



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

**O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS DO BRASIL E DA ÍNDIA
NO CONTEXTO DA CRISE ECONÔMICA MUNDIAL**

ANA LUIZA GUIMARÃES LODI

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de **Mestre em Ciências
Econômicas**, sob a orientação da **Profa. Dra.
Daniela Magalhães Prates**.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por **Ana Luiza Guimarães
Lodi**, em **16/12/2010** e orientada pela **Profa. Dra.
Daniela Magalhães Prates**.*

CPG, 16/12/2010

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniela Magalhães Prates", written over a horizontal line.

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

L821p	Lodi, Ana Luiza Guimarães O papel dos bancos públicos do Brasil e da Índia no contexto da crise econômica mundial / Ana Luiza Guimarães Lodi. – Campinas, SP: [s.n.], 2010. Orientador: Daniela Magalhães Prates Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 1. Bancos – Brasil. 2. Crise econômica. 3. Política econômica. 4. Crédito. I. Prates, Daniela Magalhães. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título. 10-060-BIE
-------	--

Título em Inglês: The role of public banks of Brazil and India in the context of the world economic crisis

Keywords: Banks – Brazil ; Economic crises ; Political economy ; Credit

Area de Concentração : -----

Titulação: Mestre em Ciências Econômicas

Banca examinadora: Profa. Dra. Daniela Magalhães Prates

Prof. Dr. André Martins Biancareli

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho

Data da defesa: 16-12-2010

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Dissertação de Mestrado

Aluna: Ana Luiza Guimarães Lodi

**“O papel dos bancos públicos do Brasil e da Índia no
contexto da crise econômica mundial”**

Defendida em 16 / 12 / 2010

COMISSÃO JULGADORA



Profa. Dra. Daniela Magalhães Prates
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho
PUC/SP



Prof. Dr. André Martins Biancarelli
Instituto de Economia / UNICAMP

Dedico essa dissertação aos meus pais, que sempre me apoiaram em todas as decisões da minha vida. Também, dedico à minha irmã e a todos que torceram por mim de alguma forma.

AGRADECIMENTOS

Definir o tema desta dissertação não foi fácil. A partir de uma idéia inicial de se estudar sistemas financeiros *bank based* e *market based*, passando por variedades de capitalismo – que se revelou um campo muito amplo – chegou-se ao tema que envolvia sistemas bancários mistos e a recente crise financeira internacional.

Por isso, começo com um agradecimento especial à Daniela Prates, que foi uma orientadora sempre presente em todos os momentos, contribuindo de forma decisiva, não só para a definição deste tema, mas como, também, durante todo o processo de desenvolvimento do trabalho.

Agradeço também aos colegas de mestrado e aos professores e funcionários do IE, que sempre se mostraram disponíveis para solucionar quaisquer dúvidas.

As críticas e sugestões das professoras Ana Rosa e Simone foram muito pertinentes e me ajudaram a avançar neste trabalho.

Agradeço aos professores André e Carlos Eduardo, que fazem parte da comissão julgadora deste trabalho.

À FECAMP e à CAPES, pelo suporte financeiro.

Agradeço ainda a todos os amigos que me acompanharam mais de perto nessa fase da minha vida.

Por fim, agradeço à minha família pela força em todos os momentos e, em especial, à minha mãe, que foi quem mais me incentivou a ir pelo caminho do mestrado após o término da graduação em Ciências Econômicas.

“Um banco é um estabelecimento que nos empresta um guarda-chuva num dia de sol e nos pede de volta quando começa a chover.” (Robert Frost)

RESUMO

Esta dissertação pretende mostrar como no Brasil e a Índia – que possuem sistemas bancários mistos, com participação significativa de bancos públicos – esses bancos tiveram um papel fundamental na atenuação do efeito-contágio da crise econômica internacional por meio da realização de ações anticíclicas, que constituem uma das funções das instituições financeiras públicas.

Os sistemas bancário brasileiro e indiano passaram por amplas reformas a partir do início da década de 1990, no âmbito dos processos de liberalização financeira interna que integraram as chamadas reformas neoliberais. No Brasil, muitos bancos foram privatizados, enquanto na Índia, apesar da venda de parte do capital de várias instituições públicas, o governo manteve o controle dessas instituições. Sendo assim, mesmo após as reformas, a presença de bancos públicos nos dois países continuou relevante, principalmente na Índia.

Diante do contágio da crise, a maioria das iniciativas de política econômica teve como denominador comum a ação anticíclica, contrariando o padrão adotado em situações anteriores de instabilidade. Nos dois países, a existência de um sistema bancário misto, permitiu a adoção de ações anticíclicas por essas instituições, contribuindo para atenuar a contração do crédito por parte das instituições privadas, que adotam um comportamento cauteloso nos momentos de reversão do ciclo.

A despeito das especificidades de cada país, os bancos públicos garantiram a manutenção dos fluxos de crédito após o efeito-contágio, o que resultou na ampliação da participação deste tipo de instituição no estoque de crédito doméstico das duas economias estudadas.

Palavras chave: sistema bancário, bancos públicos, crise econômica, políticas anticíclicas, crédito.

ABSTRACT

This thesis aims to show how in Brazil and India – which have banking systems, with significant participation of public banks – these banks had a key role in mitigating the contagion effect of the international economic crisis by holding countercyclical actions, which constitute one of the functions of public financial institutions.

The Brazilian and Indian banking systems have undergone extensive renovations, from the early 1990s, in proceedings of internal financial liberalization that joined the so-called neoliberal reforms. In Brazil, many banks were privatized, while in India, despite the sale of part of the capital from various public institutions, the government kept the control of these institutions. Thus, even after the reforms, the presence of public banks in both countries continued relevant, especially in India.

Given the contagion of the crisis, most economic policy initiatives had a common denominator that was the anti-cyclical action, contrary to the standard adopted in previous situations of instability. In these two countries, the existence of banking systems with a significant presence of public banks allowed the adoption of countercyclical actions by these institutions, helping to mitigate the contraction of credit by private institutions, which adopt a cautious behavior in moments of reversal of cycle. Despite the specificities of each country, the public banks ensured the maintenance of credit flows after the contagion effect, which resulted in a increasing of the involvement of this kind institution in stock of domestic credit of the two studied economies.

Keywords: banking system, public banks, economic crises, countercyclical policies, credit.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I.3.1. Número de instituições autorizadas a operar.....	26
Tabela I.3.2. Participação das instituições nos ativos da área bancária (%).....	28
Tabela I.3.3. Participação das instituições no saldo dos depósitos da área bancária (%)	29
Tabela I.3.4. Participação das instituições no saldo das operações de crédito da área bancária (%)	30
Tabela I.3.5. Participação das instituições na captação externa da área bancária (%)	31
Tabela I.3.6. Participação dos 5, 10, 20 maiores bancos e CEF nos ativos totais do segmento bancário (%)	32
Tabela II.3.1. Indicadores selecionados para os bancos comerciais indianos	73
Tabela II.3.2. Participação dos bancos comerciais públicos, privados nacionais e estrangeiros no total dos ativos – bancos comerciais indianos (%).....	74
Tabela II.3.3. Participação dos bancos comerciais públicos, privados nacionais e estrangeiros no saldo total dos depósitos – bancos comerciais indianos (%).....	75
Tabela II.3.4. Participação dos bancos comerciais públicos, privados nacionais e estrangeiros no saldo total das operações de crédito e adiantamentos – bancos comerciais indianos (%).....	76
Tabela III.2.1. Propriedade de capital – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito em relação ao mesmo mês do ano anterior e participação relativa (%)	101
Tabela III.2.2. Propriedade de capital – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito, por setor de atividade, em relação ao mesmo mês do ano anterior (%)	102
Tabela III.2.1.1. CEF – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito por tipo de operação, em relação ao mesmo período do ano anterior (%).....	104
Tabela III.2.2.1. BB – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito por setor de atividade, ao setor privado, em relação ao mesmo período do ano anterior (%).....	106
Tabela III.2.3.1. BNDES – Taxa de crescimento do estoque das operações de crédito direcionado em relação ao mesmo mês do ano anterior e participação no total (%)	107
Tabela III.2.3.2. BNDES – Participação relativa dos setores no desembolso total e taxas de crescimento anuais (%).....	110
Tabela III.3.1. Participação setorial (%) no saldo total do crédito bancário e taxas de crescimento (variação) em relação ao ano anterior.....	121

Tabela III.3.2. Propriedade de capital – Taxa de crescimento do saldo das operações de empréstimos e adiantamentos, por propriedade de capital, em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (%) e participação no total (%)	122
Tabela III.3.3. Participação setorial (%) no saldo do crédito do SBI e associados e dos bancos nacionalizados e taxa de crescimento (variação) em relação ao ano anterior	124
Tabela III.3.4. Adiantamentos a setores prioritários (trilhões de rúpias) e participação no crédito bancário líquido dos bancos públicos	126

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico II.2.1. Participação da moeda em poder do público no agregado monetário M1 (%)...	70
Gráfico III.2.1. Saldo das operações de crédito total como % do PIB	96
Gráfico III.2.2. Tipo de crédito – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito, em relação ao mesmo mês do ano anterior (%).....	97
Gráfico III.2.3. Evolução do saldo do crédito bancário total (em milhões de reais) e taxa de crescimento, em relação ao mesmo mês do ano anterior (%)	100
Gráfico III.2.3.1. BNDES – Desembolsos (total e setorial) acumulados em 12 meses (R\$ milhões)	109
Gráfico III.2.3.2. BNDES – Desembolsos para o setor de coque petróleo e combustível (acumulados em 12 meses), em R\$ milhões	111
Gráfico III.3.1. Evolução do saldo do crédito bancário total (em bilhões de rúpias) e taxa de crescimento, em relação ao mesmo mês do ano anterior (%)	120
Gráfico A.I.1. PIB a preços constantes (em bilhões de US\$ de 2000) e taxa de crescimento anual (%)	147
Gráfico A.I.2. Evolução da meta da taxa Selic (% a.a.)	147
Gráfico A.I.3. Evolução do IPCA acumulado em 12 meses (%)	148
Gráfico A.I.4. Evolução da taxa de câmbio média mensal do Real em relação ao dólar (US\$ venda)	148
Gráfico A.I.5. Evolução do total de reservas internacionais (US\$ milhões).....	149
Gráfico A.I.6. Evolução do saldo das operações de crédito no Brasil (R\$ milhões)	149
Gráfico A.II.1. PIB a preços constantes (em bilhões de US\$ de 2000) e taxa de crescimento anual (%)	151
Gráfico A.II.2. Evolução da <i>Repo Rate</i> (% a.a.)	151
Gráfico A.II.3. Evolução do índice de preços ao consumidor (% anual)	152
Gráfico A.II.4. Evolução da taxa de câmbio média mensal da rúpia em relação ao dólar (US\$)	152
Gráfico A.II.5. Evolução do total de reservas internacional (US\$ milhões)	153
Gráfico A.II.6. Crédito doméstico ao setor privado (% PIB)	153
Gráfico A.II.7. Evolução do crédito bancário em <i>Rupees Crore</i>	154

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.4.4.1. Produtos, Programas e Fundos	52
Quadro II.2.1. Principais Reformas Políticas e Legais do sistema bancário indiano desde a década de 1990	72
Quadro III.2.1. Principais medidas do governo federal para favorecer as ações anticíclicas dos bancos públicos	95

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – Sistema Bancário Brasileiro.....	11
I.1. Introdução.....	11
I.2. Histórico Recente	13
I.3. Perfil Institucional do Sistema Bancário Brasileiro	25
I.4. Bancos Públicos	32
I.4.1. Banco do Brasil	34
I.4.2. Caixa Econômica Federa	42
I.4.4. BNDES	47
I.5. Conclusão	53
CAPÍTULO II – Sistema Bancário Indiano.....	55
II.1. Introdução	55
II.2. Histórico Recente	60
II.3. Perfil Institucional do Sistema Bancário Indiano	72
II.4. Bancos Públicos	77
II.4.1. State Bank of India	77
II.5. Conclusão.....	82
CAPÍTULO III – O papel dos bancos públicos no contexto da crise econômica recente...	85
III.1. Introdução	85
III.2. Brasil.....	89
III.2.1. Caixa Econômica Federal	103
III.2.2. Banco do Brasil.....	105
III.2.3.BNDES	107
III.3. Índia	112
III.4. Conclusão	127
CONCLUSÃO.....	131
REFERÊNCIAS	137
ANEXO I – BRASIL.....	147
ANEXO II – ÍNDIA.....	151

INTRODUÇÃO

O sistema financeiro público pode ser entendido como o conjunto de instituições bancárias públicas e também dos fundos de poupança fiscais e parafiscais¹ (CARNEIRO *et al*, 2009a). Muitos países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, contam com esse tipo de arranjo institucional específico para o financiamento de setores e atividades prioritárias, que geralmente não conseguem obter recursos junto aos mercados privados.

