ou omissões eventualmente remanescentes.

2 No *ranking* das instituições financeiras em operação no Brasil em 2008, por valor do ativo total, o BB ocupava a 2ª posição, com ativo total de R\$ 507 bilhões; a CEF, a 5ª posição, com R\$ 296 bilhões em ativos; e o BNDES, a 6ª, com ativo total de R\$ 272 bilhões.



do Brasil (BNB), criado em 1954, e o Banco da Amazônia (Basa), sucessor do Banco de Crédito da Borracha, criado em 1942 (COSTA NETO, 2004).<sup>3</sup> Apesar da inegável importância desses bancos para a economia local, a análise do papel de bancos públicos para o desenvolvimento econômico regional envolve aspectos teóricos e empíricos específicos ao tema, cuja discussão foge ao escopo deste capítulo – daí o foco nos bancos de atuação nacional. Deve ficar claro, porém, que não se pretende aqui desenvolver uma análise comparativa, mas meramente descritiva, das formas de atuação dos três bancos selecionados em seus respectivos mercados. Tal comparação seria indevida diante das diferenças marcantes entre eles em diversos aspectos, a começar pela estrutura de capital – mista no BB e totalmente pública na CEF e BNDES – e pelas funções tipicamente atribuídas a cada um – atuação predominante a longo prazo, no caso do BNDES, e mais diversificada, no caso do BB e da CEF.

Quanto ao período de análise, os anos 1980 são marco importante na história recente dos bancos públicos no Brasil. Nessa década, dificuldades financeiras decorrentes de longa fase de instabilidade macroeconômica, aliadas, a partir dos anos 1990, à nova concepção de política de desenvolvimento que predominou no país, de caráter liberalizante, questionaram o – até então – papel central desses bancos no financiamento do desenvolvimento econômico no Brasil. A seção 2 analisa os efeitos dessas mudanças sobre o modo de atuação do BB, da CEF e do BNDES nos anos 1980-1990. A seção 3 analisa os condicionantes macroeconômicos e a atuação desses bancos nos anos 2000 (até 2008). A última seção conclui o capítulo com breve diagnóstico e algumas propostas a respeito das condições de funcionalidade dos três bancos para o desenvolvimento econômico brasileiro.

<sup>3</sup> Até 1986, o país contou ainda com o Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964, e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), criado em 1952, cujas atividades foram então incorporadas, respectivamente, à CEF e ao BB (VIDOTTO, 2003).

# 1

## PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS NO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento econômico é, inevitavelmente, apoiado na implementação simultânea – ou a curto espaço de tempo – de uma série de projetos de investimento e, portanto, na criação de nova capacidade produtiva, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos. Dificilmente, um movimento generalizado de expansão de investimentos pode prescindir de fontes de financiamento complementares ao autofinanciamento (GERSCHENKRON, 1962). É dessa condição que emerge a importância do desenvolvimento financeiro para o desenvolvimento econômico. Quanto mais amplo, dinâmico e diversificado for o sistema financeiro nacional, melhores serão as condições de viabilização financeira de cada etapa do processo de desenvolvimento (GURLEY; SHAW, 1955).

Como mostrou Zysman (1983), por um lado, não há um modelo “ideal” ou mais eficiente de sistema financeiro para apoiar o desenvolvimento econômico. Historicamente, tanto sistemas financeiros baseados em mercados de capitais, quanto no crédito bancário, como canais de financiamento a longo prazo foram exitosos nesse sentido. Por outro lado, o autor mostra também que foram poucos os países que lograram combinar, quase que simultaneamente, desenvolvimento financeiro e desenvolvimento econômico – basicamente, Reino Unido, Estados Unidos (EUA) e Alemanha, os dois primeiros com sistemas de mercados de capitais e o último com um sistema com base no crédito bancário. Os demais países industrializados e todos os países em desenvolvimento apoiaram seus processos de industrialização em uma combinação de crédito bancário governamental – a cargo de grandes bancos públicos e/ou de agências de fomento em parceria com grandes bancos privados – com financiamento externo.

A presença de bancos públicos no financiamento do desenvolvimento em diversos países não é casual. Condições inerentes ao processo de desenvolvimento econômico e ao modo de operação dos mercados financeiros sugerem importante papel para os bancos públicos nas políticas de desenvolvimento econômico.<sup>4</sup> Como já assinalado, o desenvolvimento econômico envolve investimentos em setores, produtos e/ou processos produtivos novos, o que tende a torná-lo um processo marcado por grandes incertezas e elevados custos. No entanto, os ofertantes de fundos (pessoas físicas e instituições financeiras) tendem a rejeitar riscos presumidamente muito elevados: além das dificuldades de previsão da exata proporção desses riscos, sua incorporação às taxas de retorno exigidas dos ativos pode ser dificultada pela retração da demanda por recursos.

<sup>4</sup> Para uma fundamentação teórica do papel dos bancos públicos para o desenvolvimento econômico, ver Hermann (2009).

Essa combinação de coisas torna o financiamento do desenvolvimento econômico uma tarefa difícil e cara, o que contribui para tornar o mercado financeiro, sistematicamente, “incompleto” no que tange às necessidades de financiamento do desenvolvimento.<sup>5</sup> A elevada incerteza que, normalmente, marca as operações financeiras a longo prazo e, em especial, as associadas a investimentos nos (novos) setores líderes do desenvolvimento a cada período é o principal entrave à completude do mercado financeiro, justificando, ou mesmo requerendo, a atuação de um banco público.

Outra condição que justifica a atuação de um banco público, especialmente nos países menos desenvolvidos, é a necessidade de autonomia financeira para a implementação de políticas de desenvolvimento. Tais políticas devem envolver medidas de estímulo a investimentos privados em setores estratégicos (infraestrutura, inovações etc.), ou mesmo programas de investimentos públicos nesses setores, em montantes bem maiores que a média histórica do país em questão (GERSCHENKRON, 1962). Isto pode ser financiado, em parte, com recursos orçamentários (tributos) e/ou via emissão de dívida pública. No entanto, essa estratégia pode ser limitada pela restrição orçamentária do governo, cujos recursos disponíveis (total de tributos e dívida) sofrem ingerências políticas e legais e são disputados por diversos tipos de despesa. Nessas condições, bastante comuns nos países em desenvolvimento, a atuação de um banco público contribui para ampliar a autonomia política e financeira do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento.

A autonomia financeira do banco público tende a ser maior que a do governo por causa da possibilidade de o primeiro recorrer a fontes de *funding* mais diversificadas, como a captação de poupança doméstica (voluntária ou compulsória), empréstimos de outros bancos (nacionais ou estrangeiros) e, no caso de bancos públicos já em operação e bem-sucedidos há alguns anos, também o reinvestimento do excedente operacional. A maior autonomia financeira confere-lhe também maior autonomia política na alocação de recursos, já que, no banco público, a concorrência por despesas alternativas ao financiamento de investimentos (privados ou públicos) tende a ser menor que no Tesouro Nacional.

Por fim, outra importante função macroeconômica de um banco público é a atuação anticíclica no mercado de crédito, mantendo ou mesmo expandindo a oferta de fundos nas fases recessivas da atividade econômica. Nessa função, justifica-se inclusive a atuação do banco público no crédito a curto prazo – para capital de giro das empresas, por exemplo – já que o objetivo, nas fases recessivas, é conter a tendência de queda do grau de utilização da capacidade instalada, e não, diretamente, expandir a capacidade instalada.

As motivações para sua criação sugerem algumas condições de funcionalidade dos bancos públicos para o desenvolvimento econômico.

<sup>5</sup> Um mercado é dito incompleto quando algum(ns) segmento(s) teoricamente possível(is) é(são), na prática, inexistente, seja por desinteresse do lado da oferta, seja por desinteresse do lado da demanda.

A incompletude do mercado aponta como papel essencial de um banco público a provisão de crédito aos setores desassistidos e estratégicos para o desenvolvimento, sob condições viáveis, isto é, não inibidoras do investimento. Para tanto, é essencial que o banco público seja capaz de disponibilizar, de forma regular, linhas de financiamento a prazos adequados e a custos mais baixos – mas não necessariamente subsidiados – que os exigidos pelas instituições privadas, caso entrassem nesse mercado. Isto é possível porque, idealmente, o banco público não define suas taxas de juros com base em metas de lucro, mas sim de equilíbrio financeiro entre os fluxos de receita e despesa. Além disso, o banco público pode ter como parte de sua “missão” a função de assumir alguns tipos de riscos rejeitados pelas instituições privadas. Para tanto, é necessário que o Tesouro Nacional, na qualidade de controlador do banco público, disponha de mecanismos de compartilhamento de riscos, ou mesmo de perdas, com o banco público, tais como: seguros ou fundos constituídos para esse fim.

No entanto, se o ativo do banco público for excessivamente concentrado em setores de alto risco, esses mecanismos compensatórios podem mostrar-se insuficientes ou demasiadamente onerosos – ou mesmo inviáveis – para o Tesouro. Assim, a manutenção de empresas e/ou setores de boa qualidade de risco na carteira de crédito do banco público, ainda que estes possam ser atendidos pelo mercado privado, pode ser indicada, não apenas como meio temporário de adaptação do banco às condições do mercado, mas como instrumento regular de defesa da qualidade do risco de seu ativo. Nesse caso, uma função adicional dos bancos públicos seria a indução dos bancos privados a operarem com custos menores para os tomadores em disputa, admitindo-se que o banco público seja capaz de cobrar juros menores que esses bancos pelas razões já apontadas.

O requisito da autonomia financeira recomenda uma estrutura de *funding* pouco dependente de recursos orçamentários convencionais, isto é, derivados dos impostos. Essa mesma condição pavimenta a capacidade de atuação anticíclica do banco público, já que, para tanto, o banco deve ser capaz de expandir suas operações em períodos de retração econômica e, portanto, de restrição orçamentária. Contudo, deve ser evitada também uma elevada dependência do banco público em relação à captação de recursos em mercado – via depósitos voluntários, empréstimos de outros bancos e/ou emissões de ações e títulos. Essas fontes trazem também limitações à atuação do banco público, podendo implicar custos de *funding* mais elevados ou mesmo a insuficiência de recursos nas fases de pessimismo do mercado, inviabilizando, pelo menos, sua atuação anticíclica.

