

RESUMO EXPANDIDO (ASSOCIADOS AKB) - ÁREA 6. ECONOMIA
MONETÁRIA E FINANCEIRA

**BANCOS PÚBLICOS NO BRASIL: UMA DÉCADA DE MUDANÇAS NOS
BALANÇOS PATRIMONIAIS (2010-2022)**

Miriam Oliveira (miriamoportugues@gmail.com)

Este artigo pretende fornecer uma análise abrangente da evolução dos balanços bancários no Brasil de 2010 a 2022, considerando turbulências de mercado e medidas regulatórias. Examina tendências em ativos, passivos, estruturas de financiamento e o papel dos bancos públicos. A metodologia envolve a análise dos balanços de conglomerados financeiros brasileiros usando dados do banco de dados IF.data do Banco Central do Brasil.

O sistema bancário desempenha um papel crucial no sistema financeiro, facilitando a transferência de fundos entre poupadores e tomadores, bem como gerando oferta de moeda e oportunidades de investimento, todos essenciais para o desenvolvimento de um país. Alguns autores divergem quanto a atuação do estado no sistema financeiro.

Alguns grupos de autores da literatura econômica, representantes da escola novo clássica, por exemplo, Shaw e McKinnon, apoiados na teoria dos fundos emprestáveis e na hipótese de mercados eficientes, argumentam que a intervenção do estado no sistema financeiro distorce a alocação de recursos e seria menos eficiente que o equilíbrio resultante pelas próprias forças do mercado. O estado levaria a "repressão financeira" pelo controle de taxa de juros, controle quantitativo, direcionamento do crédito, entre outros. Por outro

lado, a escola Novo- Keynesiana se apoia no reconhecimento da existência de falhas de mercado nas economias dos países. Por causa dessas falhas, os sistemas econômicos, em particular os sistemas financeiros, são impedidos de funcionar adequadamente, justificando a intervenção do estado. Isto levaria uma alocação de recursos superior em termos de eficiência (HERMANN, 2002).

A implicação da política de intervenção de governo também é compartilhada pela escola de pensamento econômica pós-Keynesiana. A atuação do Estado é uma condição para garantir a funcionalidade do sistema financeiro (MINSKY, 1986) e sua relação com desenvolvimento econômico (HERMANN, 2002).

MARTINS (2012) distingue duas formas de políticas financeiras. A primeira garante aos mercados estruturas de governança das relações e transações financeiras de forma indutiva, como controle do risco sistêmico, supressão do racionamento de crédito, promoção da concorrência e promoção de um sistema de preços que reflita as informações existentes. A segunda trata de estruturas alternativas de desenvolvimento, como por exemplo bancos públicos e bancos de investimento com objetivo de ampliar a funcionalidade dos sistemas financeiros no desenvolvimento econômico. O destaque está na centralidade do Estado em coordenar o sistema financeiro direcionando o desenvolvimento. Crocco (2020) destaca o papel dos bancos de desenvolvimento como instrumentos de política pública, não só como fornecedores de capital de longo prazo barato, mas também para garantir o processo de mudança estrutural da economia.

Sendo assim, o objetivo geral do projeto buscará responder às seguintes perguntas: Qual é a tendência geral das operações ativas e passivas do balanço patrimonial dos bancos brasileiros entre 2010-2022? Qual é o papel dos bancos públicos neste contexto? Qual a relevância que desses bancos e sua participação relativa?

O presente projeto propõe dois objetivos específicos. O primeiro objetivo é coletar os dados dos bancos patrimoniais dos bancos brasileiros, agregando os valores para análise e separando os balanços de três bancos: Caixa econômica, Banco do Brasil e BNDES. O segundo objetivo específico é analisar os balanços patrimoniais agregados e dos três bancos públicos, avaliando a participação deles no sistema financeiro brasileiro a luz do contexto histórico da segunda década de 2000 e, também, teórico relativo ao papel do Estado como redutor de fragilidades financeiras e indutor de desenvolvimento.

A metodologia será análise descritiva dos balanços patrimoniais dos bancos e revisão bibliográfica da literatura sobre atuação dos bancos públicos. Os dados foram obtidos da base de dados IF.data do BCB, que abrange os balanços patrimoniais de conglomerados financeiros. Essas entidades financeiras consolidam suas demonstrações financeiras dentro da denominação de modelo de negócio bancário, incluindo o segmento B1 composto por pelo menos um banco comercial, banco universal com carteira comercial ou caixa econômica. Os dados contábeis são representados como dados de estoque, e a data base de dezembro foi selecionada para representar a análise da série de 2010 a 2022.

Os ativos bancários do segmento B1 representaram, em média, cerca de 107% do PIB nacional e mais de 75% de todas as instituições financeiras brasileiras entre 2010 e 2022. Sua carteira de empréstimos, incluindo leasing, representou, em média, 45% do PIB durante o mesmo período. As principais categorias de ativos bancários são operações de crédito e valores mobiliários e derivativos financeiros (TVM). Elas representam, em média, 37% e 20% do total dos ativos entre 2010 e 2022, respectivamente. Entre 2010 e 2022, as operações de crédito aumentaram 33%, enquanto os TVM aumentaram 98%. A carteira mais líquida (investimentos interbancários) representa cerca de 16%, em média, de todos os ativos durante o período, e outros recebíveis compreendem quase 15% em média.