Muitos bancos públicos, especialmente as instituições financeiras de desenvolvimento, foram criados no estágio inicial do desenvolvimento industrial (ou no contexto de reconstrução após guerras) com o objetivo de suprir uma fonte de financiamento de longo prazo a setores considerados importantes para o desenvolvimento econômico, mas que não poderiam ser financiados pelo setor privado – por serem atividades de alto risco, longo prazo de maturação, elevado retorno social e/ou baixo retorno. Estas instituições, na época de sua criação, recebiam tratamento diferenciado e privilegiado, como o acesso a recursos com baixo custo (AMYX & TOYODA, 2006).

Mesmo com o desenvolvimento econômico e dos sistemas financeiros, com o aprofundamento dos mercados privados de dívidas de longo prazo, a presença deste tipo de instituição continuou relevante. Os países avançados e em desenvolvimento passaram por processos de desregulamentação financeira (após os anos 1970 e 1990, respectivamente), que ocorreram *pari passu* ao avanço das idéias neoliberais e que tiveram como um dos seus pilares a privatização de instituições públicas. Muitos bancos públicos foram privatizados, mas sua presença é ainda significativa em diversas economias. Os bancos públicos continuam com uma participação ainda relevante no total dos ativos bancários, especialmente nas economias emergentes. Em 2002, em mais de 40 países emergentes, incluindo Brasil, Rússia, Índia e China, os ativos dos bancos estatais somavam mais de 25% do total dos ativos dos bancos (HANSON, 2004).

Mais recentemente, no contexto da crise econômica mundial, que se originou em meados de 2007 no mercado norte-americano de hipotecas de alto risco (*subprime*), os bancos públicos tiveram o papel de executar ações anticíclicas, para ajudar a conter o efeito-contágio da crise em vários países, como no Brasil e na Índia, após a falência do banco *Lehman Brothers*, em

¹ No Brasil, um instrumento importante de mobilização de recursos são as exigibilidades sobre depósitos à vista e de poupança.

15 de setembro de 2008, que a converteu num fenômeno sistêmico. As ações anticíclicas dessas instituições foram fundamentais para sustentar os fluxos de financiamento, já que os bancos privados contraíram abruptamente esses fluxos, como ocorre tipicamente nas fases descendentes dos ciclos de crédito, quando, devido à lógica de valorização da riqueza, o comportamento cauteloso dos agentes passa a predominar.

Esse papel das instituições públicas durante o período de crise reacendeu o debate acerca da necessidade da existência de bancos públicos, no qual a “visão convencional” – em que as decisões privadas, guiadas pela lógica de mercado, são mais adequadas do que aquelas conduzidas por outros objetivos – justifica a intervenção em ambientes em que o setor privado não consegue alcançar certas metas (DEOS & MENDONÇA, 2009).

Dessa forma, de acordo com a abordagem convencional, a presença ainda relevante deste tipo de instituição em vários países ocorreria devido a imperfeições ou falhas de mercado como informação incompleta² e concorrência imperfeita³, que impedem que muitas atividades e setores tenham acesso a recursos captados junto ao mercado. Assim, essas características dos mercados financeiros, que o seu aprofundamento não conseguiu eliminar, seriam uma justificativa, mesmo após as ondas de privatizações, para a presença ainda relevante de instituições públicas, até em países com sistemas financeiros mais profundos, como os EUA (CINTRA, 2007).

Como ressaltam Deos e Mendonça (2009), os conceitos de “falhas de mercado” e geração de externalidades servem de base para argumentos convencionais que resultam em quatro visões sobre o papel das instituições públicas, no caso de uma atuação não adequada do setor privado.

A chamada “visão social” baseia-se na idéia de que as empresas e os bancos estatais são criados para solucionar falhas de mercado sempre que os benefícios desta intervenção superarem os custos. Na presença de imperfeições de mercado, o equilíbrio resultante não é eficiente e uma intervenção pode melhorar o bem-estar da sociedade. “A ênfase, pois, está na

² “Ao contrário de mercadorias convencionais, a informação é um bem público. Os mercados, por sua vez, são fornecedores insuficientes de bens públicos, posto que existe a motivação privada para retenção de informações com a finalidade de apropriação de rendas, quando isto é possível.” (ARONOVICH & FERNANDES, 2006, p. 5)

³ A concorrência imperfeita pode se apresentar de várias formas, como monopólio, oligopólio, concorrência monopolística. Numa situação de concorrência imperfeita, os agentes tentam obter o maior lucro possível, pois são capazes de influenciar o preço de mercado. Bancos, atuando num ambiente de concorrência imperfeita, acabam por evitar o envolvimento em atividades pouco lucrativas ou arriscadas e que possam levar a prejuízos.

deficiência gerada pelos mercados que não financiam investimentos importantes do ponto de vista social” (DEOS & MENDONÇA, 2009, p. 11).

Esta “visão social” pode ser vista como uma variante de uma segunda visão, a “desenvolvimentista”, segundo a qual, nos países mais atrasados, as instituições não eram tão desenvolvidas, levando a desconfiar por parte dos bancos privados no financiamento de atividades de longo prazo. Nesse contexto, o Estado deveria criar bancos para alavancar o crescimento econômico (NOVAES, 2006). Esta linha de argumentação sublinha a necessidade de intervenção em algumas situações específicas, que de algum modo derivam do mau funcionamento dos mercados existentes, ou mesmo de sua inexistência, podendo assim constituir um empecilho ao desenvolvimento (DEOS & MENDONÇA, 2009)

Já a “visão política” é bastante crítica em relação à existência de instituições financeiras públicas. Ela percebe os bancos públicos como sendo utilizados pelos detentores do poder, muito mais para prover emprego, subsídios e benefícios a seus aliados e constituintes políticos do que na promoção do desenvolvimento do país como um todo (NOVAES, 2006). É importante destacar que:

(...) tanto na visão social quanto na política, a finalidade dos bancos estatais é financiar projetos que de outra forma não seriam financiados. A diferença está na motivação: enquanto na visão social, o objetivo é financiar projetos economicamente viáveis que não seriam financiados pelo setor privado devido a falhas de mercado; na visão política, os projetos são escolhidos não pela sua viabilidade econômica, mas especialmente pelo interesse político. (NOVAES, 2006, p. 6)

A “visão de agência” estaria num meio termo entre as visões social/desenvolvimentista e política. Esta visão considera a possibilidade de intervenção do Estado para melhorar a eficiência alocativa (assim como a visão social), mas também destaca as deficiências geradas pela intervenção pública. “Segundo este ponto de vista, as imperfeições existem, mas os custos da burocracia governamental podem anular os ganhos com a intervenção” (NOVAIS, 2009, p. 6).

Neste trabalho, as justificativas convencionais para a existência dos bancos públicos, resumidas anteriormente, são consideradas insuficientes para o entendimento do papel dessas instituições, tanto nas economias capitalistas em geral, como nos países em desenvolvimento. Os bancos públicos não deixam de ser necessários quando a economia atinge um patamar mais elevado de desenvolvimento, no qual os mercados financeiros passariam a ter a capacidade de

mobilização de recursos, pois há que se considerar a lógica intrínseca de valorização da riqueza subjacente à atuação dos bancos privados, que evitam operações de maior risco e menor retorno.

Na abordagem alternativa à convencional (que se pode denominar de keynesiana), é exatamente o reconhecimento da importância dessa lógica que explica a presença ainda relevante das instituições públicas, mesmo em países com mercados financeiros desenvolvidos, onde muitos projetos com longo prazo de maturação tendem a não receber recursos suficientes das tradicionais fontes de mercado. Dessa forma, como destacam Aronovich e Fernandes (2006), haveria uma complementaridade entre o crédito público e o privado, e não a substituição de um pelo outro. Pela experiência internacional, pode-se observar que:

(...) não há contradição entre a existência de um mercado nacional de crédito plenamente desenvolvido e internacionalmente integrado e de mecanismos públicos nacionais de direcionamento de crédito, inclusive de fundos fiscais e para-fiscais. (...) À medida que o mercado de crédito se ampliou e se aprofundou, os bancos e instituições financeiras públicas desses países passaram a desempenhar novas funções ou encontraram nichos específicos (TORRES, 2006, p. 48 *apud* CINTRA, 2007, p. 11)

Essa necessidade de arranjos específicos está diretamente ligada à lógica subjacente de valorização da riqueza, que desestimula essas instituições (privadas) a se envolverem espontaneamente com o financiamento de alguns setores e/ou atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico e social, em virtude do elevado risco do negócio e/ou baixa lucratividade que lhes caracteriza⁴ (FREITAS, 2010).

De uma perspectiva teórica heterodoxa, numa economia capitalista, o sistema bancário desempenha um papel central, pois possibilita antecipar gastos mediante concessão de poder de compra, ou seja, da criação de moeda-crédito. Assim, os bancos não são meros intermediários financeiros entre poupadores e tomadores de recursos⁵, mas criam moeda ao conceder empréstimos, sendo a capacidade de conceder crédito limitada pela solvência do sistema bancário e não pela existência prévia de poupança (FREITAS, 2010).

Como sintetiza Prates (2010, p. 129), os bancos emitem moeda escritural, o que “libera os investidores não apenas de qualquer necessidade prévia de poupança, mas também da riqueza acumulada no passado e de sua distribuição”. Os bancos criam crédito e adiantam os recursos necessários para a efetivação do investimento, que, sendo bem sucedidos, geram

⁴ Podem ser citados, por exemplo, os setores de infraestrutura, habitacional e rural.

⁵ “A concepção tradicional de banco enfatizava seu papel de intermediário das poupanças do público, isto é, de receptor da poupança das famílias que seria, então, canalizada para as empresas, os consumidores ou mesmo o governo, desejosos de financiar gastos superiores à sua renda corrente.” (CARVALHO *et al*, 2000, p. 268)

poupança (lucros), que será utilizada no pagamento do empréstimo⁶. Num ambiente de expectativas otimistas, o crédito é concedido sem a exigência de garantias seguras, levando os devedores a pagarem suas dívidas com novas dívidas. Por outro lado, quando as expectativas se tornam pessimistas, os bancos passam a restringir a oferta de crédito e a não renegociar os empréstimos já concedidos dos devedores, contribuindo para a fragilidade financeira e refreando, inclusive, o crescimento econômico (FREITAS, 2010).

Dessa maneira, os bancos têm papel central nas economias capitalistas, e no caso da recente crise financeira internacional – que eclodiu em meados de 2007 e se tornou sistêmica no segundo semestre de 2008 – eles estiveram bastante envolvidos. Esta crise também reacendeu o debate sobre a dinâmica das economias capitalistas, revelando mais uma vez a tendência inerente de fragilidade e instabilidade das mesmas, em que os bancos têm papel de destaque, pois têm um comportamento ativo que “afeta não só o volume e a distribuição das finanças, como o comportamento cíclico dos preços, rendas e emprego.” (MINSKY, 1986, p. 226 *apud* FREITAS, 2010, p. 15). De acordo com Minsky (1986/2008, p. 329):

Decentralized markets are fine social devices for taking care of the particular outputs and prices of an economy, but they are imperfect devices for assuring stability and guaranteeing efficiency where large expensive capital assets are used in production. But most important, capitalist market processes that determine the prices of capital assets and the flow of investment introduce strong destabilizing forces into the system. Once we achieve an institutional structure in which upward explosion from full employment are constrained even as profits are stabilized, then the details of the economy can be left to market processes.