Assim, embora possa contar com recursos de mercado, o requisito da autonomia financeira sugere que o banco público deva apoiar sua estrutura de *funding*, predominantemente, em recursos “extramercado”, tais como: fundos para fiscais – contribuições destinadas especificamente ao banco ou a programas de desenvolvimento. Além dessa, outra fonte regular de *funding* para um banco público deve ser o autofinanciamento, isto é, o reinvestimento de recursos próprios, decorrentes das receitas de suas operações. Em complemento



a essas duas fontes, uma terceira fonte de *funding* adequada a um banco público são empréstimos de organismos internacionais de desenvolvimento – como o Banco Mundial – que, por operarem com critérios e objetivos semelhantes, tendem a disponibilizar recursos a custos e prazos compatíveis com os requeridos por um banco público.

Por fim, uma condição geral de funcionalidade de um banco público é que a política macroeconômica em curso seja coordenada com as políticas de desenvolvimento econômico que justificam a existência do banco público. Por exemplo, na presença de uma política monetária restritiva, a tentativa de expansão do crédito pelo banco público pode ser limitada pela insuficiência de *funding* no banco, ou mesmo de projetos de investimento a serem financiados. Esta, porém, é uma condição que diz respeito à orientação da política macroeconômica, e não à gestão do próprio banco público.

## 2

# BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO DOS ANOS 1980-1990

### 2.1

#### OS ANOS 1980

Ao longo das décadas de 1950-1970, a despeito de algumas tentativas de formação de uma estrutura privada de financiamento a longo prazo, todas as fases de avanço no processo de industrialização no Brasil apoiaram-se em uma combinação de autofinanciamento, capital externo (crédito bancário e investimentos diretos) e crédito público federal. Este último esteve, basicamente, a cargo do Banco do Brasil (BB), com foco no setor agrícola, da Caixa Econômica Federal (CEF), voltada prioritariamente para o setor imobiliário, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE),<sup>6</sup> com foco na indústria (MONTEIRO FILHA, 1994; GUTH, 2006).

A década de 1980, como se sabe, marca uma fase de instabilidade monetária (alta inflação e volatilidade das taxas de câmbio e juros), crise fiscal, ausência – ou mesmo inviabilidade – de políticas de desenvolvimento e estagnação econômica no Brasil, bem como em outros países latino-americanos, sendo, por isso, conhecida na região como “década perdida”. O período marca também uma fase de grandes dificuldades financeiras nos três maiores bancos públicos do país.

O BB e a CEF tiveram suas receitas operacionais fortemente atingidas pela crise econômica, diante do elevado comprometimento do ativo desses bancos com setores e operações também fortemente penalizados pela recessão (setores rural e habitacional, respectivamente, além do crédito para capital de giro ao comércio e à indústria). Na segunda metade dos anos 1980, a situação financeira dos dois bancos foi ainda agravada por fatores associados à própria necessidade de reestruturação dos bancos públicos. Em 1986, a CEF incorporou o falido Banco Nacional da Habitação (BNH) e, com ele, o estoque de créditos pendentes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado em 1964, e passou a ser o gestor do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966. No mesmo ano, com a reorganização do sistema monetário nacional, como parte da reforma monetária que compôs o Plano Cruzado, visando à estabilização de preços, foi extinta a chamada “Conta

<sup>6</sup> Somente a partir de 1982, o BNDE tornou-se Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Movimento” do BB no Banco Central do Brasil (Bacen). Por meio desta, o BB tinha livre acesso a recursos do Bacen, via expansão da base monetária, para cobrir eventuais – na verdade, frequentes – déficits de liquidez.

Na década de 1980, em parte, por imposição da crise fiscal, os dois bancos passaram também por um processo de gradual – e parcial – substituição de fontes orçamentárias (fiscais e parafiscais) de *funding* por recursos captados em mercado. Essa mudança na estrutura do passivo do BB e da CEF representou um encarecimento de seus custos de operação, não acompanhado, proporcionalmente, pelas receitas operacionais – de empréstimos. Estas foram penalizadas tanto pela redução dos volumes de operação quanto pela manutenção de critérios “típicos de banco público” para a definição dos custos, dos prazos de seus empréstimos, bem como das condições de reestruturação (alongamento) daqueles não pagos. Como sintetizam Andrade e Deos em relação ao BB:

[...] após 1986, as contas do Banco ficaram marcadas por uma inconsistência fatal: as *operações ativas* encontravam-se sob forte influência da política econômica e as *operações passivas* crescentemente sujeitas às condições de mercado. [...] O resultado foi um crescente descasamento dos prazos e custos entre captações e aplicações (VIDOTTO, 2002, p. 285-286) (ANDRADE; DEOS, 2007, p. 7-8, itálicos do original).

O mesmo quadro aplicava-se à CEF à época, apesar da diferença entre a composição do ativo dos dois bancos no que tange aos setores de atividade mais problemáticos (o rural, no BB, e o habitacional, na CEF).

O BNDES foi menos atingido pela inadimplência em sua carteira de crédito na década de 1980. Esta era concentrada, à época, em grandes empresas privadas, executoras de grande parte dos projetos de investimento priorizados no II Plano Nacional do Desenvolvimento (PND), que se estenderam aos primeiros anos da década de 1980. Além da maior resistência “natural” de grandes empresas, bem capitalizadas, a períodos de retração dos negócios, grande parte das empresas do setor industrial financiadas pelo BNDES nos anos 1970 tornou-se importante fonte de exportações, a partir de meados da década de 1980, quando se inicia a recuperação da economia mundial – embora não da economia brasileira. Em suma, o perfil de inserção interna e externa dos setores e das empresas de maior peso na carteira de crédito do BNDES nessa década preservou, em certa medida, a capacidade de geração de receitas pelo banco em meio à crise econômica.

Além disso, tendo mantido um papel central no ajuste externo do país nos anos 1980 – como principal financiador dos setores de energia, infraestrutura e indústria, especialmente a exportadora – o banco passou a contar com novas fontes de *funding*, cativas e estáveis, porque derivadas de fundos parafiscais transferidos para o BNDES ou mesmo criados para financiar o apoio do banco a setores específicos. Foram eles: o Fundo de Investimento Social (Finsocial), criado em 1982, formado por contribuições sobre o lucro das empresas e voltado para o financiamento de atividades de interesse social – que agregou o “S” à sigla do banco; o Fundo da Marinha Mercante (FMM), que passou a ser gerido pelo BNDES, a partir de 1983; e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado em 1988 (GUTH, 2006), que veio a se tornar a principal fonte “externa” de *funding*

do banco. A Constituição Federal (CF) de 1988 criou o FAT com recursos da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que já existiam desde 1970, e determinou que, pelo menos, 40% desse Fundo fosse regularmente direcionado ao BNDES, na forma de recursos não amortizáveis, a um custo para o banco limitado a 6% ao ano, como remuneração ao FAT.<sup>7</sup> Assim, ao contrário do que ocorreu no BB e na CEF, a estrutura passiva do BNDES tornou-se mais barata e segura, já que o direcionamento dos recursos ao banco era garantido pela simples ocorrência do fato gerador da arrecadação dos referidos fundos.

As novas fontes de *funding* a que o BNDES teve acesso a partir dos anos 1980, especialmente a partir da criação do FAT em 1988, permitiram que o banco mantivesse seu papel “típico de banco público” também do lado do ativo, concedendo crédito a custos menores que os dos bancos privados – mas não necessariamente subsidiados – e direcionado a setores prioritários para o desenvolvimento (GUTH, 2006). Mais que isso, essas novas fontes de recursos viabilizaram a continuidade de sua atuação como principal provedor de crédito a longo prazo no Brasil – embora a demanda por este tipo de crédito tenha se retraído em função da recessão – sem a geração de descasamentos de custos e prazos preocupantes e, portanto, sem riscos excessivos para a própria situação financeira no futuro e, por extensão, para as contas públicas. Ainda assim, a forte retração da atividade econômica do período, ao comprometer todo tipo de arrecadação dela decorrente, impôs redução dos níveis de operação do banco, cujos desembolsos passaram de aproximadamente 11% da formação bruta de capital fixo (FBCF), em 1979, para a média de 8% entre 1980-1987 e para 4% entre 1988-1990 (GUTH, 2006).

É importante notar que, a despeito das dificuldades que cercaram a atuação dos bancos públicos no Brasil nos anos 1980, ao fim desta década o setor público ainda detinha a maior parcela do mercado de crédito do país, com 67% do crédito total – aos setores privado e público – na média dos anos 1988-1990 (Tabela 1). A contribuição do BB e da CEF para esse resultado deveu-se, em grande parte, ao efeito contábil dos créditos em atraso, que, no balanço dessas instituições, implicaram aumento “forçado” do estoque de crédito em aberto. No caso do BNDES, explica-se, essencialmente, pela combinação de três fatores: i) a atuação do banco no setor energético, que assume papel central em sua política de crédito – o banco passa a apoiar o Proálcool, por exemplo, a partir de 1979; ii) a tentativa, nem sempre bem-sucedida, de concluir investimentos aprovados no início da década – alguns foram, de fato, interrompidos; e iii) a extensão ou o reforço da atuação do banco em novas áreas – basicamente, agricultura, (visando, principalmente, ao aumento das exportações), pequenas e médias empresas (visando à geração de emprego) e programas sociais (GUTH, 2006). É também desse período (1982) a criação do BNDES Participações (BNDESPAR), que institucionalizou a atuação do banco por meio, também, do mercado de capitais, pela aquisição de ações e participações no capital de empresas. Essas operações, porém, não afetam o indicador de desembolso, que inclui apenas as operações de crédito.

<sup>7</sup> A partir da criação da taxa de juros de longo prazo (TJLP), em 1994, esta taxa passou a ser a referência para remuneração do FAT pelo BNDES, mas foi mantido o teto de 6% ao ano, sendo a diferença a maior, se houver, convertida em saldo devedor exigível a longo prazo (BNDES, 2007b). Como a TJLP manteve-se, até 2009, superior ao teto, o custo efetivo dos recursos do FAT para o banco manteve-se fixo em 6% ao ano.

Quanto à alocação de recursos (Tabela 2), não é perceptível também, até o fim da década de 1980, alguma mudança mais substancial. Refletindo ainda o maior comprometimento dos bancos públicos com as políticas governamentais, predominam os setores público, habitacional e rural na alocação do crédito desses bancos: em 1990, o setor público foi o destino de 39% do crédito dos bancos públicos, ante apenas 7% do crédito dos bancos privados; o setor habitacional, de 31% dos bancos públicos e de 37% dos bancos privados; e o setor rural, de 10% dos bancos públicos, ante 4% dos bancos privados.