É importante destacar que a participação significativa dos maiores bancos nos ativos bancários brasileiros é amplamente influenciada por dois bancos públicos: Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF). A participação combinada desses dois bancos no crédito bancário total foi de 36% em 2010, aumentando para 49,99% em 2016 antes de cair para 41,36% em 2021. Em 2007, essa participação era de 29,2%, conforme indicado por Oliveira (2015). A participação das contas totais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve uma redução significativa na participação do crédito, que caiu de 13,5% em 2016 para 6% em 2022. Uma tendência semelhante foi observada na conta de TVM (3% em 2022) e nos ativos totais (6% em 2022).

Os três bancos públicos experimentaram uma redução em seus ativos totais em termos reais. Entre 2015 e 2019, a Caixa Econômica Federal viu uma queda de 7% nos ativos e uma redução de 13% na sua carteira de empréstimos. Os ativos do Banco do Brasil diminuíram 12% e sua carteira de empréstimos caiu 32% entre 2014 e 2019. O BNDES enfrentou uma redução

mais drástica, com aproximadamente 50% de queda tanto em seus ativos quanto na sua carteira de empréstimos. Em 2022, apenas o Banco do Brasil havia retornado ao seu nível anterior de ativos totais, enquanto a Caixa Econômica Federal havia recuperado sua carteira de empréstimos.

Uma parte significativa do financiamento bancário ainda é obtida por meio de depósitos e operações de recompra ao longo do período, contribuindo com mais de 50% do total combinado dessas contas. Em 2019, essas duas contas compunham 51,5% do total de passivos, aumentando para 55,86% em 2020. Houve uma redução na participação dos depósitos, principalmente devido ao declínio dos depósitos a prazo, até 2016, juntamente com um aumento nas operações de recompra e títulos financeiros. A partir de 2016, a tendência se inverteu, com um aumento nos depósitos e uma redução nas operações de recompra. A redução foi influenciada pela queda nas taxas de juros, que incentivou os depósitos a prazo com taxa fixa e desincentivou as operações altamente líquidas envolvendo títulos.

A significativa participação dos cinco maiores bancos também é evidente em cada conta do lado dos passivos. Em média, para o período, esses bancos representam 82% do total de depósitos e 85% das operações de recompra. Para títulos, sua participação constitui 75% do total de títulos e 74% do total de operações de repasses. Entre os bancos públicos (Caixa e BB), sua presença significativa é notável no lado dos passivos, particularmente no financiamento total, onde sua participação média combinada é de aproximadamente 39% entre 2010 e 2022. Esse número abrange a soma de depósitos, operações de recompra, títulos (imobiliários, cédulas de crédito) e repasses. No entanto, essa participação diminuiu gradualmente de 42,50% do financiamento total em 2015 para 34,66% em 2022. O BB contribui um pouco mais para esse financiamento, representando uma média de 21%, enquanto a contribuição da Caixa é de cerca de 17,67%. Essa redução da carteira foi mais pronunciada na Caixa, diminuindo de 20,88% em 2015 para 15,70% em 2022.

Por fim, o BNDES seguiu uma tendência de redução de sua participação nas carteiras de passivos, particularmente no financiamento total, que diminuiu de 12,64% em 2014 para 1,75% em 2022. Essa queda significativa pode ser atribuída à carteira de repasses, que representou aproximadamente 80-90% do total dessas operações entre 2010 e 2014. Devido à sua natureza inerente como banco de desenvolvimento, o BNDES concentra suas atividades de financiamento mais fortemente em operações de repasses e outras obrigações. Slivnik e Feil (2020) destacaram esse padrão na série até 2015, caracterizado

por recursos originários do FAT sendo registrados na conta de outras obrigações e transferências do Tesouro Nacional contabilizadas em obrigações por repasses.

CROCCO, M. A. O futuro dos bancos de desenvolvimento. BOLETIM FINDE 2020.

HERMANN, Jennifer. Liberalização e crises financeiras: o debate teórico e a experiência brasileira nos anos 1990. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2002.

MARTINS, N. M. Bancos de desenvolvimento e desenvolvimento financeiro: uma avaliação do caso brasileiro entre 2000 e 2011. IE/UFRJ, 2012.

MINSKY, H. Stabilizing an unstable economy. New Haven: Yale University Press, 1986.

OLIVEIRA, G. C. de. A estrutura patrimonial do sistema bancário no Brasil no periódico recente (I-2007/I-2014), 2015.

PAULA, L. F. de. The COVID-19 crisis and counter-cyclical policies in Brazil. 2021

SLIVNIK, A.; FEIL, F. Caixa, bb e bndes notas sobre sua evolução patrimonial recente 2020.

Palavras-chave: bancos públicos; balanços patrimonial; desenvolvimento.