Neste contexto, marcado pela tendência inerente à instabilidade e às súbitas mudanças na preferência pela liquidez dos bancos privados, os bancos públicos devem ser entendidos não somente como instituições capazes de “contribuir para a maior eficiência no atendimento a determinados segmentos dos mercados financeiros (ou de crédito), mas também como instituições que podem assegurar maior estabilidade ao sistema financeiro e à economia como um todo” (DEOS & MENDONÇA, 2009, p. 20). Algumas atividades não se revelam atrativas ao setor privado, não simplesmente por uma falha de mercado, mas pela própria dinâmica concorrencial constitutiva da economia capitalista, em que os agentes buscam ao

⁶ Os bancos são mais que intermediários entre poupadores e tomadores, eles criam crédito, separando as decisões de poupar e de investir.

máximo a valorização da própria riqueza em comparação aos seus concorrentes (FREITAS, 2010).

Essa dinâmica, característica de sistemas bancários das economias capitalistas, pode ser entendida, à luz de Schumpeter (e também de Marx), como um processo dinâmico, no qual as oportunidades de mercado são exploradas continuamente pelos empresários em sua busca por maiores lucros⁷. Os empresários inovam com a perspectiva de obter lucros extraordinários. Há desenvolvimento e introdução de inovações, pois cada produtor busca criar, por meio da diferenciação em relação aos demais, um espaço novo de valorização para obter ganhos adicionais de caráter monopolista. Os lucros extraordinários advindos de vantagens de caráter monopolista obtidas com a estratégia de diferenciação bem-sucedida serão mantidos enquanto essas vantagens puderem ser renovadas (FREITAS, 2010).

A economia capitalista tem seu processo concorrencial caracterizado fundamentalmente pelo fato de os agentes econômicos buscarem continuamente a valorização e apropriação da riqueza, que é expressa e avaliada em termos monetários⁸. Em busca desse objetivo, os agentes elaboram estratégias que devem ser sempre renovadas para a obtenção de ganhos extraordinários em comparação a seus concorrentes (FREITAS, 2010). A concorrência é um processo contínuo (de busca de vantagens de caráter monopolista) que não alcança um fim, portanto não converge a um equilíbrio. Sempre pode haver a chegada de um novo concorrente ou a transformação de um mercado relativamente estável pela introdução de uma nova técnica ou de um novo produto (FREITAS, 1997). Freitas (1997, p. 57) – em consonância com Marx – resume o processo concorrencial capitalista:

(...) o processo concorrencial capitalista caracteriza-se fundamentalmente pelo fato de os agentes econômicos elaborarem estratégias, que podem ou não conduzir a bons resultados. Tais estratégias precisam ser continuamente renovadas, pois a busca de lucros é uma aventura obrigatória para todos os capitalistas, sob pena de serem excluídos do processo de luta pela apropriação e valorização da riqueza.

⁷ Por muito tempo, predominou na teoria econômica a visão de concorrência como uma forma de organização do mercado em oposição ao monopólio. Essa visão não surgiu dos economistas clássicos, que apesar de defenderem que a concorrência seria mais eficiente com um grande número de agentes, não a identificavam com uma forma específica de mercado. Após Ricardo, a dimensão comportamental dos agentes foi sendo eliminada do conceito de concorrência e a teoria econômica passou a especificar as hipóteses rigorosas que deveriam ser necessárias para o desaparecimento de todos os tipos de monopólio (FREITAS, 1997).

⁸ “O conceito de concorrência, perfeita ou imperfeita, visto como forma organizacional de mercado não consegue explicar nem o comportamento dos agentes econômicos no processo de luta pela apropriação da riqueza e pela ampliação dos espaços de valorização nem suas interações com a dimensão institucional da economia capitalista.” (FREITAS, 1997, p. 55)

Os bancos são instituições empresariais, submetidos à lógica de valorização do capital ou da riqueza. Isso significa que, de um lado, não respondem passivamente às preferências dos demais agentes e que, de outro lado, estão em concorrência entre elas e com outras instituições financeiras para a obtenção do poder de mercado e de lucros extraordinários nos diferentes mercados financeiros. Dessa forma, o sistema bancário não chega a uma situação de equilíbrio (de qualquer tipo), pelo contrário, está sob pressão contínua para inovar e, assim, aumentar seus lucros. “Os bancos procuram ativamente descobrir novos clientes, novos meios de conceder crédito ou de estabelecer vínculos financeiros com os clientes e outros bancos, como também procuram obter recursos em condições mais favoráveis, de modo a ampliar os seus ganhos” (FREITAS, 1997, p. 63).

Ao buscar incessantemente a valorização da riqueza, os bancos tomam decisões e adotam estratégias cujos resultados são incertos, podendo resultar em falência. A falência de um único banco pode comprometer a estabilidade do sistema monetário e financeiro em seu conjunto. Através do sistema de pagamentos, a crise financeira pode se generalizar, afetando outros setores da economia (FREITAS, 1997).

A concorrência bancária está no centro da instabilidade financeira e da dinâmica do crédito, pois os bancos, impulsionados pela dinâmica concorrencial, “se comportam de maneira a ampliar a instabilidade financeira e a estimular as atividades especulativas nos circuitos financeiros, em detrimento da produção e do investimento de longo prazo” (FREITAS, 1997, p. 76). As pressões competitivas e a busca do lucro levam os bancos a emprestar excessivamente na fase de expansão da economia, sem preocupação com o aumento excessivo de riscos. Contudo, em períodos de crise, em que a fragilidade financeira é crescente, modificações nas condições macroeconômicas podem levar os bancos a racionar o crédito (FREITAS, 1997).

Dessa forma, além das funções de minorar a instabilidade – que é intrínseca ao sistema capitalista – e de suprir as necessidades de financiamento de setores e atividades prioritários, os bancos públicos podem atuar “de forma anticíclica quando a economia entra em fase de desaceleração, constituindo assim em uma fonte estável de recursos para os investimentos produtivos e para as atividades de caráter social” (FREITAS, 2010, p. 20). Esse potencial de exercer papéis anticíclicos dos bancos públicos será destacado nesta dissertação.

Andrade e Deos (2009) sintetizam as principais funções de um banco público, ao defini-lo como uma instituição cujo controle acionário pertence majoritariamente ao Estado e que se caracteriza por desempenhar, preponderantemente, uma ou mais das seguintes atividades:

i) provimento de linhas de crédito de longo prazo, para seguimentos considerados prioritários e que não seriam atendidos por outros bancos através de mecanismos de mercado, tendo como base, geralmente fontes de captação (*funding*) diferenciadas.

ii) definição de novos produtos e/ou novos custos e prazos para produtos já existentes, de forma a induzir um novo comportamento do mercado (política de financiamento no sentido mais amplo da expressão).

iii) ampliação da regulação do mercado, pois é um canal privilegiado de transmissão dos impactos das decisões tomadas no âmbito das políticas monetária e creditícia.

iv) execução, no mercado de crédito, de ações que minimizem a incerteza, em momentos em que há um comportamento defensivo por parte do setor privado, impactando sobre o volume de crédito concedido.

É importante detalhar essas funções. Quando um banco público atua como instituição de fomento, ele concede crédito de longo prazo a alguns segmentos em condições diferenciadas, mais vantajosas do que as oferecidas pelas instituições privadas de forma voluntária. Quase sempre, dependendo da instituição, ademais de recursos próprios e captados no mercado, as mesmas contam com recursos fiscais e parafiscais que apresentam custos mais baixos. Dessa forma, o crédito direcionado – que se refere a operações com base em recursos compulsórios, como exigibilidades sobre a poupança e fundos parafiscais e regionais, cujas taxas são administradas – tem papel central na função de fomento dessas instituições. Como ressaltam Andrade e Deos (2009, p. 51):

Nessa modalidade típica de banco público, que é a de ser banco de fomento, a instituição está atrelada a uma determinada orientação de política econômica ou de política pública em geral, voltada explicitamente à promoção de desenvolvimento socioeconômico, tendo em vista a escolha de determinadas políticas setoriais e/ou sociais.

A atuação desses bancos, entretanto, não reside somente em atividades de fomento. As instituições públicas são, por excelência, as executoras de políticas governamentais, nas quais os retornos sociais das ações têm maior importância do que o retorno financeiro que o investimento possa ter. “Na verdade, o bom desempenho do banco como agente de fomento e

como indutor de novos rumos para o mercado pode estar, e muitas vezes, deve estar *em oposição* ao desempenho financeiro do próprio banco” (ANDRADE & DEOS, 2009, p. 52).

O papel dos bancos públicos como agentes importantes na execução das políticas monetária e creditícia se deve ao fato de que estas instituições podem “incentivar” o mercado a seguir, mais rapidamente, as diretrizes adotadas nessas políticas. O sucesso de uma política monetária, por exemplo, depende da confiança que se tem na autoridade monetária, sendo “mais exato dizer que a taxa de juros seja um fenômeno altamente convencional do que basicamente psicológico, pois o seu valor observado depende sobremaneira do valor futuro que se lhe prevê” (KEYNES, 1992, p. 162). Ou seja, as ações dos bancos públicos poderiam influenciar as expectativas, minimizando a incerteza, que é inerente à economia capitalista. Dessa maneira, eles podem assegurar uma maior estabilidade ao sistema financeiro e à economia em geral, principalmente em momentos conturbados como os vividos recentemente com a eclosão da crise econômica mundial, pois, a despeito da incerteza ser inerente à atividade econômica, num período de crise, as convenções são destruídas e os agentes passam a adotar um comportamento mais conservador (KEYNES, 1992).

Assim, de acordo com a caracterização feita anteriormente, um banco público seria uma extensão do Estado, podendo ser utilizado na execução de suas políticas. O trabalho de Andrade e Deos (2009) contribuiu, igualmente, para a distinção entre um banco público e um banco estatal. Este último seria uma instituição híbrida em que predomina a lógica de atuação de um banco privado, mas o controle acionário permanece nas mãos do Estado. A atuação no âmbito de políticas públicas seria secundária, subordinada a uma forma de gestão privada (geração dos maiores lucros possíveis, por exemplo). Dessa forma, se os bancos públicos não adotarem estratégias e objetivos articulados a uma política de governo, eles tendem a se tornar um banco “estatal privado”.

A partir desta perspectiva analítica, esta dissertação tem como objetivo analisar o papel dos bancos públicos – que seguem recomendações do governo e não são simplesmente bancos nos quais o Estado detém a maior parte do capital – nos sistemas bancários brasileiro e indiano, com ênfase na ação anticíclica dessas instituições após o efeito-contágio da crise financeira internacional (destacando-se o período que se estende de setembro de 2008 a dezembro de 2009).

Estas duas economias em desenvolvimento, mesmo depois da introdução das reformas liberalizantes nos anos 1990, ainda mantêm uma presença significativa de instituições públicas no sistema bancário (sendo que na Índia essa presença é mais acentuada que no Brasil), que foi alvo de críticas antes de crise, baseadas no argumento de que este tipo de instituição geraria ineficiências. No entanto, após o contágio da crise econômica internacional, estes países acabaram se favorecendo dessa maior participação de bancos públicos, que foram agentes executores de políticas anticíclicas, as quais contribuíram para uma maior estabilidade econômica em meio a uma conjuntura adversa, levando a uma superação mais rápida do período de turbulência. Como destacam Deos e Mendonça (2009, p. 24) “bancos públicos podem e devem ser utilizados com o intuito de reduzirem o comportamento inerentemente cíclico dos mercados, atuando no sentido de suavizar movimentos tanto de contração quanto de expansão, ao imprimirem uma lógica alternativa à dos agentes de mercado”. Dessa forma, este trabalho busca analisar a utilização dos bancos públicos brasileiros e indianos na contenção dos efeitos adversos da crise econômica mundial nos respectivos países.

A dissertação está dividida em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro, caracteriza-se o sistema bancário brasileiro, com foco no período após 1990, ressaltando-se a presença dos bancos públicos. No segundo capítulo, a mesma análise é feita para o sistema bancário indiano, ainda marcado pelo predomínio de instituições financeiras públicas. No terceiro capítulo, enfatiza-se o papel dos bancos públicos dos dois países, no enfrentamento da crise econômica mundial, com destaque para a atuação destas instituições por meio de políticas anticíclicas.

CAPÍTULO I

Sistema Bancário Brasileiro

I.1. Introdução

O primeiro Banco do Brasil (BB) foi criado no século XIX, como um banco comercial com funções especiais, que exercia o papel de banco central do país. O BB surgiu em 1905, após problemas de despesas excessivas, dissoluções e fusões da instituição que o precedeu (STILBEN, 2008). O BB desempenhava as funções típicas de um banco central, até meados do século XX, quando foi criada a Superintendência da Moeda e do crédito (SUMOC), em 1945, e o BB teve sua situação amplamente alterada.