## 2.2 OS ANOS 1990<sup>8</sup>

A partir de fins da década de 1980, a exemplo de diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento, adotou-se no país um novo modelo de política de desenvolvimento econômico, de caráter liberalizante. Neste, idealmente, o desenvolvimento deveria ser orientado pelas iniciativas e pelos interesses do setor privado (do “mercado”), e não mais por ações comandadas ou financiadas pelo Estado. No campo da gestão macroeconômica, o novo modelo preconizava uma política pautada por estabilidade de preços e equilíbrio fiscal como objetivos permanentes – condições que, supostamente, favoreceriam o desenvolvimento econômico. No setor financeiro, recomendava-se uma política de liberalização, pautada pela desregulamentação e pela abertura do mercado financeiro nacional a instituições e fluxos de capital estrangeiros, aliada à forte redução, ou mesmo extinção, dos mecanismos de atuação direta do Estado no setor – o que seria obtido por meio de programas de privatização de bancos.

Inicialmente, apenas a nova política financeira foi posta em prática, sendo gradativamente aprofundada, a partir da segunda metade dos anos 1990. Em meados de 1994, iniciou-se a estabilização monetária, com a implementação bem-sucedida do Plano Real, e somente a partir de 1998 iniciou-se uma política de ajuste fiscal, pautada por metas de superávit primário, visando a zerar o déficit nominal do setor público – ainda não obtida, até 2008.

O Plano Real teve efeitos diretos sobre as condições de operação dos bancos públicos, bem como dos bancos privados. A estabilização de preços reduziu bruscamente o imposto inflacionário incidente sobre a economia brasileira e, com ele, a receita de *floating* dos bancos. Essa perda foi, em parte, compensada pelo aumento das operações de crédito, especialmente por parte dos bancos privados, e da receita com tarifas bancárias (IBGE; ANDIMA, 1997). Essa expansão do crédito, porém, deu-se na contramão da política monetária, cuja orientação era claramente restritiva no período, o que impunha elevado risco de crédito às operações. Esse risco rapidamente se manifestou nos índices de inadimplência das dívidas bancárias: os empréstimos em atraso e em liquidação passaram de uma média de 7,7% do total entre julho/1994 (início do Plano Real) e

8 Salvo quando explicitamente indicado de outra forma, a análise desta seção, relativa aos anos 1990, baseia-se em Hermann (2002, cap. 8).

fevereiro/1995, para 9,1% entre março/junho/1995 e 12,6% no segundo semestre do mesmo ano (BACEN, 1996). Foram particularmente afetados pelo contexto macroeconômico desse período os bancos de pequeno porte e os bancos públicos, especialmente o BB e a CEF, e os bancos estaduais.

Os bancos menores foram prejudicados por sua excessiva dependência com relação às receitas inflacionárias. Essa condição contribuiu também, embora em menor escala, para as dificuldades dos bancos públicos. O peso das receitas inflacionárias no produto interno bruto (PIB) desse segmento havia alcançado 68% em 1993, caindo bruscamente a partir de então, para 38% em 1994 e 2,5% em 1995 (IBGE/ANDIMA, 1997, p. 46). Além disso, desde os anos 1980, os índices de inadimplência nos bancos públicos eram maiores que nos bancos privados e essa tendência foi agravada no biênio 1994-1995. A política monetária do período afetou negativamente a capacidade de pagamento dos devedores de empréstimos rurais e habitacionais, indexados à taxa de juros do mercado, por meio da taxa referencial (TR).<sup>9</sup> Isto penalizou fortemente o BB e a CEF, nos quais esses empréstimos tinham elevado peso no ativo e que, à época, já acumulavam um estoque considerável de créditos de difícil recuperação, ou mesmo irre recuperáveis.<sup>10</sup>

Os elevados prejuízos do BB em 1995 e 1996 levaram o governo federal a coordenar uma operação de capitalização do banco neste último ano, pela emissão de R\$ 8 bilhões em novas ações, sendo R\$ 6,4 bilhões adquiridas pelo próprio Tesouro Nacional, R\$ 1,1 bilhão pelo Fundo de Previdência do Banco do Brasil (Previ) e R\$ 500 milhões pelo BNDESPAR (ANDRADE e DEOS, 2007). No mesmo ano, a Medida Provisória (MP) nº 1.510/1996 instituiu medidas jurídicas, visando a facilitar a recuperação de créditos imobiliários, ou dos imóveis financiados, pela CEF.

O BNDES, mais uma vez, foi uma exceção entre os bancos públicos, tendo expandido suas operações de crédito na segunda metade da década, embora não para os mesmos setores de antes. Como sintetiza Guth:

Com a conclusão dos projetos de investimento iniciados durante o II PND [...], perdem importância setores da indústria pesada e ganha importância a integração competitiva da economia nacional com a internacional. Assim, dentro da lógica do novo modelo de desenvolvimento, o Banco direciona suas prioridades para o processo de privatização e setores exportadores, além de pequenas e médias empresas e projetos sociais (2006, p. 131).

No segmento de crédito a longo prazo, o “motor” da recuperação das operações do BNDES nos anos 1990 foi o programa de privatização, oficialmente lançado em 1990. Suas operações tiveram início em 1991, mas concentraram-se no período 1996-2000 (84% das vendas do período 1991-2001) e, principalmente, no

9 A TR foi criada no Plano Collor II (1991) como um indexador *forward* de contratos, em substituição à inflação passada. Sua sistemática de cálculo já foi alterada diversas vezes desde então, mas o princípio básico foi mantido: a TR é formada pela média das taxas pagas sobre Certificados de Depósito Bancário (CDBs) emitidos por uma amostra de 30 bancos selecionados semestralmente, deduzida de um percentual (o “reduzidor”) definido pelo governo.

10 No caso dos bancos estaduais, as dificuldades de recuperação de créditos concedidos aos respectivos governos já eram também um problema antigo, que foi agravado pelos déficits crescentes dos estados – com raras exceções – neste período.

biênio 1996-1997 (63% das vendas até 2001).<sup>11</sup> O banco assumiu as funções de gestor do programa, atuando como um dos financiadores na aquisição, bem como na fase de saneamento financeiro das empresas a serem privatizadas.

Diante dos problemas bancários que se seguiram ao Plano Real e que se estenderam a diversos bancos privados, foi instituído, em fins de 1995, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) pelo qual o Banco Central disponibilizava linhas especiais de crédito a bancos sólidos interessados em adquirir os ativos daqueles em dificuldades. Em 1997, foi criado o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), semelhante ao Proer, mas voltado exclusivamente para o saneamento dos bancos estaduais, visando à sua posterior privatização. O objetivo de redução da presença de bancos públicos estaduais no setor ganhou novo instrumento em 1998, com a regulamentação das "Agências de Fomento" (Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN nº 2574/1998), vetando sua transformação em qualquer tipo de instituição financeira.

Paralelamente a essas medidas focalizadas, diversas medidas de regulamentação bancária prudencial foram editadas ou reforçadas a partir da segunda metade da década de 1990, visando ao controle dos riscos assumidos pelos bancos em geral, incluindo os bancos públicos. Nesse aspecto, uma importante medida já havia sido implementada antes da emergência dos problemas bancários associados ao Plano Real, como parte do esforço de reintegração do país ao mercado financeiro – e bancário, em particular – internacional. Em abril de 1994, o país aderiu ao Acordo de Basileia, coordenado pelo Bank for International Settlements (BIS), pelo qual os bancos centrais signatários passavam a exigir dos bancos sob sua supervisão a manutenção de capital mínimo de 8% sobre o ativo ponderado pelo risco. Como medida de reforço da regulamentação prudencial, em 1997, esse percentual foi elevado para 11% no Brasil. Outra importante medida nesse sentido foi a Resolução CMN nº 2.682, de dezembro de 1999, que elevou a exigência de provisões contra créditos duvidosos, criando nove categorias de risco de crédito, com provisões de 0% (créditos AA, sem atraso) a 100% (categoria H, com atraso superior a 180 dias).

Os bancos públicos foram enquadrados em todos os itens da nova regulamentação bancária, criada a partir de meados da década de 1990, sob as mesmas condições vigentes para os bancos privados. Além disso, a nova concepção do papel dos bancos públicos, aliada às dificuldades financeiras herdadas da década de 1980 e agravadas nos primeiros anos da estabilização monetária, deu origem a um amplo e gradual programa de privatização de bancos de atuação regional. Entre a segunda metade da década de 1990 e a primeira dos anos 2000, foram privatizados, praticamente, todos os bancos estaduais.

Os bancos públicos federais não chegaram a ser incluídos em qualquer programa de privatização, mas não ficaram também imunes ao novo modelo de regulamentação bancária. Nos bancos públicos federais aqui

11 O valor acumulado das vendas entre 1991-2001 foi de US\$ 103,3 bilhões (BNDES, 2001).

analisados, um novo modelo de gestão foi gradualmente implementado. Esses bancos passaram a ser geridos por critérios de operação semelhantes aos de bancos privados.<sup>12</sup> Na gestão do passivo, manteve-se a tendência, iniciada nos anos 1980, à complementação do *funding* com captações de recursos privados em mercado – à exceção do BNDES, como já mencionado. Na gestão do ativo, a mudança operacional atingiu os três bancos analisados e pautou-se por duas diretrizes básicas: i) o já mencionado enquadramento dos bancos públicos em todas as medidas de regulamentação prudencial adotadas para os bancos privados; ii) a adoção de critérios tipicamente privados de seleção de projetos e aplicações financeiras em geral, com base em análises de retorno e risco, bem como em metas de rentabilidade.

A política financeira implementada nos anos 1990 deu início a um processo de “encolhimento” relativo do crédito público, que passou de 65% do crédito total em 1991 para 50% em 1999 (Tabela 1). Esse movimento, porém, foi assimétrico entre os três bancos aqui analisados, quando comparados com os 50 maiores bancos do país (Tabela 3):<sup>13</sup> na comparação entre os anos de 1995 – primeiro dado disponível nessa forma – e 1999, a participação do BB recua de 21% para 14% das operações de crédito dos 50 maiores bancos; a da CEF sobe de 23% para 27% e a do BNDES, de aproximadamente 5% para 13%. Há, porém, uma diferença importante entre o aumento desse percentual nos dois últimos: no BNDES, ele reflete uma tendência “genuína” de aumento do crédito, enquanto na CEF representa ainda o efeito contábil do alongamento forçado de créditos em atraso. Prova disso é a abrupta e contínua queda relativa dessas operações na CEF, após a reestruturação de 2001 – comentada a seguir –, não observada no BNDES. Essa assimetria explica-se, em parte, pelas diferenças antes apontadas quanto ao perfil do crédito nos três bancos e reflete-se também no peso relativo das operações de crédito nos balanços de cada um deles (Tabela 4): entre 1995 e 1999, este recua de 44% para 24% no BB, de 49% para 46% na CEF e apresenta tendência oposta no BNDES, em que se eleva de 18% para 31% nas operações diretas e de 35% para 42% nas indiretas – por meio de agentes financeiros privados, contabilizadas nas “relações interfinanceiras” –, totalizando 73% do ativo em 1999, ante 53% em 1995.