A SUMOC passou a ser responsável pela formulação da política monetária, mas não tinha controle da sua execução. Esta última ficava dispersa entre vários órgãos, como o BB mediante suas Carteiras de Redesconto (CARED⁹), de Câmbio e Comércio Exterior (CACEX¹⁰), a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB¹¹) – uma instituição administrada pelo diretor da CARED – e a Caixa de Amortização, do Ministério da Fazenda. A Caixa de Amortização emitia moeda, quando solicitada pela CARED ou pela CAMOB, depois da autorização do Conselho da SUMOC (BARBOSA, 1995).

Em 1964, já sob a vigência do regime militar, foi realizada uma ampla reforma financeira, que resultou em importantes mudanças no perfil institucional do sistema bancário brasileiro. Com essa reforma, foi criado o Conselho Monetário Nacional (CMN) e a SUMOC foi transformada no Banco Central da República do Brasil, ainda em 1964, (que posteriormente passou a ser denominado Banco Central do Brasil – Bacen). Estabeleceram-se, assim, os principais pilares da estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN) contemporâneo: CMN, Bacen, BB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (criado em 1952 e atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e demais instituições financeiras públicas e privadas (FERREIRA, 2003).

⁹ A CARED, além de realizar o redesconto bancário normal, operava em nome do governo para refinaranciar algumas atividades (financeiras e não-financeiras) através do sistema bancário.

¹⁰ A CACEX era responsável por executar a política de comércio exterior e a Carteira de Câmbio do BB executava a política de câmbio e administrava as reservas internacionais.

¹¹ A CAMOB socorria bancos com crise de liquidez, decorrente de saques anormais dos depositantes.

Ainda no âmbito da reforma financeira de 1964, foram extintas a CARED e a CAMOB e a fiscalização deixou de ser exercida pelo BB¹². Todas as atividades de responsabilidade dessas instituições passaram à alçada do Bacen, inclusive a política cambial e a administração das reservas internacionais. A autorização para o ingresso de instituições financeiras no SFN também passou a ser de responsabilidade do Bacen (BARBOSA 1995).

Na mesma época, entre 1964 e 1965, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tendo o Banco Nacional da Habitação (BNH) como principal operador. As principais fontes de recursos deste sistema eram, e são ainda hoje, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Em 1986, o BNH foi extinto e Caixa Econômica Federal (CEF) passou a ser o principal agente do SFH (FERREIRA, 2003).

Também no contexto da reforma financeira da década de 1960, foi estabelecido um sistema bancário mais segmentado, com áreas de atuação bem definidas, aos moldes do modelo instituído pelas reformas dos anos 1930 nos Estados Unidos, durante o governo Roosevelt (CROCCO e SANTOS, 2006). Com essa segmentação, que especificava as modalidades de passivo e de ativo permitidas em cada caso¹³, as instituições bancárias tornaram-se especializadas. Esperava-se que, com essa especialização, a alocação de poupança no país fosse se tornar mais eficiente. A fim de assegurar a segmentação foi criado o instrumento da carta-patente, que era uma exigência legal para a criação de cada tipo de instituição financeira, possibilitando grande interferência do governo no desenho do sistema financeiro¹⁴.

Na década seguinte, em 1976, foi criada a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que faz parte do sistema normativo do SFN e é responsável por regulamentar, desenvolver, controlar e fiscalizar o mercado de valores mobiliários do país¹⁵. Mais de dez anos depois, em

¹² Não houve a extinção da CACEX, que continuou realizando atividades ligadas a importação e exportação. Apesar de essa carteira nunca ter sido oficialmente extinta (há muita resistência quanto à extinção), ela está oficialmente desativada desde 1990, período do governo Collor. As funções da CACEX estão distribuídas entre Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e a Agência de Promoção das Exportações, ambas subordinadas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDIC).

¹³ Por exemplo, os bancos comerciais só tinham carteira comercial e eram o único tipo de instituição a captar depósitos à vista; os bancos de investimento tinham originalmente permissão para receber depósitos a prazo não inferiores a um ano, com cláusula de correção monetária e conceder empréstimos com prazo superior a um ano; as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) tinham como sua principal fonte de recursos os depósitos de poupança (Barbosa, 1995).

¹⁴ Essa grande interferência nos vários segmentos do SFN, possibilitada pelo instrumento da carta-patente, que dificultava a concessão de novas autorizações, levou ao surgimento de um mercado para as cartas-patentes já emitidas.

¹⁵ Exerce as funções de: “assegurar o funcionamento eficiente e regular dos mercados de bolsa e de balcão; proteger os titulares de valores mobiliários; evitar ou coibir modalidades de fraude ou manipulação no mercado; assegurar o acesso do público a informações sobre valores mobiliários negociados e sobre as companhias que os tenham emitido; assegurar a observância de práticas comerciais equitativas no mercado de valores mobiliários; estimular a formação de poupança e sua aplicação em valores

1988, o CMN autorizou a constituição de bancos múltiplos¹⁶, permitindo que os bancos comerciais, de investimento ou desenvolvimento, as sociedades de crédito, financiamento e investimento e as sociedades de crédito imobiliário se reorganizassem como uma única instituição financeira (PUGA, 1999). Um banco múltiplo tem que ter no mínimo duas carteiras, sendo uma delas obrigatoriamente comercial ou de investimento e não pode emitir debêntures. A partir de 1994, foi autorizada também a operação com a carteira de arrendamento mercantil.

Na década de 1990, especialmente após o Plano Real (em meados de 1994), o sistema bancário passou por importantes transformações, associadas não somente ao novo ambiente de estabilidade de preços, mas também à entrada de bancos estrangeiros e aos processos de privatização dos bancos públicos.

Este capítulo apresenta a estrutura do sistema bancário brasileiro, destacando as transformações mais recentes (após a década de 1990) e, sobretudo, o papel dos bancos públicos federais, cuja presença continuou relevante a despeito do processo de privatização. Ademais, como será detalhado no terceiro capítulo, essas instituições tiveram uma atuação muito significativa na contenção do efeito-contágio recente crise econômica mundial¹⁷.

A seção seguinte traz um histórico das transformações sofridas pelo sistema bancário desde a implementação do Plano Real. Em seguida, será examinado o perfil institucional desse sistema, a partir da base de dados disponibilizada pelo Bacen, destacando o papel dos principais bancos públicos – Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES.

1.2. Histórico recente

Após a introdução do Plano Real, os bancos passaram a ter que atuar num ambiente macroeconômico muito diferente do anterior, em que os desequilíbrios que estavam camuflados pela alta inflação vieram à tona. No âmbito dessa nova conjuntura, os bancos modificaram suas estratégias concorrenciais que, em alguns casos, revelaram-se de alto risco. Como destaca Freitas (2007a, p. 6):

mobiliários; promover a expansão e o funcionamento eficiente e regular do mercado de ações e estimular as aplicações permanentes em ações do capital social das companhias abertas” (glossário do BACEN).

¹⁶ O Banco Central introduziu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro (Cosif), em 1988, que possibilitou a existência de um mesmo plano contábil para as diferentes carteiras de uma instituição.

¹⁷ Esta crise se originou no mercado norte-americano de hipotecas de alto risco (subprime) em meados de 2007 e assumiu uma dimensão sistêmica após a falência do banco *Lehman Brothers* no dia 15 de setembro de 2008. Para maiores detalhes, ver: GUTTMANN, 2009; KREGEL, 2010; TORRES e BORÇA JR, 2009.

Motivados pela lógica concorrencial, os bancos viabilizaram a expansão da demanda por crédito, na expectativa de ampliar suas fatias de mercado e suas margens de lucro, e substituíram os ganhos de *floating* pelas receitas de operação de crédito, sem uma avaliação adequada dos riscos.

No período anterior, caracterizado por alta inflação, foram criados mecanismos que permitiam o funcionamento do sistema de pagamentos brasileiro, evitando a fuga da moeda nacional. A moeda doméstica continuou desempenhando seu papel de meio de pagamento, enquanto a chamada moeda indexada¹⁸ desempenhava a função de unidade de conta e reserva de valor. Segundo Carneiro (2002), ocorria uma substituição monetária, por meio da moeda indexada, que representava uma forma indireta de dolarização dos preços de bens e serviços e dos ativos e constituía, também, uma forma particular de manifestação da hiperinflação.

Os bancos se adaptaram a esse ambiente macroeconômico, conseguindo lucrar com a própria inflação. Obtinham um rendimento decorrente da perda de valor real dos recursos neles depositados sem remuneração. Como esclarece Carvalho (2002, p. 2): “Os bancos não pagam aos titulares destes recursos um rendimento que compense a corrosão do seu valor pela inflação, mas incluem esta compensação na taxa cobrada do tomador dos empréstimos por eles financiados, e se apropriam da diferença”. Sendo assim, o princípio da operação bancária era capturar o giro da “moeda velha”, que detinha a função de meio de pagamento, e obter renda com aplicações no mercado aberto ou em títulos públicos (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002). Outro mecanismo que permitia aumentar os ganhos dos bancos era o *floating*, que existe mesmo com inflação zero¹⁹ e trata-se “do rendimento adicional gerado pelos recursos não remunerados ao serem aplicados pelas mesmas taxas das diversas operações ativas dos bancos²⁰” (CARVALHO, 2002, p. 2).

Neste contexto, também, surgiram instituições de pequeno porte com o objetivo de lucrar com a variação de preços²¹. Muitas instituições, principalmente as de pequeno porte revelaram-se economicamente viáveis somente no contexto inflacionário, pois o ganho fácil

¹⁸ “Em termos gerais, a moeda indexada corresponde a um ativo financeiro de altíssima liquidez, que por esta razão serve de quase-moeda, cujo valor de face se apresenta vinculado a um índice de reajuste que cumpre a função de indexador – o qual pode tomar como referência a inflação passada (correção monetária) ou a taxa de juros de curto prazo (indexação financeira)” (OLIVEIRA, 2009, p. 90).

¹⁹ “A magnitude dos ganhos de *float* não depende da taxa de inflação, mas pode ser afetada por ela ou pelas políticas adotadas para combatê-la (juros reais altos, restrições ao crédito)” (CARVALHO, 2002, p. 2).

²⁰ “À medida que a inflação sobe, os ganhos de *float* tendem a representar uma parcela menor dos rendimentos totais propiciados pelos recursos de terceiros captados sem remuneração” (CARVALHO, 2002, p. 2).

²¹ O surgimento dessas instituições de pequeno porte foi favorecido pela extinção do instrumento da carta-patente (por meio da Constituição de 1988). O mesmo limitava a expansão dos vários segmentos do sistema financeiro.

“derivado do giro do dinheiro no contexto de inflação elevada camuflava a existência de custos elevados” (FREITAS, 2007a, p. 5-6).

O sucesso do Plano Real significou para os bancos a virtual extinção dessas fontes de ganho facilitadas pela inflação. Como destaca Oliveira (2009, p. 116):

Num contexto de instabilidade crônica, na década de 1980 os bancos foram se especializando cada vez mais na geração de receitas a partir da “ciranda financeira”, apropriando-se dos chamados ganhos inflacionários, apoiados principalmente na aplicação, no *overnight*, dos recursos captados sob a forma de depósitos à vista (não remunerados), bem como na subremuneração dos depósitos a prazo – o que foi ganhando maior importância na esteira do movimento de crescente ampliação da participação dos haveres não-monetários no total de haveres financeiros. Sob a institucionalidade da moeda indexada e da zeragem automática de mercado, os bancos fizeram da inflação uma fonte de receita segura e altamente lucrativa, obtida a partir da especulação contra a moeda ruim, de curso forçado.

Em contrapartida, os bancos se depararam com um forte aumento da demanda por crédito, num ambiente de baixa inflação. O clima de confiança e euforia, gerado pela estabilização dos preços, levou a um aumento da demanda de crédito pelos consumidores, especialmente entre aqueles de renda mais baixa, pois, além da preservação do poder de compra dos salários, os rendimentos podem ser previstos nesse ambiente, estimulando o endividamento para a reposição de bens de consumo, principalmente de duráveis. Essa maior demanda, por sua vez, incentivou a ampliação do crédito aos setores comercial e industrial. Ademais, como destacam Belluzzo e Almeida (2002), o fim da indexação provocou uma recomposição, na margem, da riqueza privada em detrimento das aplicações financeiras “defensivas” e em favor do consumo de duráveis e da posse de ativos reais.