Quanto à alocação de recursos (Tabela 2), a principal mudança provocada pela política financeira dos anos 1990 foi a sensível queda da participação relativa do setor público como destino do crédito dos bancos públicos, que passa de 39% para 14% entre 1990 e 1999. Esse espaço é, em grande parte, ocupado pela indústria, cujo peso relativo se eleva de 14% para 24% no mesmo período, em função da maior atuação do BNDES. O restante é distribuído pelos demais setores, refletindo a maior diversificação das operações do BB e da CEF.

12 Para análises detalhadas das mudanças operacionais ocorridas no BB e no BNDES nos anos 1990-2000, ver, respectivamente, Andrade e Deos (2007) e Guth (2006). Para os bancos públicos em geral, ver Vidotto (2003).

13 Cabe esclarecer que o BNDES não integra o “Consolidado Bancário I”, do qual deriva o grupo de 50 maiores bancos do país. Esse Consolidado inclui apenas instituições que integram o sistema de pagamentos, isto é, que operam com depósitos à vista. O BNDES integra o “Consolidado Bancário II”, que agrega as demais instituições financeiras, exceto as cooperativas de crédito, que compõem o “Consolidado Bancário III”. Para efeito de nossa análise, porém, o BNDES é comparado ao grupo dos 50 maiores bancos, com o BB e a CEF, porque este é o universo mais representativo do setor bancário brasileiro.



Na composição do passivo, é nítida a tendência ao aumento do peso relativo das captações em mercado do BB e da CEF, bem como o elevado grau de alavancagem desses bancos, expresso nos baixos percentuais do patrimônio líquido (PL) no total do passivo (Tabela 5). Entre 1995 e 1999, aquelas captações passaram de 6% para 12% do passivo no BB e de 5% para quase 8% na CEF. No mesmo período, o PL desses bancos manteve-se, respectivamente, na média de 5,5% e 4% do passivo. Essa composição contrasta com a do BNDES, que demonstra baixo grau de alavancagem – com um PL de 19% do passivo, na média de 1995-1999 – e nula dependência em relação a captações em mercado. Outra diferença importante entre o BNDES e os dois outros bancos públicos é o elevado peso relativo das obrigações por empréstimos e repasses no primeiro (média de 51% entre 1995-1999), diante dos demais (média de 15% no BB e de 1% na CEF no mesmo período). Isso reflete a maior importância do BNDES como “braço financeiro” de políticas de desenvolvimento econômico.

# 3

## CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL NOS ANOS 2000

### 3.1

#### A POLÍTICA MACROECONÔMICA E FINANCEIRA

O Plano Real, como se sabe, foi acompanhado de um quadro de crescente vulnerabilidade externa, expressa em crescentes déficits em transações correntes. Com a deterioração do mercado financeiro internacional, a partir da crise cambial asiática, deflagrada em 1997, esse quadro culminou na crise cambial brasileira de janeiro de 1999.

Nos anos 2000, apesar da sensível mudança no cenário macroeconômico doméstico e externo, a orientação das políticas macroeconômica e financeira – incluindo o tratamento aos bancos públicos – não sofreu mudanças importantes. Em particular, as mudanças no modelo de gestão do BB e da CEF foram reforçadas a partir de 2001. Apenas o BNDES manteve seu perfil de atuação no processo de desenvolvimento econômico do país.

No campo da política macroeconômica, a estabilidade de preços manteve-se como prioridade, subordinando outros objetivos, mas alterou-se seu modelo de gestão. A âncora cambial foi substituída pelo regime de câmbio flutuante; a política monetária passou a ser regida por um regime de metas de inflação, com metas decrescentes; e a política fiscal passou a perseguir metas de superávit primário, visando à redução do déficit nominal do setor público. A partir de maio de 2000, esse novo modelo de política fiscal foi ainda complementado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que instituiu, para as três esferas de governo, uma série de regras de conduta para formulação e execução orçamentária, visando a controlar o endividamento do setor público.

Diante do quadro de vulnerabilidade externa que caracterizou a economia mundial nos anos 1998-2003 – como desdobramento da crise asiática – e da consequente instabilidade cambial no Brasil, o perfil de política monetária e fiscal dos anos 2000, ao priorizar a estabilidade de preços, acabou por seguir, a maior parte do tempo, uma orientação restritiva no que tange ao crédito, aos gastos públicos e à atividade econômica em geral. Isto reforçou a tendência ao estreitamento do espaço de atuação dos bancos públicos, exceto no caso do BNDES, como se demonstra a seguir.

## 3.2

### OS BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL NOS ANOS 2000-2008

A flexibilização cambial, aliada à política restritiva, favoreceu os setores exportadores. Com isso, a atuação do BNDES junto a esses setores ampliou-se fortemente a partir de 1999 (HERMANN, 2010), contribuindo para a sensível recuperação das contas externas do país nos anos 2000. Além do maior apoio à exportação, outro importante fator de preservação e até ampliação do espaço de atuação do BNDES decorreu de uma mudança, ainda incipiente, na postura do governo em relação à política de desenvolvimento econômico. Em março de 2004, o governo Luiz Inácio Lula da Silva lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) (MDIC, 2007) – retomando, embora em novos moldes, um tipo de política de desenvolvimento abandonado no início dos anos 1990. Com a Pitce, os programas governamentais de apoio à exportação passam a ser integrados a programas de apoio ao desenvolvimento industrial, com foco em setores com elevada capacidade de inovação, visando ao aumento da competitividade (CARVALHO JR., 2005).<sup>14</sup>

O BNDES participou diretamente da formulação da Pitce, com outros órgãos do governo, e figura como um dos principais financiadores públicos dessa política. A partir de 2007, o banco assumiu o mesmo papel também em outro programa de governo: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa ousado de investimentos públicos e privados em infraestrutura, especialmente em transportes e energia, da ordem de R\$ 500 bilhões para o período 2007-2010.

O BB e a CEF, embora tenham também expandido suas operações de crédito a partir de 2004, o fizeram de “forma horizontal”, diversificando suas áreas de atuação, em direção a segmentos de mercado típicos dos bancos privados – como o financiamento de bens de consumo duráveis e a gestão de recursos de terceiros, por meio de fundos de investimento com perfis diversos, inclusive voltados para clientes de alta renda – caso do BB. Nos anos 2000, com mais intensidade que na década de 1990, os dois bancos vêm buscando conciliar suas funções de bancos públicos com práticas operacionais típicas de banco privado. No BB, trata-se de uma tendência antiga que, segundo o próprio banco, remonta a 1986:

A partir de 1986, quando deixa de ser autarquia de crédito, o Banco do Brasil passa a incrementar as suas funções de banco comercial, conquistando a liderança em vários nichos do mercado financeiro nacional. [...] À função de principal agente financeiro da União, o Banco do Brasil agregou as qualidades de empresa competitiva e moderna, integrada ao ambiente da nova economia. O seu papel dual, de agente de políticas públicas e de banco de mercado, é o seu diferencial e a sua principal vantagem competitiva (BB, 2000).

<sup>14</sup> Os setores selecionados como prioritários para a Pitce foram fármacos, semicondutores, *softwares* e bens de capital.

No caso da CEF, essa nova orientação refletiu, fundamentalmente, as diretrizes do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PFIFF), lançado em junho de 2001. O PFIFF foi motivado, essencialmente, pelas dificuldades dos bancos públicos federais, exceto o BNDES, em cumprirem a regulamentação prudencial imposta em fins dos anos 1990 – em particular, a adequação de capital à “regra de Basileia” e as novas provisões para créditos duvidosos. No caso da CEF – bem como do BNB e do Basa–, foi necessária uma operação de capitalização por parte do Tesouro Nacional (de R\$ 9,3 bilhões na CEF). Além da reestruturação patrimonial, o PFIFF envolveu uma série de mudanças de procedimentos nos bancos públicos-alvo, reforçando a tendência à aproximação entre seus modelos de gestão e os de bancos privados. O documento oficial do programa (MF, 2001) explicita claramente esta intenção:

[...] o governo está determinado a impor aos bancos públicos a mesma disciplina a que estão submetidos os bancos privados. Trata-se de assegurar que as instituições públicas federais estejam preparadas tanto para competir como bancos comerciais como também para desempenhar com eficiência sua missão de fomento ao desenvolvimento econômico e social dado que sua privatização neste governo é hipótese definitivamente afastada [...].

O saneamento patrimonial virá acompanhado de novas medidas que visam pôr fim a uma longa e recorrente história de desequilíbrios nas instituições públicas federais [...]. Os subsídios deverão passar a constar da proposta de lei orçamentária encaminhada à deliberação do Congresso Nacional. [...] Providências destinadas a oferecer remuneração adequada às instituições financeiras com recursos equalizados pelo Tesouro Nacional já vêm sendo implementadas. Haverá a necessidade de adequar a remuneração de um conjunto de outras operações [...] (MF, 2001).

No caso do BB, que já atuava como empresa de capital aberto, com ações negociadas em Bolsa,<sup>15</sup> o PFIFF incluiu ainda, como “medidas complementares”:

proposta de atualização do Estatuto da Empresa no sentido de aperfeiçoar mecanismos de gestão e adequar-se às exigências do “Novo Mercado”; negociações com a Bovespa para ingresso imediato no nível I do “Novo Mercado”; aprimoramento da segregação da administração de recursos de terceiros com completa autonomia de gestão na BB DTVM que passará a ser denominada BB Administração de Ativos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (MF, 2001).

O *Novo Mercado* é o mais exigente, entre os segmentos especiais de negociação de ações, criados pela Bovespa, a partir de 2000, para estimular empresas a adotarem melhores práticas de governança corporativa. Estas envolvem, basicamente, regras de transparência na divulgação de informações, de distribuição regular de dividendos, de proteção a acionistas minoritários e de manutenção de um nível mínimo de ações em mercado – de 25% do capital social da empresa, no caso do Novo Mercado – de modo que lhes garanta um

<sup>15</sup> O BB opera como companhia de capital aberto desde sua criação em 1808. No entanto, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que regula o mercado de ações no Brasil, só foi criada em 1976, o banco passa a ter suas ações negociadas em bolsa apenas a partir de 1977 (BB, 2009).

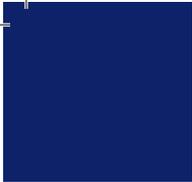


grau razoável de liquidez. Embora o BB não tenha ainda completado seu enquadramento nesta listagem especial – mantendo aproximadamente 22% de ações em mercado –, o compromisso assumido junto à Bovespa e aos acionistas, em geral, é marco importante no novo modelo de gestão da empresa, rumo a “uma gestão guiada pela lógica privada, em detrimento de sua ação pública, e a despeito do aumento da participação do Tesouro em seu capital” (ANDRADE; DEOS, 2007, p. 20). Nos anos 2000, a “ação pública” do BB e da CEF refletiu-se, basicamente, em dois aspectos mantidos de suas origens: i) o caráter geograficamente abrangente da presença desses bancos, únicos no país com agências, postos ou correspondentes bancários em todos os municípios brasileiros, promovendo a “bancarização” da população de baixa renda; e ii) a gestão de fundos e programas sociais do governo, intensificados no governo Lula.

Essas formas de atuação, aliadas àquela diversificação em direção ao financiamento do consumo, explicam o sensível aumento das pessoas físicas como destino do crédito dos bancos públicos: entre 1999 e 2008, sua participação relativa saltou de 6% para 17% do crédito total desses bancos (tabela 2). Outra mudança importante na alocação de recursos dos bancos públicos nos anos 2000 foi a abrupta redução do peso relativo do crédito habitacional: com a reestruturação da CEF em 2001, grande parte desse crédito, em prolongado atraso, foi transferida para a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), criada pelo PFIFF, exclusivamente para este fim. Com isso, o crédito habitacional reduz sua participação no destino do crédito dos bancos públicos, de 32% em 2000 para 20% em 2001 e 10% em 2008.

De modo geral, a política financeira dos anos 2000 deu continuidade ao processo de redução da participação relativa dos bancos públicos no setor: o crédito de origem pública reduziu-se de 50% do crédito total em 1999 para 36% em 2008 (tabela 1). Tal como nos anos 1990, essa redução foi também assimétrica entre os três bancos em análise. No universo dos 50 maiores bancos em operação no país, o crédito do BB elevou-se de 14% para 22% do crédito total desses bancos entre 1999 e 2008; o da CEF recuou fortemente, de 27% para 9% no mesmo período; e o do BNDES elevou-se até 2003 – de 13% para 18% – e recuou para 11,5% em 2008 (tabela 3). Essas diferenças refletem a distinta composição do ativo dos três bancos, já que o BNDES concentra sua atuação nas operações de crédito (85%, em média, entre 2001-2008, incluindo as operações indiretas), enquanto o BB e a CEF vêm diversificando suas formas de atuação (Tabela 4), aproximando sua estrutura de ativo da encontrada nos bancos privados, na qual as operações de crédito representam, em média, menos de 50% do ativo total.

Na composição do passivo, a tendência ao aumento do peso relativo das captações em mercado se manteve no BB até 2001, quando o item atingiu 27% do passivo do banco, mas foi parcialmente revertida a partir de então, representando 18% do passivo total em 2008 (tabela 5). Na CEF, essa tendência foi continuamente intensificada, passando este item de 13% para 18% do passivo no mesmo período. Outra mudança perceptível na estrutura passiva desses bancos ocorreu nas obrigações por empréstimos e repasses, que se elevaram



---

acentuadamente na CEF (de 0,6% para 10% entre 1999-2008) e recuaram no BB (de 11% para 6% no mesmo período). Ainda assim, esse item permanece bem inferior aos níveis regulares do BNDES e cada vez mais próximo dos níveis encontrados nos bancos privados. O BNDES manteve seu perfil de *funding*, predominantemente apoiado em recursos a longo prazo, mas reduziu à metade a participação do capital próprio (PL) em sua estrutura passiva: da média de 19% entre 1995-1999 para 10% entre 2000-2008, bem próxima da média de 9% dos 50 maiores bancos no mesmo período.

## CONCLUSÃO: BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL: BREVE DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS

A teoria financeira aponta três motivações básicas para criação e atuação de bancos públicos: **i)** a incompletude do mercado financeiro diante das necessidades do desenvolvimento econômico; **ii)** a necessidade de maior autonomia financeira para a implementação de políticas de desenvolvimento; e **iii)** a capacidade de atuação anticíclica desses bancos no mercado de crédito. Tais motivações, por sua vez, sugerem alguns princípios ideais que devem moldar a atuação desses bancos, de modo que preserve sua funcionalidade para o desenvolvimento econômico: **i)** a provisão de crédito aos setores desassistidos e estratégicos para o desenvolvimento; **ii)** a manutenção de setores e/ou empresas de boa qualidade de risco na carteira de crédito do banco público, como instrumento regular de defesa da qualidade do risco de seu ativo; **iii)** a fixação de condições de crédito (prazos e custos) melhores que as praticadas pelas instituições privadas, como forma de induzi-las a operarem com margens de intermediação não inibidoras dos investimentos – embora positivas; e **iv)** uma estrutura de *funding* apoiada, predominantemente, em fundos parafiscais, recursos próprios do banco e empréstimos de organismos internacionais de desenvolvimento.

A análise da trajetória recente do BB, da CEF e do BNDES no Brasil apoia as seguintes conclusões e proposições quanto ao grau de adequação desses bancos àqueles princípios:

### QUANTO À ALOCAÇÃO E AO CUSTO DO CRÉDITO

Os três bancos públicos federais analisados parecem cumprir os princípios relativos à alocação do crédito, já que, embora não exclusivamente, os três operam em segmentos que, tradicionalmente, despertam pouco interesse por parte das instituições privadas: o BB no crédito agrícola, a CEF no imobiliário e o BNDES no crédito a longo prazo em geral. Além disso, como já observado, o BB e a CEF atuam ainda no sentido de promover o aumento da taxa de “bancarização” de empresas e pessoas físicas de menor renda, por meio de ampla rede de agências que, além de cidades grandes e médias, alcançam também municípios de renda baixa.

O BB e a CEF, porém, vêm, crescentemente, diversificando suas áreas de atuação e, nesse aspecto, aproximando-se do modo de operação de grandes bancos privados. Essa tendência pode favorecer a sua funcionalidade para desenvolvimento brasileiro, desde que os dois bancos ofereçam condições de crédito (prazos e custos) melhores que os bancos privados concorrentes, de modo que exerça aquele efeito indução antes

mencionado. Quanto ao custo do crédito, porém, apenas no caso do BNDES é possível concluir-se pelo cumprimento da condição de funcionalidade. Diante da sua estrutura passiva mais “barata” e estável que a de bancos privados e a dos dois outros bancos públicos em análise, o BNDES opera com uma “taxa básica” de juros (a TJLP) inferior à taxa básica do mercado interbancário (a Taxa Selic), bem como com *spreads* bem inferiores à média do segmento privado do mercado.<sup>16</sup> O BB e a CEF não operam com uma “taxa básica” específica, tendo, portanto, a própria Taxa Selic como principal referência de custo para suas operações. Nessas condições, só podem praticar taxas finais mais baixas que os bancos privados comprimindo seus *spreads*.

Dados recentes sugerem que essa condição se cumpre atualmente: em setembro de 2009, as taxas médias de juros das operações de curto prazo do BB e da CEF eram inferiores, em geral, às praticadas por grandes bancos privados (tabela 6). No entanto, não sendo disponível uma série temporal desses dados e não havendo, para o BB e a CEF, uma taxa de referência semelhante à TJLP, não é possível afirmar, como no caso do BNDES, que taxas de juros inferiores à média do mercado sejam um traço característico dos critérios de precificação desses bancos. A julgar pela persistência de elevados *spreads* bancários e custos do crédito privado no Brasil, pode-se inferir que, até o momento, as condições de crédito do BB e da CEF nos segmentos em que concorrem com os bancos privados – justamente o crédito a curto prazo antes mencionado – não geraram o efeito indução esperado. Vale notar que a ausência desse efeito não pode ser atribuída à fraca participação desses bancos no mercado, já que, ao fim de 2008, como já observado, o BB figurava como o 2º e a CEF como o 5º maior banco em operação no país, o que os coloca em posição de influenciar o mercado. Portanto, uma revisão das condições de crédito do BB e da CEF, nos segmentos de mercado em que concorrem com os bancos privados, pode contribuir para aumentar o grau de funcionalidade desses bancos ao desenvolvimento econômico brasileiro.

De todo modo, a concorrência com bancos privados não deve ser a principal forma de contribuição de bancos públicos ao desenvolvimento econômico, especialmente em países ainda classificados como “em desenvolvimento”, como é o caso do Brasil. Nesses, os maiores desafios financeiros manifestam-se nas atividades voltadas para o reforço da competitividade do país no mercado externo e para o desenvolvimento social. No primeiro grupo, incluem-se, basicamente, setores de infraestrutura, energia, além de setores com potencial para ampliar exportações e aqueles intensivos em novas tecnologias, que requerem investimentos em inovação. O segundo envolve, essencialmente, investimentos em saneamento básico, saúde, educação e habitação popular, além de atividades mais intensivas em mão de obra – mais geradoras de emprego –, predominantemente a cargo de pequenas e médias empresas e de trabalhadores autônomos. A julgar pela experiência do BB e da CEF desde suas origens e pela já consolidada importância do BNDES no apoio àquele primeiro grupo de atividades, conclui-se que o segundo seria o “candidato natural” à ampliação do papel do BB e da CEF no processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

16 O *spread* máximo com que opera o BNDES em 2009 é de 2,5 pontos percentuais, acrescidos à TJLP. Esta, além de ser sempre inferior à Taxa Selic, vem sendo gradativamente reduzida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) nos últimos anos e está fixada em 6% ao ano para o período de outubro/dezembro de 2009. Ver BNDES (2009).