Do lado da oferta, os bancos compensaram as perdas advindas do controle da inflação aumentando os empréstimos e praticando *spreads* elevados, sem uma avaliação adequada de risco, pois queriam ampliar fatias de mercado e margens de lucro (FREITAS, 2000, p. 239). Ademais, a cobrança de serviços e os ganhos em moeda estrangeira²² contribuíram para manter a lucratividade dos bancos. Essas atitudes possibilitaram a manutenção da rentabilidade média dos bancos no segundo semestre de 1994, que não se afastou do padrão usual, anterior à estabilização (CARVALHO C. E, 2005).

²² “Os ganhos com moeda estrangeira decorreram da avaliação acertada de que a nova moeda viria com juros altos e valorização real do câmbio. Dada a abundância de recursos externos, os bancos reforçaram a captação para repasse doméstico, estimulados ainda pela expectativa de que as restrições ao crédito incluiriam recolhimentos compulsórios sobre recursos captados em reais.” (CARVALHO, 2002, p. 18)

Do lado da demanda, o aquecimento do consumo e a ampliação do crédito já eram esperados, devido à experiência anterior do Plano Cruzado²³. Com isso, o governo adotou, preventivamente, medidas restritivas para evitar pressões inflacionárias num contexto de aumento dos gastos privados. Os juros reais foram mantidos em níveis elevados e os percentuais do recolhimento compulsório (sobre depósitos à vista, a prazo e de poupança) foram elevados significativamente já a partir de julho de 1994, pouco depois da substituição monetária, que foi a terceira etapa do Plano Real²⁴.

Além dessas medidas, o CMN regulamentou, em agosto de 1994, as normas que implementaram o Acordo de Basiléia I (de 1988), enquadrando o sistema financeiro brasileiro aos padrões internacionais. Todas as instituições financeiras deveriam se adequar à exigência de capital mínimo do Acordo de Basiléia I, especificamente, de manutenção de um nível mínimo de patrimônio líquido correspondente a 8% dos ativos ponderados pelo risco (PUGA, 1999).

Diante da ineficácia das iniciativas preventivas mencionadas acima em conter a expansão do crédito, já no final de agosto de 1994, foram adotadas medidas adicionais de contingenciamento. Foram limitados os prazos das operações de crédito realizadas com instituições financeiras e proibidos o lançamento de novos grupos de consórcio de eletrodomésticos e eletrônicos, o parcelamento de faturas de cartão de crédito e a concessão de crédito bancário às empresas de *factoring*. As prestações de consórcios de carros foram limitadas a doze e instituiu-se um compulsório em espécie (não-remunerado) de 15% sobre as operações de crédito (FREITAS, 2000).

Essas medidas de contingenciamento tiveram impacto imediato no custo já elevado do crédito, aumentando ainda mais o risco de inadimplência das carteiras e provocando um aperto de liquidez no sistema financeiro. Além disso, os grandes bancos varejistas contraíram as operações do interbancário, destinando uma parte ainda maior de recursos excedentes para o mercado de títulos públicos (FREITAS, 2000).

As instituições bancárias passaram a buscar novas fontes de receitas e canais de concessão de crédito. Uma dessas fontes foi a captação de recursos externos por meio da emissão

²³ Ver Belluzzo e Almeida (2002).

²⁴ No entanto uma taxa de juros elevada não visava somente à contenção da demanda, mas, também, a atração de recursos externos para o país. O sucesso do combate à inflação dependia da manutenção da âncora cambial, em que a nova moeda, o Real, foi mantida valorizada em relação ao dólar, fazendo com que os produtos importados ficassem mais baratos, pressionando os preços dos produtos comercializáveis para baixo num contexto de maior liberdade comercial (BATISTA, 1996). Como destaca Carvalho (1995, p. 147): “Na prática, o câmbio nominal estável ou prefixado, combinado com a abertura do mercado interno às importações, funcionou como fator de repressão à alta dos preços internos, ao disciplinar os reajustes dos bens comerciáveis internacionalmente, isto é, os importados, os exportáveis e aqueles produzidos com insumos importados ou exportáveis.”

de títulos no mercado financeiro internacional. Muitas vezes, além do inerente descasamento de moeda, havia um descasamento de prazo importante, pois as instituições captavam recursos de curto-prazo no exterior e os utilizavam para financiar atividades de prazo mais longo (FREITAS, 2000).

Quanto ao consumo, os empréstimos às pessoas físicas continuaram aumentando até o fim de 1994, mesmo com todas as medidas adotadas. Além disso, as grandes lojas conseguiam driblar as restrições de crédito, utilizando recursos próprios pra ampliar o número de prestações de suas vendas a prazo. Houve, também, a generalização do uso de cheques pré-datados que eram descontados pelas empresas de *factoring* (FREITAS, 2000). Como destaca Freitas (2000, p. 249), a despeito de todas as medidas adotadas, o volume total de empréstimos se expandiu substancialmente, “(...) porque a demanda por crédito tornou-se inelástica ou, em outras palavras, insensível aos juros altos, dadas as expectativas de rolagem das dívidas contratadas pelos agentes econômicos no ambiente de otimismo gerado pela estabilização dos preços”. Além disso, o prolongamento dos prazos de pagamento incentivava as pessoas físicas a continuarem a tomar empréstimos, pois as parcelas correspondiam a uma fatia pequena da renda. No entanto, o custo do crédito aumentou bastante, pois os bancos estavam tentando compensar as perdas que sofreram com o controle da inflação e a baixa ou nenhuma remuneração dos recursos recolhidos ao compulsório, utilizando *spreads* mais altos. Dessa forma, o risco de inadimplência aumentou e os bancos passaram a ser mais seletivos, elevando as reservas contra créditos de liquidação duvidosa.

O aperto de liquidez causado pelo aumento do compulsório exacerbou a fragilidade de muitos bancos, principalmente os pequenos, que passaram a ter problemas para se financiar no mercado interbancário. De julho a dezembro de 1994, sete instituições sofreram liquidação extrajudicial e outras se mantiveram abertas graças ao redesconto, o que evidenciou a fragilidade do sistema financeiro doméstico. O governo, diante da restrição de liquidez, tomou várias medidas, ao longo do segundo semestre de 1994, como a redução das taxas de juros sobre as operações de assistência financeira; a criação de uma nova linha de assistência com condições mais favoráveis e de uma nova linha de crédito de socorro a bancos, e; a diminuição do compulsório sobre depósitos à vista e a prazo (FREITAS, 2000; CARVALHO C. E, 2005).

No final de 1994, devido ao efeito-contágio da crise mexicana (que resultou na saída de investimentos estrangeiros de portfólio do país), o Bacen interrompeu o processo gradual de

redução das taxas nominais de juros, que resultou na elevação das taxas reais, pois a inflação estava num patamar baixo. No fim de abril de 1995, o compulsório sobre depósitos a prazo acima de R\$ 15 milhões voltou a 30%, houve a proibição dos bancos de conceder crédito com garantias em cheques, e também de descontá-los e custodiá-los, pois se queria acabar com o financiamento de cheques pré-datados pelas empresas de *factoring*, a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre o crédito a pessoas físicas passou de 6% para 18% a.a. (CARVALHO C. E, 2005). Nesse contexto, a inadimplência e o risco de crédito se ampliaram e a maior seletividade dos bancos dificultou o refinanciamento dos devedores (FREITAS, 2000).

Em agosto de 1995, o Banco Econômico tornou-se insolvente e passou por intervenção do Bacen. Este episódio gerou muita incerteza e as instituições menores ficaram ainda mais prejudicadas pelo aperto de liquidez, pois os depositantes passaram a procurar instituições consideradas mais sólidas, no âmbito do movimento de “fuga para a segurança”, típico de períodos de incerteza quanto à solvência do sistema bancário.

O Bacen tomou medidas tentando reativar o interbancário, mas a preferência pela liquidez dos bancos não diminuiu, pois havia o receio em ceder recursos a instituições que poderiam acabar se revelando frágeis. O BB e a CEF atuaram como emprestadores de última instância, no segundo semestre de 1995, tornando-se as únicas fontes de recursos de alguns bancos, como o Bamerindus e o Nacional, no interbancário (FREITAS, 2000).

Em novembro de 1995, o Banco Nacional, uma instituição de grande porte do SFN, entrou em situação falimentar. Neste contexto, o governo criou, por meio de medida provisória, o Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional). O Proer baseou-se em dois princípios gerais: a preservação da estabilidade do sistema de pagamentos, por meio da garantia dos depósitos dos aplicadores²⁵; e a penalização das más políticas bancárias, via transferência do controle acionário das instituições socorridas pelo programa. Os grandes bancos problemáticos foram divididos em "banco bom" e "banco ruim", com o primeiro (passivos e ativos recuperáveis das instituições insolventes) sendo adquirido por outra instituição bancária, depois de saneado por meio das operações Proer, e o segundo (débitos irrecuperáveis) sendo liquidado pelo Bacen. Quanto aos pequenos e médios bancos não houve divisão contábil entre “banco bom” e “banco ruim”; estes foram simplesmente vendidos e o Proer

²⁵ Foi criado o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que estabelece uma garantia de R\$ 20 mil por titular, para depósitos e aplicações, nos casos de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial, falência ou reconhecimento pelo Banco Central de estado de insolvência da instituição financeira após a implantação do Plano Real (PUGA, 1999)

oferecia um “colchão de liquidez” para que o banco adquirente enfrentasse situações de eventuais saques de depositantes, ou para a alavancagem de novas operações com as quais compensasse assumir os ativos ruins do banco problemático (MAIA, 2003).

O Proer contribuiu para diminuir a vulnerabilidade do sistema financeiro e para tranquilizar a população quanto a seus depósitos nestas instituições. Porém, os custos foram totalmente absorvidos pelo setor público, sendo, na prática, um mecanismo de socialização das perdas privadas, pois foi uma oferta de subsídios às instituições financeiras e não um benefício temporário até que se desse a recuperação das mesmas (os bancos não assumiram os chamados “ativos podres”) (FREITAS, 2007a). Com o programa²⁶, conseguiu-se sustentar a rentabilidade do setor bancário, mas o déficit público federal e o estoque da dívida pública brasileira apresentaram um crescimento considerável²⁷ (PUGA, 1999).

Mesmo com todas as medidas adotadas, a preferência pela liquidez dos bancos continuou elevada, levando, em junho de 1996, a mudanças na concepção do redesconto, favorecendo sua utilização pelas instituições que enfrentavam dificuldades de financiamento no interbancário e reduzindo seus custos de captação. Essas ações não tiveram o impacto esperado de reativação desse mercado: o que ocorreu foi o adiamento de uma solução definitiva para instituições insolventes, como era o caso do Bamerindus. Como ressalta Freitas (2000, p. 256):

A despeito das possíveis falhas e/ou omissões do Bacen, o quadro de baixa inflação, resultante do Plano Real, explicitou os desequilíbrios operacionais existentes no sistema financeiro brasileiro, os quais eram mascarados pelos ganhos fáceis e sem risco com o *floating* associado ao financiamento da dívida pública. A gravidade dos desequilíbrios serviu, sem dúvida, para determinar o grau de sucesso ou fracasso das diversas estratégias de ajuste adotadas pelas diferentes instituições.

Como várias instituições não vinham conseguindo se adaptar ao novo ambiente macroeconômico, entre julho de 1994 e maio de 1998, a autoridade monetária interveio em 47 instituições bancárias, comerciais, ou múltiplas e de investimento, seja mediante a modalidade de liquidação extrajudicial, seja por meio do Regime de Administração Especial Temporária

²⁶ O Proer financiou as aquisições de sete bancos: Nacional pelo Unibanco (banco brasileiro); Econômico pelo Excel (brasileiro); Mercantil de Pernambuco pelo Banco Rural (brasileiro); Banco Antonio de Queiroz pelo Banco United (brasileiro); Banorte pelo Bandeirantes (brasileiro); Banco Martinelli pelo Pontual (brasileiro); Bamerindus pelo HSBC (britânico) (PAULA, 2004).