## QUANTO AO FUNDING

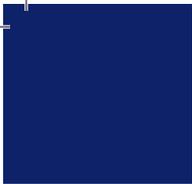
Nesse aspecto, o BNDES é o que opera com a estrutura mais adequada, fortemente apoiada em fundos parafiscais – especialmente no FAT – e em recursos próprios. O BB e a CEF, como vimos, vêm, crescentemente, apresentando estruturas de passivo semelhantes às de bancos privados, com significativa dependência de “depósitos” e “captações em mercado”, menor comprometimento com “obrigações e repasses” e baixo peso relativo do PL.

A utilização de fontes de mercado, incluindo os depósitos, ao reduzir a dependência do banco público em relação a fontes fiscais ou parafiscais, pode, em tese, ampliar sua capacidade de atuação. Mas tal efeito benéfico só existirá se e enquanto a captação em mercado for, de fato, uma fonte adicional de recursos, complementar às fontes “típicas” de bancos públicos. Este, porém, não parece ser o caso do BB e da CEF, cujas captações em mercado, incluindo depósitos, alcançaram, respectivamente, 72% e 74% do passivo em 2008. A título de comparação, vale notar que, no agregado dos 50 maiores bancos, esse mesmo indicador foi de 60% no mesmo ano.

No BB, há ainda o agravante de que parte significativa do seu capital próprio (22% em 2008) é composta por ações em mercado. Como empresa de capital aberto, com ações negociadas em bolsa, o BB tem sua estratégia de atuação subordinada, em parte, aos interesses dos acionistas privados, que dificilmente se conciliam com os de um banco público “típico”, cujas ações não são guiadas pelo objetivo de lucro.

Esse perfil de passivo, certamente, retira graus de liberdade dos dois bancos públicos na alocação de recursos, seja pela necessidade de controle do risco de liquidez associado aos depósitos à vista, seja pela necessidade de remuneração dos depósitos a prazo, títulos e dívidas. Em particular, a capacidade de atuação anticíclica do BB e da CEF no mercado financeiro fica comprometida, já que seus custos e riscos de operação tendem a elevar-se com os dos bancos privados nas fases de maior pessimismo do mercado. Assim, para que os dois bancos possam cumprir adequadamente as funções típicas de bancos públicos no que tange à alocação de recursos, um plano de reestruturação do passivo do BB e da CEF, visando à redução de sua dependência em relação a recursos de mercado, seria recomendável.

Contudo, para que tal reestruturação não implique a necessidade de contração das operações ativas desses bancos – o que, provavelmente, seria prejudicial ao desenvolvimento econômico do país – é necessário que ela seja implementada de forma gradual e que a redução das captações em mercado seja compensada pelo acesso a novas fontes de recursos, de natureza parafiscal. Isto não requer, necessariamente, a criação de novos impostos ou contribuições voltadas para esse fim, mas, principalmente, o



---

desenvolvimento de arranjos financeiros – basicamente, a formação de fundos específicos – que visem a direcionar uma parcela de recursos fiscais e parafiscais já existentes para compor o passivo desses bancos. Em outros termos, trata-se de algo semelhante à bem-sucedida experiência do BNDES com a constituição do FAT, a partir da destinação de parte da arrecadação do PIS/Pasep para este banco.

## REFERÊNCIA

ANDRADE, R. P. de; DEOS, S. **A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006):** banco público ou banco estatal privado? Campinas: IE/Unicamp, out. 2007 (Texto para Discussão n. 36).

BACEN. **Boletim Mensal do Banco Central do Brasil.** Brasília: out. 1996. Disponível em: <www.bcb.com.br>.

BB. **Relatório Anual.** 2000 Disponível em: <www.bb.com.br>.

\_\_\_\_\_. **Relação com investidores:** história. 2009 Disponível em: <www.bb.com.br>. Acesso em: 16 maio 2009.

BNDES. **Relatório Anual.** 2001. Disponível em: <www.bndes.gov.br>.

\_\_\_\_\_. **Taxa de Juros de Longo Prazo:** Manual da TJLP. Rio de Janeiro: BNDES, Departamento de Política Financeira (AF/DEPOL), 2007. Disponível em <www.bndes.gov.br>. Acesso em: jan. de 2008.

\_\_\_\_\_. **Custos financeiros:** condições financeiras aplicáveis de acordo com as linhas de financiamento. 2009. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2009.

CARVALHO JR., A. M. A política industrial e o BNDES. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 23, p. 17-28, jun. 2005.

COSTA NETO, Y. C. da. **Bancos oficiais no Brasil:** origem e aspectos de seu desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil, Departamento Econômico, 2004. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 13 jul. 2009.

GERSCHENKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective:** a book of essays. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GURLEY, J.; SHAW, E. Financial Aspects of Economic Development. **American Economic Review**, v. XLV, n. 4, p. 515-538, Sept. 1955.

GUTH, F. C. **O BNDES nos anos 1990:** uma análise keynesiana. Dissertação (Mestrado)—Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Rio de Janeiro, 2006.

HERMANN, J. **Liberalização e crises financeiras**: o debate teórico e a experiência brasileira nos anos 1990. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. O modelo de liberalização financeira dos anos 1990: “restatement” ou auto-crítica? **Revista Nova Economia**, UFMG, v. 13, n. 2, p. 137-172, jul./dez. 2003.

\_\_\_\_\_. **Bancos públicos em sistemas financeiros maduros**: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. In: 2º ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (AKB). Porto Alegre: set. 2009.

\_\_\_\_\_. Los Bancos de Desarrollo en la “Era de la Liberalización Financiera”: el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en los años 1990-2006. **Revista de La Cepal**, n. 100, p. 193-208, abr. 2010.

IBGE/ANDIMA. **Sistema Financeiro**: uma análise a partir das contas nacionais – 1990/1995. Rio de Janeiro: IBGE e Andima, 1997.

MDIC. Política industrial contará com R\$ 15,05 bilhões em recursos. **Desenvolvimento da Produção, Notícias**. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em: dez. 2007.

MF. **Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais**. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 22 jun. 2001.

MONTEIRO FILHA, D. C. **A aplicação de fundos compulsórios pelo BNDES na formação da estrutura setorial da indústria**: 1952 a 1989. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Rio de Janeiro, 1994.

VIDOTTO, C. A. **Reestruturação patrimonial e financeira dos bancos federais e trajetória econômica nos anos noventa**. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA. ABPHE, Caxambu, Minas Gerais, set. 2003.

ZYSMAN, J. **Governments, Markets and Growth**. London: Cornell University Press, 1983.

## ANEXO

**Tabela 1: Crédito total em % do PIB: setor público x setor privado, por destino e origem  
(1988-2008) – dezembro de cada ano**

Ano	% do PIB							% do crédito total	
	Total	Destino		Origem				Origem privada	Origem pública
		Set. priv.	Out. públ.	IF nac.	IF est.	Total IF priv.	IF públ.		
1988	31,8	22,5	9,3	8,0	2,0	10,7	21,1	33,6	66,4
1989	24,1	17,4	6,7	6,0	2,0	7,4	16,7	30,7	69,3
1990	24,1	17,4	6,7	7,0	2,0	8,6	15,5	35,7	64,3
1991	24,1	18,0	6,1	7,0	2,0	8,5	15,6	35,3	64,7
1992	28,5	21,9	6,6	8,0	2,0	10,5	18,1	36,8	63,5
1993	29,0	23,0	6,0	9,0	2,0	11,6	17,4	40,0	60,0
1994	36,6	31,1	5,5	14,0	2,0	15,9	20,7	43,4	56,6
1995	32,1	27,3	4,8	11,0	3,0	14,4	17,6	44,9	54,8
1996	28,8	23,7	5,1	9,4	3,5	12,9	15,9	44,8	55,2
1997	26,8	24,1	2,7	8,9	4,2	13,1	13,7	48,9	51,1
1998	27,9	25,8	2,1	8,1	4,4	12,6	15,4	45,2	55,2
1999	24,9	23,4	1,5	7,4	5,0	12,4	12,5	49,8	50,2
2000	26,4	25,1	1,3	8,9	5,9	14,8	11,6	56,1	43,9
2001	24,7	23,9	0,8	9,6	6,6	16,1	8,5	65,2	34,4
2002	22,0	21,3	0,7	8,2	5,5	13,8	8,3	62,7	37,7
2003	24,0	23,1	0,9	9,3	5,2	14,4	9,6	60,0	40,0
2004	24,5	23,5	1,0	9,7	5,4	15,1	9,4	61,6	38,4
2005	28,1	27,2	0,9	11,5	6,3	17,8	10,3	63,3	36,7
2006	30,2	29,4	0,8	12,5	6,7	19,1	11,1	63,2	36,8
2007	34,2	34,0	0,2	15,2	7,7	22,9	11,8	67,0	34,5
2008	41,3	40,4	0,9	17,7	8,7	26,3	15,0	63,7	36,3

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen) – Séries Temporais (29/6/2009).  
Obs.: IF = instituição financeira.

**Tabela 2A: Composição % do crédito de origem pública<sup>1</sup> por destino (setor de atividade)  
(1988-2008) – médias de cada ano**

Ano	Setor público <sup>2</sup>			Setor privado							Total geral
	Gov. fed.	Gov. est./mun.	Total p/ set. públ.	Indústria	Habit. <sup>3</sup>	Rural <sup>4</sup>	Comércio	Pessoas físicas <sup>5</sup>	Outros	Total p/ setor priv.	
1988*	13,5	24,3	<b>37,9</b>	14,2	26,4	12,0	3,6	1,5	4,4	62,1	100,0
1989	11,1	24,6	<b>35,7</b>	12,4	32,8	10,8	2,9	1,5	4,0	64,3	100,0
1990	11,4	27,6	<b>39,0</b>	12,4	30,8	9,7	2,8	1,1	4,2	61,0	100,0
1991	12,0	27,5	<b>39,6</b>	14,0	26,3	11,7	3,2	1,0	4,3	60,4	100,0
1992	10,4	24,7	<b>35,1</b>	15,1	27,3	13,9	3,1	1,1	4,5	64,9	100,0
1993	9,2	24,5	<b>33,7</b>	15,2	28,4	12,9	3,4	1,6	4,8	66,3	100,0
1994	10,3	19,1	<b>29,4</b>	16,7	27,7	13,2	4,6	2,6	5,7	70,6	100,0
1995	6,3	18,3	<b>24,6</b>	16,4	27,7	14,7	6,4	4,1	6,1	75,4	100,0
1996	4,2	23,7	<b>28,0</b>	15,3	27,3	12,4	5,6	4,2	7,2	72,0	100,0
1997	2,3	28,5	<b>30,8</b>	15,1	26,5	10,2	4,6	5,2	7,5	69,2	100,0
1998	2,3	13,4	<b>15,7</b>	20,2	30,2	12,8	5,2	5,7	10,2	84,3	100,0
1999	2,7	11,1	<b>13,8</b>	23,9	30,6	12,9	4,2	5,9	8,8	86,2	100,0
2000	4,0	6,8	<b>10,8</b>	22,4	32,2	13,4	4,1	9,1	7,9	89,2	100,0
2001	5,0	5,1	<b>10,1</b>	27,2	19,6	13,4	5,6	13,2	10,8	89,9	100,0
2002	1,7	4,5	<b>6,2</b>	33,4	11,7	14,0	6,6	14,5	13,7	93,8	100,0
2003	1,9	5,9	<b>7,7</b>	32,1	10,6	15,5	5,9	–	15,0	92,3	100,0
2004	2,1	6,4	<b>8,5</b>	27,2	9,7	16,7	6,4	14,4	17,1	91,5	100,0
2005	1,7	6,0	<b>7,7</b>	25,7	9,1	17,2	6,7	15,7	17,8	92,3	100,0
2006	1,4	5,0	<b>6,4</b>	24,6	9,8	17,3	6,8	15,8	19,2	93,6	100,0
2007	1,0	4,0	<b>5,0</b>	26,0	10,2	16,5	7,1	16,5	18,7	95,0	100,0
2008	1,1	3,4	<b>4,4</b>	27,2	10,2	14,6	7,2	16,9	19,4	95,6	100,0

Fonte: Bacen, Boletim Mensal (jun./2009)

Nota: <sup>1</sup> refere-se às instituições em que os governos federal, estadual ou municipal detêm participação superior a 50% no capital votante.

<sup>2</sup> inclui administração direta, indireta e atividades empresariais.

<sup>3</sup> refere-se às operações realizadas com pessoas físicas e cooperativas habitacionais. As operações destinadas a empreendimentos imobiliários são classificadas no segmento da indústria.

<sup>4</sup> refere-se às operações contratadas com produtores rurais e demais pessoas físicas e jurídicas em conformidade com as normas específicas do crédito rural.

<sup>5</sup> exclui as operações realizadas com os setores rural e habitacional.

\* jun./dez. 1988.

**Tabela 2B: Composição % do crédito de origem privada<sup>1</sup> por destino (setor de atividade)  
(1988-2008) – médias de cada ano**

Ano	Setor público <sup>2</sup>			Setor privado							Total geral
	Gov. fed.	Gov. est./mun.	Total p/ set. públ.	Indústria	Habit. <sup>3</sup>	Rural <sup>4</sup>	Comércio	Pessoas físicas <sup>5</sup>	Outros	Total p/ setor priv.	
1988*	6,9	2,1	9,0	27,5	29,3	3,1	9,4	6,8	15,0	91,0	100,0
1989	5,5	3,9	9,4	24,0	35,7	3,5	6,9	6,0	14,6	90,6	100,0
1990	4,3	2,4	6,7	26,5	37,4	4,0	7,4	4,5	13,5	93,3	100,0
1991	3,9	2,4	6,3	28,5	29,2	4,2	10,5	5,2	16,0	93,7	100,0
1992	3,0	1,8	4,8	30,4	24,7	4,0	11,8	5,4	18,9	95,2	100,0
1993	1,5	3,1	4,5	29,2	19,0	3,7	13,9	6,9	22,7	95,5	100,0
1994	0,5	3,2	3,7	29,1	15,0	3,5	17,4	9,6	21,6	96,3	100,0
1995	0,5	2,5	2,9	29,7	12,7	3,0	19,8	12,2	19,6	97,1	100,0
1996	0,7	2,5	3,2	32,5	11,7	3,3	19,1	12,3	18,0	96,8	100,0
1997	0,6	1,5	2,1	34,0	9,8	2,8	15,7	17,7	17,9	97,9	100,0
1998	0,9	0,9	1,9	34,3	9,2	3,0	14,6	20,6	16,5	98,1	100,0
1999	1,3	0,3	1,6	34,5	8,3	3,8	14,1	20,2	17,5	98,4	100,0
2000	1,2	0,2	1,4	29,7	7,6	5,2	13,7	22,9	19,6	98,6	100,0
2001	0,8	0,5	1,3	28,2	5,5	5,2	13,2	26,4	20,2	98,7	100,0
2002	0,9	0,4	1,4	27,3	4,3	5,5	12,6	28,1	20,8	98,6	100,0
2003	0,8	0,4	1,3	27,0	3,6	6,6	12,4	29,2	20,0	98,7	100,0
2004	0,7	0,7	1,4	26,9	3,0	7,0	12,2	31,7	17,7	98,6	100,0
2005	0,5	1,0	1,5	24,0	2,4	6,5	11,7	39,4	14,5	98,5	100,0
2006	0,3	1,1	1,4	22,3	2,1	6,2	11,9	42,3	13,8	98,6	100,0
2007	0,2	0,8	1,0	21,7	1,9	6,1	12,0	43,0	14,4	99,0	100,0
2008	0,1	0,6	0,7	22,4	1,9	5,7	11,4	42,1	15,7	99,3	100,0

Fonte: Bacen, Boletim Mensal (jun. 2009).

Nota: <sup>1</sup> refere-se às instituições privadas e àquelas em que os governos federal, estadual ou municipal detêm participação inferior a 50% no capital votante.

<sup>2</sup> inclui administração direta, indireta e atividades empresariais.

<sup>3</sup> refere-se às operações realizadas com pessoas físicas e cooperativas habitacionais. As operações destinadas a empreendimentos imobiliários são classificadas no segmento da indústria.

<sup>4</sup> refere-se às operações contratadas com produtores rurais e demais pessoas físicas e jurídicas em conformidade com as normas específicas do crédito rural.

<sup>5</sup> exclui as operações realizadas com os setores rural e habitacional.

\* jun./dez. 1988.

**Tabela 3: Ativo total e operações de crédito dos bancos públicos  
como % dos 50 maiores bancos do país (1995-2008)**

Ano	Ativo total (%)			Oper. de crédito (%)		
	BB <sup>1</sup>	CEF	BNDDES	BB <sup>1</sup>	CEF	BNDDES
1995	18,1	18,1	9,8	20,8	23,3	4,6
1996	18,2	18,2	8,9	14,5	24,6	6,0
1997	17,1	17,1	8,9	15,9	30,3	8,5
1998	17,7	17,7	12,1	15,6	31,8	14,3
1999	17,5	17,5	12,4	14,4	27,3	13,0
2000	15,9	15,9	12,7	15,3	22,3	11,8
2001	11,4	11,4	12,9	16,5	7,7	13,2
2002	12,5	12,5	14,7	18,8	7,8	16,7
2003	13,6	13,6	13,8	22,0	8,0	18,3
2004	12,3	12,3	13,5	21,5	7,8	15,6
2005	13,4	13,4	12,2	20,3	8,2	14,3
2006	12,3	12,3	10,9	21,6	8,1	12,5
2007	11,3	11,3	9,0	20,7	7,8	10,6
2008 <sup>1</sup>	10,4	10,4	9,5	22,1	8,7	11,5

Fonte: Bacen – Sistema Financeiro – dados cadastrais e contábeis – 50 maiores bancos.

Nota: <sup>1</sup> inclui Nossa CAIXA em 2008.

**Tabela 4A: Composição % do ativo – Banco do Brasil  
(1995-2008)**

Ano	Ativo total		Oper. de créd. <sup>2</sup>	TVM e derivativos	Relações interfinanc.	Ativo permanente	Outros <sup>3</sup>
	R\$ bilhões de 2008 <sup>1</sup>	%					
1995	259,7	100,00	44,01	17,38	6,19	3,57	28,9
1996	246,1	100,00	33,22	22,56	4,72	3,42	36,1
1997	302,8	100,00	27,88	26,51	7,38	2,66	35,6
1998	353,7	100,00	23,38	31,33	4,79	2,43	38,1
1999	287,9	100,00	23,64	32,74	4,51	2,50	36,6
2000	287,6	100,00	27,97	36,94	4,79	2,65	27,6
2001	311,4	100,00	25,74	37,83	5,21	2,25	29,0
2002	302,2	100,00	26,73	34,67	8,88	1,86	27,9
2003	317,9	100,00	30,24	30,24	8,11	1,79	29,6
2004	295,1	100,00	33,46	30,75	9,25	1,89	24,7
2005	308,0	100,00	36,50	26,28	9,65	1,89	25,7
2006	348,1	100,00	41,26	24,61	9,51	1,55	23,1
2007	388,4	100,00	41,61	20,98	9,35	1,36	26,7
2008*	507,3	100,00	40,24	14,43	4,20	2,15	39,0

Fonte: Bacen – Sistema Financeiro – dados cadastrais e contábeis – 50 maiores bancos.

Nota: <sup>1</sup> valores atualizados para 2008 pelo IGP-DI centrado.

<sup>2</sup> inclui arrendamento mercantil.

<sup>3</sup> inclui disponibilidades; aplicações interfinanc.; relações interdependências; provisões; outros créditos; outros valores e bens; e imobilizado de arrendamento.

\* inclui Nossa CAIXA em 2008.

**Tabela 4B: Composição % do ativo – Caixa Econômica Federal  
(1995-2008)**

Ano	Ativo total		Oper. de créd. <sup>2</sup>	TVM e derivativos	Relações interfinanc.	Ativo permanente	Outros <sup>3</sup>
	R\$ bilhões de 2008 <sup>1</sup>	%					
1995	261,5	100	49,07	8,43	10,20	4,62	27,7
1996	280,7	100	49,32	8,84	13,04	3,88	24,9
1997	310,3	100	52,04	9,52	15,33	3,71	19,4
1998	313,0	100	53,04	7,94	13,10	2,76	22,3
1999	278,8	100	46,18	14,64	18,18	3,75	17,3
2000	262,1	100	44,70	7,42	25,63	3,72	18,5
2001	191,1	100	19,40	42,07	26,59	2,45	9,5
2002	189,7	100	17,70	44,67	27,48	1,94	8,2
2003	207,9	100	16,79	51,51	24,22	1,58	5,9
2004	182,5	100	19,61	49,28	23,14	1,59	6,4
2005	229,7	100	19,71	49,53	20,79	1,19	8,8
2006	246,1	100	21,81	44,71	20,76	1,15	11,6
2007	271,0	100	22,39	48,98	19,86	1,01	7,8
2008*	295,9	100	27,06	40,75	15,01	1,12	16,1

Fonte: Bacen – Sistema Financeiro – dados cadastrais e contábeis – 50 maiores bancos.