²⁷ Com o equilíbrio de preços era esperado que se alcançasse um equilíbrio fiscal, mas isso não ocorreu devido a aumento de despesas, tanto em programas como o Proer (R\$ 20,36 bilhões entre 1995 e 1997), quanto por causa do aumento do serviço da dívida, explicado pela manutenção de taxas de juros extremamente elevadas.

(RAET)²⁸ (FREITAS, 2007a). A partir de 1999, o número de falências e liquidações caiu significativamente, indicando a superação da fase mais grave de fragilidade financeira dos bancos.

Não se pode deixar de mencionar, igualmente, o papel dos bancos estrangeiros nessa fase de ajuste do sistema bancário brasileiro que sucedeu o Plano Real. Após a estabilização conseguida em 1994, os bancos nacionais, tanto públicos quanto privados, foram expostos à competição de instituições estrangeiras. O governo, a partir de agosto de 1995 – quando os problemas de vários bancos já tinham sido evidenciados –, procurou estimular o ingresso de instituições estrangeiras no sistema financeiro nacional, passando a classificar como de “interesse do governo brasileiro” o aumento da participação estrangeira no capital de instituições financeiras específicas (CINTRA, 2006). Assim, o governo recorreu a uma brecha constitucional²⁹, pois a Constituição de 1988, por meio do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proibia a instalação de novas agências por parte de instituições financeiras estrangeiras e o aumento da participação no capital de instituições financeiras baseadas no país (PAULA, 2004; CARVALHO & VIDOTTO, 2007). A entrada de instituições financeiras foi uma peça fundamental no processo de reestruturação bancária, num contexto de fragilidade crescente do sistema bancário nacional, em que houve grande retração da liquidez em decorrência das medidas restritivas adotadas após a crise mexicana (FREITAS & PRATES, 2001).

O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no sistema financeiro brasileiro foi estimulado pelos processos de abertura financeira, estabilização econômica, privatização e reestruturação industrial, bem como pelas oportunidades de negócios, de lucratividade elevada, associadas ao financiamento da renovação da infraestrutura econômica (FREITAS & PRATES, 2001). Além disso, o mercado de varejo e de contas bancárias para pessoas físicas tinha um grande potencial de crescimento.

Uma das importantes portas de entrada do capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro foi o Proes (Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade

²⁸ “O RAET é uma espécie de intervenção que não interrompe e nem suspende as atividades normais da empresa, sendo seu principal efeito a perda do mandato dos dirigentes da instituição e sua substituição por um conselho diretor nomeado pelo Banco Central, com amplos poderes de gestão. Sua duração é limitada no tempo e objetiva principalmente a adoção de medidas visando à retomada das atividades normais da instituição. Quando isso não é possível, pode vir a ser transformada em intervenção ou liquidação extrajudicial.” (BRITO, 2004, p. 11)

²⁹ Artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esse mesmo artigo 52 “deixou em aberto a possibilidade de acesso das instituições financeiras estrangeiras ao mercado doméstico, ao prever autorizações resultantes de acordos internacionais, da aplicação do princípio de reciprocidade e dos casos que o governo julgue de “interesse nacional”” (FREITAS, 1999, p. 1).

Bancária), criado em 1996 depois que várias medidas de saneamento dos bancos estaduais já tinham sido adotadas, sem conseguir controlar a situação de desequilíbrio destas instituições. Com o Proes³⁰, houve a possibilidade de ajuda federal de 100% dos recursos necessários para o saneamento desses bancos, condicionada à privatização das instituições ou a sua transformação em agências de fomento ou a sua liquidação. Nos casos de não transferência do controle acionário ou transformação em agências de fomento, a ajuda federal ficaria limitada a 50% dos recursos necessários; o restante deveria ser quitado pelos governos estaduais (PUGA, 1999). Como a maioria dos bancos estaduais estava em situação de inviabilidade econômica, o controle das instituições passaria para o governo federal como contrapartida dos financiamentos necessários para os ajustes patrimoniais. Uma vez sob o controle do governo federal, estas instituições deveriam ser privatizadas ou extintas. De acordo com Cintra (2006, p. 326), “Dos bancos estaduais existentes em 1996, dez foram extintos, seis privatizados pelos governos estaduais, sete federalizados para posterior privatização, cinco reestruturados com recursos do Proes e três não participaram.”

Em 1997, o percentual de capital mínimo ponderado pelo risco foi elevado a 10% em 25 de junho e, posteriormente, a 11% em 27 de novembro, superando os 8% definidos no acordo de Basileia³¹, dificultando a sobrevivência das instituições de pequeno porte, que trabalhavam mais alavancadas que as instituições maiores (PUGA, 1999; FREITAS, 2007a). Muitas dessas instituições passaram por processos de reestruturação ainda no âmbito do Proer e vários bancos estrangeiros entraram no país também por meio desse programa.

Dessa forma, parte expressiva do capital estrangeiro ingressou no mercado doméstico por meio da aquisição de bancos nacionais que enfrentavam problemas patrimoniais. Entretanto, também houve a venda de grandes instituições financeiras que não estavam em situação problemática. O interesse das instituições estrangeiras, tanto comerciais quanto de investimento, em atuar no Brasil foi tamanho que o Bacen passou exigir o pagamento de um “pedágio” para ingressar no país, para compensar um pouco dos recursos que foram gastos no saneamento do sistema financeiro. Esse “pedágio” foi definido em função do capital mínimo exigido para cada

³⁰ Aproximadamente R\$ 48 bilhões em títulos federais foram emitidos para sanear os bancos estaduais, o que representa um montante bastante superior ao gasto no Proer (PUGA, 1999).

³¹ Esse aumento do capital mínimo ponderado pelo risco representou uma redução do limite máximo para os empréstimos que uma instituição financeira pode conceder. Por exemplo, quando essa exigência era de 8%, um banco poderia emprestar 12,5 vezes o seu patrimônio líquido, caindo para 10 vezes, com capital mínimo exigido de 10%. Essa medida contribuiu para restringir a concessão de crédito e a alavancagem das instituições, que muitas vezes se envolviam em operações arriscadas.

modalidade de instituição financeira e vigorou até 1999, quando foi substituído por outras exigências, como aportes de capital e transferência de tecnologia (FREITAS & PRATES, 2001).

Entre outubro de 1995 e abril de 1998, 24 instituições financeiras estrangeiras (14 instituições bancárias comerciais ou múltiplas, 3 bancos de investimento e as demais instituições financeiras não bancárias vinculadas, por exemplo, a importantes grupos industriais) tiveram autorização para se instalar no país, seja mediante a aquisição do controle acionário de entidades nacionais, seja por meio da constituição de sucursal bancária ou de subsidiária, seja através da implantação de empresa de arrendamento mercantil ou de distribuidora de títulos e valores mobiliários (FREITAS, 2000). Ademais, os bancos estrangeiros que já estavam em atividade no país expandiram suas atividades durante o período. Destaca-se, entre estes últimos, o espanhol Santander que comprou o Banco Geral do Comércio (em agosto de 1997) e o Banco do Nordeste (em outubro de 1997). Em 1998, com a venda da totalidade das ações com direito a voto do Banco Real para o ABN-AMRO Bank, a instituição passou a ser o maior banco estrangeiro no país, tanto em ativos quanto em termos de agência bancária, ocupando a posição que, anteriormente, era do HSBC Bamerindus (PUGA, 1999).

Mesmo com todas as operações executadas pelos bancos estrangeiros, estes não conseguiram conquistar espaços muito significativos no mercado doméstico (exceção ao Santander que comprou o banco estatal Banespa), significando que os nacionais mantiveram a liderança no mercado (ver seção I.3).

Nesse contexto de transformação de seu ambiente concorrencial, os bancos nacionais privados adotaram algumas estratégias reativas para enfrentar o novo ambiente competitivo e deter a perda de participação no mercado. Os bancos passaram a adotar novas tecnologias, a introduzir inovações financeiras (criar novos produtos) e a explorar novos mercados. Além disso, os bancos varejistas nacionais se sentiram pressionados a defender seu *market-share*, evitando, também, ser alvo de alguma aquisição por um banco estrangeiro. As maiores instituições privadas nacionais passaram a adquirir instituições estrangeiras menores, que entraram no país num período anterior, e as nacionais privatizáveis. Essa busca por poder de mercado aumentou a escala das instituições, concentrando ainda mais o segmento bancário (CINTRA, 2006). Podem ser ressaltadas a compra do Banerj, BEMGE, Banestado, Banco Fiat e BBA pelo Itaú; do BCN Credireal, Boavista, Banco Ford, Mercantil de São Paulo e BBV Banco pelo Bradesco; e do Nacional, Bandeirantes e Fininvest pelo Unibanco. Essa participação mais ativa dos bancos

privados domésticos em processos de fusão e aquisição contribuiu para a manutenção de sua hegemonia no mercado brasileiro (PAULA & MARQUES, 2006).

Outras medidas que fizeram parte da reestruturação do sistema bancário nacional a partir de 1994 foram as voltadas para o aumento da fiscalização, sobre as instituições nacionais e estrangeiras. Por exemplo, em 1996, foi instituída a responsabilidade das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes em casos de irregularidades na instituição financeira. Em 1997, o CMN criou o Sistema Central de Risco de Crédito, por meio do qual as instituições financeiras devem identificar e informar ao Bacen sobre clientes (pessoas físicas e jurídicas que possuam saldo devedor acima de R\$ 50 mil). Esse sistema também permite que as instituições tenham acesso ao saldo devedor de cada cliente com o sistema financeiro (há a necessidade de autorização por parte do cliente). Em dezembro de 1998, as instituições financeiras passaram a ter que apresentar ao Bacen um programa para implantação de sistemas de controles internos em concordância com o Comitê de Basileia. Com esse programa, a responsabilidade de cada um dentro da instituição passou a ser definida, facilitando, assim, a responsabilização de crimes cometidos no setor financeiro. Nesse programa, também, os riscos associados às atividades da instituição devem ser avaliados continuamente, entre outras exigências (PUGA, 1999).

O processo de reestruturação patrimonial teve continuidade após 1999, quando o Brasil passou por uma situação de crise cambial, com ampla desvalorização da moeda doméstica, que resultou na adoção de um novo regime de política econômica³². Nos primeiros anos da década de 2000, o país passou por turbulências como a crise energética, o estouro da bolha acionária nos Estados Unidos, os impactos do 11 de setembro e da crise argentina, e esse ambiente de instabilidade impactou em alguns bancos estrangeiros, que decidiram sair do Brasil ou foram comprados por outros bancos. Em meio a essa conjuntura, começou-se “uma nova rodada do processo de reestruturação do sistema bancário brasileiro³³” (FREITAS, 2007a, p. 10), em que os grandes bancos continuaram a absorver os menores³⁴.

³² Adotou-se o regime de câmbio flutuante. Para o controle de preços, adotou-se o regime de Metas de Inflação. No âmbito fiscal, foram estabelecidas exigências de superávit primário.

³³ Muitos bancos obtiveram ganhos extraordinários advindos da desvalorização do Real. Os bancos apostaram contra o Real (desvalorização da moeda) e o Banco Central assumiu a posição oposta.

³⁴ Vale ressaltar que, no período mais recente, houve grandes operações de fusão/aquisição entre importantes instituições bancárias atuantes no país, como: a fusão entre dois dos maiores bancos privados nacionais, o Itaú e o Unibanco, no final de 2008, passando a ser o maior banco privado brasileiro e, em 2009, o BB passou a deter o controle da Nossa Caixa e 49% do Votorantim.

A tentativa de venda do Sudameris do Brasil (Grupo Intesa) ao Banco Itaú, posteriormente vendido ao ABN Amro, e, no início de 2003, a venda do BBV Banco para o Bradesco foram sinais claros de que alguns bancos estrangeiros não conseguiram criar escala suficiente para competir no varejo e acabaram por vender os ativos que tinham no Brasil (PAULA & MARQUES, 2006). Entretanto, a maioria dos bancos auferiu lucros recordes em 2002, através de operações de tesouraria com títulos públicos atrelados aos juros ou ao câmbio (FREITAS, 2007a).