Nota: <sup>1</sup> valores atualizados para 2008 pelo IGP-DI centrado.

<sup>2</sup> inclui arrendamento mercantil.

<sup>3</sup> inclui: disponibilidades; aplicações interfinanc.; relações interdependências; provisões; outros créditos; outros valores e bens; e imobilizado de arrendamento.

**Tabela 4C: Composição % do ativo – BNDES  
(1995-2008)**

Ano	Ativo total		Oper. de créd. <sup>2</sup>	TVM e derivativos	Relações interfinanc.	Ativo permanente	Outros <sup>3</sup>
	R\$ bilhões de 2008 <sup>1</sup>	%					
1995	141,7	100	18,0	4,9	34,9	27,3	14,9
1996	137,5	100	24,6	6,0	40,8	20,0	8,7
1997	162,5	100	27,7	9,9	37,8	18,1	6,5
1998	214,8	100	35,4	15,3	33,3	14,2	1,8
1999	197,1	100	31,0	10,1	42,2	13,0	3,5
2000	210,3	100	29,4	10,1	47,0	11,7	1,8
2001	216,3	100	29,5	6,7	52,5	10,5	0,7
2002	223,1	100	32,2	5,4	54,7	8,3	(0,6)
2003	209,8	100	38,1	4,8	49,8	8,3	(1,1)
2004	199,9	100	35,8	5,9	50,3	8,1	(0,1)
2005	208,7	100	37,9	7,6	46,9	8,3	(0,7)
2006	217,5	100	38,1	7,3	44,9	9,6	0,1
2007	215,7	100	38,6	5,2	46,7	8,9	0,6
2008	272,1	100	39,2	5,6	45,5	6,5	3,2

Fonte: Bacen – Sistema Financeiro – dados cadastrais e contábeis – 50 maiores bancos.

Nota: <sup>1</sup> valores atualizados para 2008 pelo IGP-DI centrado.

<sup>2</sup> inclui arrendamento mercantil.

<sup>3</sup> inclui: disponibilidades; aplicações interfinanc.; relações interdependências; provisões; outros créditos; outros valores e bens; e imobilizado de arrendamento.

**Tabela 5A: Composição % do passivo – Banco do Brasil  
(1995-2008)**

Ano	Passivo total		Depósitos				Captações em mercado				Obrig. p/ emprést./ repasses	Outras obrig.	Patrim. líquido	Outros pass.
	R\$ bilhões de 2008 <sup>1</sup>	%	À vista	Outros	Total	Merc. aberto	Emissão de tft.	Total						
									Total					
1995	259,7	100,0	7,0	60,3	67,3	5,2	0,8	6,0	10,3	11,5	4,3	0,5		
1996	246,1	100,0	4,9	49,8	54,7	11,2	1,0	12,2	15,1	10,6	6,8	0,6		
1997	302,8	100,0	8,4	42,4	50,8	6,0	1,0	7,1	19,8	16,4	5,5	0,4		
1998	353,7	100,0	8,3	38,8	47,1	13,7	0,6	14,2	18,3	14,0	5,1	1,2		
1999	287,9	100,0	9,5	47,6	57,1	11,7	0,6	12,3	11,4	12,9	5,7	0,6		
2000	287,6	100,0	11,2	36,3	47,5	20,3	0,6	20,9	10,5	14,8	5,8	0,6		
2001	311,4	100,0	11,0	33,5	44,5	26,5	0,7	27,2	8,3	14,2	5,3	0,5		
2002	302,2	100,0	11,5	36,0	47,5	23,6	0,5	24,1	9,5	13,3	4,5	1,1		
2003	317,9	100,0	11,5	36,3	47,8	17,4	0,7	18,1	7,6	20,2	5,3	1,0		
2004	295,1	100,0	11,7	36,6	48,3	18,6	0,3	19,0	11,4	14,5	5,9	0,9		
2005	308,0	100,0	13,0	41,5	54,4	12,1	0,2	12,3	7,2	18,0	6,7	1,4		
2006	348,1	100,0	12,8	40,8	53,6	16,6	0,2	16,8	6,1	14,1	7,0	2,4		
2007	388,4	100,0	13,8	38,8	52,6	20,2	0,1	20,3	5,7	-	6,8	-		
2008*	507,3	100,0	9,7	43,7	53,4	18,0	0,2	18,3	5,9	15,2	5,9	1,3		

Fonte: Bacen – Sistema Financeiro – dados cadastrais e contábeis – 50 maiores bancos.  
Nota:<sup>1</sup> valores atualizados para 2008 pelo IGP-DI centrado.  
\* inclui Nossa CAIXA em 2008.

**Tabela 5B: Composição % do passivo – Caixa Econômica Federal  
(1995-2008)**

Ano	Passivo total		Depósitos				Captações em mercado			Obrig. p/ emprést./ repasses	Outras obrig.	Patrim. líquido	Outros pass.
	R\$ bilhões de 2008 <sup>1</sup>	%	À vista	Outros	Total	Merc. aberto	Emissão de tít.	Total					
1995	261,5	100,0	0,8	60,0	60,8	0,7	4,7	5,4	0,8	28,2	4,4	0,3	
1996	280,7	100,0	1,2	55,6	56,8	1,3	5,7	7,0	0,9	30,4	4,4	0,5	
1997	310,3	100,0	2,3	51,8	54,1	1,9	8,0	10,0	1,3	30,2	4,2	0,3	
1998	313,0	100,0	2,5	50,1	52,7	0,8	6,8	7,6	0,6	35,5	3,1	0,6	
1999	278,8	100,0	2,7	47,6	50,3	0,8	6,7	7,5	0,6	37,9	3,2	0,5	
2000	262,1	100,0	3,0	47,0	50,1	1,0	7,1	8,2	0,6	38,4	2,4	0,3	
2001	191,1	100,0	4,4	64,0	68,3	2,5	10,0	12,6	3,7	11,1	3,8	0,5	
2002	189,7	100,0	4,0	55,6	59,7	14,7	7,1	21,8	4,6	9,5	3,6	0,8	
2003	207,9	100,0	3,3	50,5	53,8	22,7	7,3	30,0	5,8	6,2	3,8	0,5	
2004	182,5	100,0	4,0	58,1	62,1	9,5	8,0	17,5	7,8	7,8	4,5	0,4	
2005	229,7	100,0	3,7	53,0	56,7	17,1	5,3	22,4	6,6	9,8	4,2	0,4	
2006	246,1	100,0	4,1	53,8	57,9	16,0	3,2	19,3	8,1	10,0	4,4	0,3	
2007	271,0	100,0	4,6	52,2	56,8	16,8	2,5	19,4	8,3	11,1	4,2	0,2	
2008	295,9	100,0	4,5	51,5	55,9	17,3	0,5	17,8	9,8	11,9	4,3	0,3	

Fonte: Bacen – Sistema Financeiro – dados cadastrais e contábeis – 50 maiores bancos.

Nota: <sup>1</sup> valores atualizados para 2008 pelo IGP-DI centrado.

Tabela 5C: Composição % do passivo – BNDES  
(1995-2008)

Ano	Passivo total		Depósitos			Captações em mercado			Obrig. p/ emprést./ repasses	Outras obrig.	Patrim. líquido	Outros pass.
	R\$ bilhões de 2008 <sup>1</sup>	%	À vista	Outros	Total	Merc. aberto	Emissão de tít.	Total				
1995	141,7	100,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	37,0	30,6	31,8	0,0
1996	137,5	100,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	45,5	32,3	21,7	0,0
1997	162,5	100,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	52,7	29,2	17,9	0,0
1998	214,8	100,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	54,4	32,2	13,1	0,0
1999	197,1	100,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	63,2	23,6	12,8	0,0
2000	210,3	100,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	66,3	21,5	11,7	0,0
2001	216,3	100,0	0,4	7,3	7,7	0,0	0,0	0,0	26,4	55,3	10,6	0,0
2002	223,1	100,0	0,2	7,8	8,0	0,0	0,0	0,0	34,3	49,5	8,2	0,0
2003	209,8	100,0	0,2	7,9	8,1	0,0	0,0	0,0	32,5	50,9	8,5	0,0
2004	199,9	100,0	0,2	9,0	9,2	0,0	0,0	0,0	28,9	53,1	8,7	0,1
2005	208,7	100,0	0,3	12,1	12,4	0,0	0,0	0,0	23,3	55,1	9,2	0,1
2006	217,5	100,0	0,3	13,9	14,1	0,0	0,0	0,0	16,2	59,4	10,3	0,0
2007	215,7	100,0	0,3	13,1	13,4	0,0	0,0	0,0	14,1	59,9	12,5	0,0
2008	272,1	100,0	0,0	11,3	11,3	3,1	0,0	0,0	27,6	48,6	9,3	0,1

Fonte: Bacen – Sistema Financeiro – dados cadastrais e contábeis – 50 maiores bancos.

Nota: <sup>1</sup> valores atualizados para 2008 pelo IGP-DI centrado.

**Tabela 6: Taxas de juros pré-fixadas (médias em % a.m.)  
Bancos selecionados (set. 2009)**

	BB	CEF	Bradesco	Itaú/ Unibanco	Santander Brasil	Citibank	HSBC
Pessoa jurídica (média)	2,15	2,01	2,53	2,68	3,00	1,79	2,92
Hot-money	–	2,29	2,68	2,73	5,80	–	–
Desc. duplicatas	1,71	1,83	2,15	2,43	2,21	1,40	1,78
Desc. promissórias	–	–	3,46	–	–	3,23	2,25
Capital de giro	1,52	1,90	2,66	2,27	2,19	1,30	2,88
Conta garantida	5,08	–	3,81	5,87	5,12	1,97	8,07
Aquisição de bens	1,15	–	1,81	1,59	1,27	–	1,54
Vendor	1,29	–	1,12	1,21	1,41	1,05	0,97
Pessoa física (média)	3,29	3,55	4,57	4,11	3,73	6,82	4,59
Cheque especial	7,17	6,09	8,12	8,05	8,35	8,33	8,11
Crédito pessoal	2,42	2,21	4,96	4,19	3,45	5,30	4,67
Aq. bens – autos	1,62	1,50	1,89	1,82	1,61	–	1,47
Aq. bens – outros	1,94	4,39	3,31	2,38	1,50	–	4,10

Fonte: Bacen. Acesso em: 10 set. 2009.