Os bancos federais também passaram por reformas no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, Proef³⁵, (por meio de Medida provisória, em 2001). Este programa procurou implementar nos bancos públicos uma forma de regulamentação bancária semelhante a dos bancos privados³⁶. Dessa maneira haveria, também, uma adequação aos padrões estabelecidos pelo Acordo de Basiléia I e esses bancos se tornariam mais fortes, competitivos e transparentes. “As medidas implicaram uma emissão líquida de R\$ 29,8 bilhões em novos títulos da dívida pública federal” (CINTRA, 2006, p. 327).

Um resultado esperado das transformações ocorridas no sistema bancário brasileiro, com a exposição à concorrência estrangeira, era o aumento da competição (como estrutura de mercado) entre os bancos, que resultaria em redução de custos e alongamento de prazos³⁷. No entanto, isso não acontece porque o sistema bancário busca sempre vantagens de caráter monopolista (ver introdução). Segundo Carvalho (2004), depois de todo este processo de reestruturação, pode-se afirmar que há competição no sistema bancário brasileiro, mas de forma oligopolística, pois os bancos disputam clientes mais pela diferenciação de produtos que pelo barateamento dos mesmos. Na mesma linha de argumentação Cintra afirma (2006, p. 331):

Portanto, no mercado bancário, não parece suficiente fomentar a competição, facilitando a entrada de novos atores no mercado. A entrada de bancos estrangeiros resultou em acomodação dos novos concorrentes ao padrão de competição predominante no mercado doméstico (com o abandono de mercado por parte daquelas instituições que não conseguiram conquistar o espaço mínimo necessário).

As instituições estrangeiras se adaptaram a um mercado caracterizado por competição imperfeita, com diferenciação de produtos e que buscava os maiores lucros possíveis por meio

³⁵ Esse programa será discutido mais profundamente na seção sobre bancos públicos.

³⁶ O Banco do Brasil foi capitalizado em 1996, depois da inadimplência do setor rural. Houve emissão ações de R\$ 8 bilhões (R\$ 6 bilhões do Tesouro Nacional e R\$ 2 bilhões da Previ) para aporte de capital.

³⁷ Este, inclusive, era um dos motivos apontados pelo governo para autorizar a entrada de bancos estrangeiros no país.

desta diferenciação, mesmo que os custos fossem mais elevados (CARVALHO F.C, 2005). Aqui se pode ressaltar a visão de concorrência, que é adotada neste trabalho, como um processo dinâmico de busca incessante por ganhos monopolistas, que são mantidos enquanto as inovações não forem copiadas ou superadas. Mesmo com todas as transformações ocorridas, o sistema bancário continua caracterizado pela busca constante de vantagens oligopolísticas, que resultem no maior lucro possível. Em suma, o aumento no número de instituições neste segmento não significa uma estrutura de mercado mais competitiva, pois os sistemas bancários não deixam de ser oligopolistas.

A despeito de todas as transformações no segmento bancário brasileiro ao longo da segunda metade dos anos 1990, até 2002 o sistema não mostrou mudanças na sua forma de atuação em relação ao padrão dos anos de alta inflação, mantendo uma elevada preferência pela liquidez. Ou seja, com exceção de um curto período de expansão do crédito após o Plano Real, os bancos brasileiros e estrangeiros continuaram priorizando as aplicações em títulos públicos vis-à-vis a concessão de crédito (FREITAS, 2007a e b). Somente, a partir de 2003, o país passou a vivenciar um ciclo de crédito mais longo³⁸.

I.3. Perfil Institucional do Sistema Bancário Brasileiro

Após a implementação do Plano Real houve redução no número de instituições financeiras em praticamente todos os segmentos do sistema bancário, exceto entre os bancos de investimento, as cooperativas de crédito e as novas atividades (companhias hipotecárias, agências de fomento e sociedades de crédito ao micro-empendedor) (CINTRA, 2006).

A tabela I.3.1 traz a evolução do número de instituições autorizadas a operar no país de 1996 até 2009. Considerando apenas os bancos comerciais, os bancos múltiplos e a CEF, o número de instituições reduziu-se de 234 para 158, no período considerado, o que representa um recuo de 74 instituições ou de 32% em termos percentuais. Nota-se também que esta redução ocorreu nos três segmentos (banco múltiplo, banco comercial e CEF), durante o período estudado. Em contrapartida, o número de cooperativas de crédito³⁹ e de alguns tipos de novas

³⁸ Esse ciclo de crédito será abordado no capítulo 3.

³⁹ A primeira cooperativa de crédito brasileira foi constituída em 1902, na localidade de Linha Imperial, município de Nova Petrópolis (RS). Essa cooperativa continua em atividade hoje, sob a denominação de Cooperativa de Crédito Rural de Nova Petrópolis (HCCB, [200-], p 10).

atividades, como as sociedades de crédito ao micro-empendedor, aumentou. Já o número total de instituições em 2009 era ligeiramente inferior ao do início do período.

Tabela I.3.1. Número de instituições autorizadas a operar

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Banco Múltiplo	194	180	174	169	163	153	143	141	139	138	137	135	140	139
Banco Comercial (1)	38	36	28	25	28	28	23	23	24	22	21	20	18	18
Banco de Desenvolvimento	6	6	6	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Caixa Econômica	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Banco de Investimento	23	22	22	21	19	20	23	21	21	20	18	17	17	16
Sociedade de CFI	48	49	44	42	43	42	46	47	46	50	51	52	55	59
Sociedade Corretora de TVM	219	202	194	193	187	177	161	147	139	133	116	107	107	105
Sociedade Corretora de Câmbio	39	37	39	39	41	43	42	43	47	45	48	46	45	45
Sociedade Distribuid. de TVM	283	238	210	190	177	159	151	146	138	134	133	135	135	125
Sociedade de Arrendamento Mercantil	75	80	83	81	78	72	65	58	51	45	41	38	36	33
Sociedade de Crédito Imobiliário, Associação de Poupança e Empréstimo e Sociedade de Crédito Imobiliário Repassadora (2)	22	22	21	19	18	18	18	18	18	18	18	18	16	16
Companhia Hipotecária	3	3	4	6	7	7	6	6	6	6	6	6	6	6
Agência de Fomento (3)	-	-	3	5	8	9	10	11	12	12	12	12	12	14
1º sub-total	952	877	830	796	775	733	693	666	646	628	606	591	592	581
Cooperativa de Crédito	1.018	1.120	1.198	1.253	1.311	1.379	1.430	1.454	1.436	1.439	1.452	1.465	1.453	1.405
Sociedade de Crédito ao Microempendedor (4)	-	-	-	4	11	23	37	49	51	55	56	52	47	45
2º sub-total	1.970	1.997	2.028	2.053	2.097	2.135	2.160	2.169	2.133	2.122	2.114	2.108	2.092	2.031
Consórcio	446	433	422	406	407	399	376	365	364	342	333	329	317	308
Total	2.416	2.430	2.450	2.459	2.504	2.534	2.536	2.534	2.497	2.464	2.447	2.437	2.409	2.339

1/ Inclui as Filiais de Bancos Estrangeiros.

2/ Inclui Sociedades de Crédito Imobiliário Repassadoras (SCIR) que não podem captar recursos junto ao público.

3/ Em Jan/1999 foi constituída a 1ª Ag. Fomento, nos termos da Res. 2.574, de 17.12.1998.

4/ Em Out/1999 foi constituída a 1ª SCM, nos termos da Res. 2.627, de 2.8.1999.

Fonte: Cosif – Bacen.

A tabela I.3.2 mostra a participação das instituições nos ativos da área bancária entre os anos de 1995 e 2009. A primeira linha desta tabela ilustra uma das principais transformações pela qual passou o sistema bancário brasileiro desde a introdução do Plano Real, qual seja, a queda da participação dos bancos públicos. Enquanto no início do período 52,2% dos ativos da área bancária pertenciam a este tipo de instituição, em 2009, esta participação foi de 29,1%, um recuo de 23,1 p.p. Essa diminuição da participação dos bancos públicos foi condicionada por fatores relacionados à reformulação do setor bancário brasileiro, após a estabilização. Como mencionado na seção anterior, por meio do Proes, a participação do setor público estadual no sistema bancário brasileiro recuou devido à privatização da grande maioria dos bancos estaduais, o que, por sua vez, explica a maior parte da redução da participação dos bancos públicos no sistema bancário brasileiro. O Banco do Brasil também passou por ajustes, mediante um amplo

processo de capitalização e, em 2001, a Caixa Econômica Federal foi reestruturada e capitalizada no âmbito do Proef (ver seção I.4).

Na passagem de 2006 para 2008 a CEF apresentou uma perda de 4,4 p.p. na participação dos ativos do segmento bancário. Essa perda deve ser analisada de forma relativa, pois não houve perdas absolutas. A CEF ampliou seu ativo nesse período, mas os outros bancos também ampliaram e de forma mais intensa, o que explica essa perda de participação da CEF no total de ativos da área bancária. Esse comportamento relacionou-se ao ciclo de crédito bastante intenso e prolongado, de 2003 a 2008 (ver capítulo 3), pelo qual passou o país e que incentivou a adoção de estratégias mais otimistas e mais agressivas entre os bancos privados, contribuindo para o aumento de participação nos ativos. Já em 2009, CEF recuperou um pouco dessa perda (0,8 p.p), pois atuou anticíclicamente para combater os efeitos da crise, enquanto o comportamento das instituições privadas passou ser de cautela (ver capítulo 3).

No caso do BB, depois de perder 3,4 p.p de participação relativa, de 2006 a 2008, recuperou essa participação em 2009. Este aumento esteve relacionado à aquisição da Nossa Caixa, no final de 2008. Enquanto o BB voltou a deter uma parcela maior dos ativos da área bancária, a participação dos outros bancos públicos (que, anteriormente, incluía a Nossa Caixa) diminuiu 3 p.p. na passagem de 2008 para 2009. Além disso, o BB atuou de forma anticíclica após o agravamento da crise econômica mundial, o que contribuiu para aumentar sua participação nos ativos (ver capítulo 3).

Tabela I.3.2. Participação das instituições nos ativos da área bancária (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bancos Públicos	52,2	50,9	50,1	45,8	43,0	36,6	32,0	34,7	37,2	34,4	32,5	36,5	27,9	28,3	29,1
Bancos Públicos (+ Caixas Estaduais)	21,9	21,9	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5	5,1	5,5	4,3	5,1	2,1
Banco do Brasil	13,9	12,5	14,4	17,4	15,8	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4	15,4	17,8	13,8	14,4	17,4
Caixa Econômica Federal	16,4	16,5	16,6	17,0	17,1	15,4	11,0	11,7	13,0	11,5	12,1	13,2	9,9	8,8	9,6
Bancos privados	47,6	48,8	49,6	53,7	56,3	62,6	67,1	64,3	61,5	64,1	66,0	61,6	70,6	70,4	69,4
Nacionais	39,2	38,3	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,7	43,1	35,5	50,3	49,1	51,6
Estrangeiros	8,4	10,5	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4	22,9	26,0	20,2	21,2	17,8
Cooperativas de Crédito	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,5	1,9	1,5	1,3	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cosif – Bacen.

Enquanto os bancos públicos perderam participação relativa, tanto os bancos privados nacionais quanto os estrangeiros aumentaram suas fatias nos ativos da área bancária. O aumento do número de bancos estrangeiros a partir de meados dos anos 1990 contribuiu bastante para a

elevação da importância das instituições privadas como um todo. Mesmo com a saída de alguns bancos estrangeiros ou com a sua absorção por instituições nacionais a partir de década de 2000 (ver seção anterior), a participação das instituições estrangeiras nos ativos da área bancária mais do que dobrou de 1995 a 2008, passando de 8,4% para 21,2%, com um pico de 29,9% em 2001, recuando em 2009 para 17,8%, em decorrência do comportamento cauteloso frente à crise econômica internacional (ver capítulo 3). Esse crescimento esteve associado à entrada de novos bancos estrangeiros no país, que passou a ser permitida e incentivada após o sucesso do Plano Real, assim como ao crescimento das instituições que já atuavam no Brasil, antes da estabilização.

Deve-se destacar também o aumento da participação relativa das instituições privadas nacionais nos ativos da área bancária, passando de 39,2%, em 1995, para 51,6%, em 2009, o que representa um aumento de 12,4 p.p. Esse crescimento reflete, igualmente, a reestruturação dos bancos privados, após 1994, que passaram a participar dos processos de fusão e aquisição, adotando estratégias para competir com os bancos estrangeiros que entraram no país.

Por último, tem-se o papel das cooperativas de crédito⁴⁰. Apesar da participação das mesmas ser bastante reduzida, houve um crescimento de 650% (de 0,2% em 1995, para 1,5% em 2009) durante o período considerado, com um pico em 2006. Este aumento da participação (e do número) de cooperativas de crédito na área bancária está relacionado a normas mais flexíveis para a criação deste tipo de instituição. Por exemplo, com a Resolução 3106 de 25 de junho de 2003, voltou-se a permitir a constituição de cooperativas de livre admissão⁴¹ de associados em localidades com menos de 100 mil habitantes, ou a transformação de cooperativas existentes em cooperativas de livre admissão em localidades com menos de 750 mil habitantes (HCCB, [200-]).

Essas mudanças na composição do segmento bancário brasileiro, em termos de ativo e de acordo com a origem de capital das instituições, também são observadas nos casos dos depósitos e das operações de crédito.

No que se refere à participação das instituições no saldo dos depósitos da área bancária de 1995 a 2009 (ver a tabela I.3.3), de novo os bancos públicos perderam participação relativa e os privados ganharam. Essa perda foi semelhante à ocorrida nos ativos, quase 25 p.p. de diminuição. Ressalta-se a participação dos bancos estrangeiros que passou de 5,4% do total de

⁴⁰ Com a reforma financeira de 1964, as cooperativas de crédito foram equiparadas às demais instituições financeiras, passando a ser fiscalizadas pelo Bacen (HCCB, [200-]).

⁴¹ Dispensa a exigência de vínculo profissional ou de ramo de atividade econômica entre os associados.

depósitos da área bancária em 1995, para 23,6% em 2006, com uma leve redução entre 2007 e 2009, ficando em 17%, neste último ano; ou seja, um aumento de 315% ao longo de todo o período. Mesmo com as instituições estrangeiras tendo ampliado sua participação relativa nos depósitos de forma tão expressiva, as instituições privadas nacionais detêm a maior participação, que alcançou 65,5% em 2009. Dessa forma, como os bancos privados nacionais apresentaram crescimento relativo dos depósitos em todo o período, a ampliação da participação dos estrangeiros também se deve à perda de participação das instituições públicas no total de depósitos da área bancária.

Tabela I.3.3. Participação das instituições no saldo dos depósitos da área bancária (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bancos Públicos	58,0	59,2	59,1	51,2	50,6	43,9	43,2	42,1	42,4	39,3	36,8	42,7	33,2	34,8	33,1
Bancos Públicos (+ Caixas Estaduais)	16,1	21,5	17,1	13,3	11,5	7,4	7,2	7,4	7,3	6,6	6,0	6,7	5,3	7,0	2,4
Banco do Brasil	17,6	14,5	18,0	17,4	19,1	17,1	17,0	17,7	18,6	17,1	16,5	19,7	15,5	16,7	19,3
Caixa Econômica Federal	24,3	23,1	24,1	20,5	19,9	19,5	19,1	16,9	16,5	15,6	14,3	16,3	12,5	11,2	11,4
Bancos Privados	41,8	40,5	40,4	48,2	48,6	55,1	55,5	56,4	55,8	59,3	61,9	55,5	65,3	63,9	65,5
Nacionais	36,4	33,4	32,9	33,1	31,8	33,9	35,3	36,6	38,2	39,4	41,6	32,0	46,3	45,2	48,6
Estrangeiros	5,4	7,2	7,5	15,1	16,8	21,1	20,1	19,8	17,6	19,9	20,3	23,5	19,0	18,7	17,0
Cooperativas de Crédito	0,2	0,3	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	1,5	1,8	1,4	1,4	1,8	1,5	1,3	1,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cosif – Bacen.

No caso do saldo das operações de crédito do segmento bancário (tabela I.3.4), o mesmo padrão se repete, com os bancos públicos perdendo participação e os privados ganhando. Aqui se pode notar que o Banco do Brasil, isoladamente, aumentou sua participação ao longo do período considerado, chegando a ser responsável por 24,9% das operações de crédito realizadas pela área bancária em 2009. Neste último ano, o Banco do Brasil deteve sozinho quase um quarto das operações de crédito da área bancária brasileira, mostrando sua importância em períodos de desaceleração econômica, quando os bancos privados se tornam mais cautelosos e contraem a concessão de recursos – já que esta instituição tem condições de manter certo patamar de crédito exercendo, assim, um de seus papéis enquanto banco público (ver capítulo 3).

Tabela I.3.4. Participação das instituições no saldo das operações de crédito da área bancária (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bancos Públicos	62,1	58,1	52,2	53,2	47,5	39,1	24,8	28,6	32,7	31,3	30,5	38,8	32,0	36,9	40,7
Bancos Públicos (+ Caixas Estaduais)	23,5	23,5	10,3	8,9	8,1	5,1	3,1	4,8	4,5	4,4	4,1	4,5	3,6	5,9	3,2
Banco do Brasil	16,0	10,6	11,0	12,1	10,6	11,0	14,5	16,2	20,4	19,4	18,5	24,4	20,3	22,0	24,9
Caixa Econômica Federal	22,6	24,0	30,9	32,3	28,7	23,0	7,1	7,6	7,9	7,5	8,0	9,9	8,1	9,1	12,7
Bancos Privados	37,5	41,4	47,1	45,9	51,4	59,7	73,6	69,7	65,1	66,5	67,2	58,4	65,6	60,5	56,7
Nacionais	31,8	31,9	35,4	31,0	31,7	34,5	42,1	39,7	41,3	41,3	40,8	27,5	42,7	37,8	37,7
Estrangeiros	5,7	9,5	11,7	14,9	19,8	25,2	31,5	29,9	23,8	25,1	26,4	30,9	22,8	22,6	19,1
Cooperativas de Crédito	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,1	2,3	2,3	2,8	2,4	2,6	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cosif – Bacen.

Os outros bancos públicos perderam participação, com destaque para a redução significativa do percentual das operações de crédito da CEF, que passou de 22,6% em 1995 para 9,1% em 2008, aumentando para 12,7% no ano de 2009, quando atuou de forma anticíclica para combater os efeitos da crise econômica mundial (ver capítulo 3). Essa grande diminuição esteve associada ao processo de reestruturação no âmbito do Proef, com a criação da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) (ver seção I.4).

No caso dos bancos estrangeiros, a participação no saldo das operações de crédito cresceu de forma muito expressiva, saltando de 5,7% em 1995, para 22,8% em 2008 e recuando para 19,1% em 2009, devido aos efeitos da crise financeira internacional (ver capítulo 3). Esse aumento de importância das instituições estrangeiras no segmento bancário brasileiro foi reflexo, em grande medida, do seu envolvimento em importantes fusões e aquisições e da sua atuação privilegiada como intermediários de recursos externos, proporcionada pela relação com suas matrizes localizadas fora do Brasil. Vale destacar que operações vinculadas a esses recursos sofrem influência das variações cambiais. Quando há uma desvalorização do Real, como a ocorrida em 1999, há um aumento do estoque de operações de crédito com *funding* externo. Assim, o aumento de participação dos bancos estrangeiros nas operações de crédito, em 1999 e 2000, pode estar relacionado a esta característica. Da mesma forma a perda de participação em 2009 (em relação aos anos anteriores) pode encontrar parte da explicação na evolução cambial, de apreciação do Real, aliada ao comportamento cauteloso adotado por essas instituições após o efeito-contágio da crise.

A tabela I.3.5 ilustra a participação das instituições (nacionais e estrangeiras) na captação externa da área bancária brasileira. Em 1995, os bancos formados por capital nacional eram responsáveis por quase 70% da captação externa da área bancária, enquanto as instituições

com controle estrangeiro ou com participação estrangeira ficavam com cerca de 30%. Em 2008, essa situação foi distinta, os bancos nacionais foram responsáveis por 59,2% da captação externa e os bancos estrangeiros ou com alguma participação estrangeira ultrapassaram os 40% da captação externa do segmento bancário brasileiro. Destaca-se também o ano de 2007, em que os bancos estrangeiros ou com participação estrangeira ultrapassaram os 50% na captação externa bancária.

Tabela I.3.5. Participação das instituições na captação externa da área bancária (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bancos nacionais	69,1	68,2	58,0	53,7	45,2	45,5	50,4	48,3	53,9	52,7	41,5	56,7	44,7	59,5	71,3
Bancos com controle estrangeiro	22,8	25,1	26,5	27,3	38,9	42,4	37,3	36,0	31,8	27,5	35,8	31,6	28,4	29,2	28,7
Bancos com particip. estrangeira	8,1	6,6	15,5	19,1	15,8	12,1	12,3	15,7	14,4	19,9	22,6	11,8	26,9	11,4	0,0
Área bancária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cosif – Bacen.

No entanto, em 2009, depois do agravamento da crise econômica internacional, os bancos nacionais aumentaram sua participação relativa na captação externa, ficando em 71,3%, e os bancos estrangeiros com 28,7%, enquanto os bancos com participação estrangeira não tiveram participação na captação da externa bancária brasileira. Destaca-se que, neste ano, os bancos estrangeiros (ou com participação estrangeira) adotaram um comportamento de cautela no contexto de crise, o que resultou na diminuição da captação externa por parte destas instituições.

Finalmente é importante mencionar que a estrutura bancária brasileira continuou concentrada (ver tabela I.3.6), mesmo após a introdução de todas as reformas a partir de 1994, quando se implementou o Plano Real. A entrada de bancos estrangeiros no país não surtiu impacto positivo na diminuição dos preços cobrados pelos serviços bancários. Estas instituições se adaptaram à estrutura oligopolista do sistema bancário, em que a concorrência acontece principalmente pela diferenciação de produtos. Isto porque, como destacado na Introdução, a concorrência nos sistemas bancários capitalistas (dentre os quais o brasileiro) pode ser entendida, à luz de Schumpeter (e também de Marx), como um processo dinâmico, no qual os empresários, em sua busca por maiores lucros, tentam inovar e manter essas inovações visando ganhos monopolistas pelo maior tempo possível. A concorrência é um aspecto essencial constitutivo da economia capitalista, que é caracterizada como um processo dinâmico de elaboração de estratégias, visando o lucro e, conseqüentemente, a ampliação da riqueza. A estratégia

concorrencial mais importante, adotada pelos agentes econômicos que controlam o processo de produção da riqueza social, é a diferenciação de produtos (FREITAS, 1997).

Tabela I.3.6. Participação dos 5, 10, 20 maiores bancos e CEF nos ativos totais do segmento bancário (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
5 maiores	51,2	48,7	50,2	50,5	50,7	50,2	47,9	50,7	53,7	53,0	52,6	53,9	54,0	55,1	69,9
10 maiores	64,4	60,1	61,3	62,7	62,7	64,1	62,4	64,1	67,2	68,0	68,8	73,0	73,3	75,3	79,5
20 maiores	75,7	72,0	75,9	75,4	76,5	78,2	77,3	79,7	81,3	83,2	83,8	86,4	87,0	88,7	89,2

Fonte: Cosif – Bacen.

I.4. Bancos públicos

O sistema financeiro público pode ser entendido como o conjunto de instituições bancárias públicas e também dos fundos de poupança fiscais e parafiscais. Ele desempenhou e, desempenha, um papel central no sistema financeiro brasileiro, em particular, no financiamento de longo prazo (CARNEIRO *et al*, 2009a). Também é de importância decisiva no financiamento de setores específicos, de maior risco ou menor rentabilidade, como o rural, a habitação popular, o saneamento e mesmo a exportação. Como sintetizam Carneiro *et al* (2009a, p. 4-5):

Em suas linhas gerais pode-se, portanto, considerar o sistema de financiamento público constituído ao longo da história contemporânea do Brasil e ainda hoje, uma parte crucial do sistema financeiro nacional, como o conjunto de duas partes: bancos públicos que operam recursos próprios e recursos originários de fundos compulsórios, aos quais essas instituições têm acesso privilegiado, e sobre os quais vigem condições particulares relativas a destino (direcionamento) e taxas de remuneração; a esse segmento agregam-se partes dos passivos bancários, (exigibilidades) as quais também são objeto de direcionamento e taxas de remuneração pré-definidas.

As instituições financeiras públicas preencheram, historicamente, uma lacuna fundamental do sistema financeiro brasileiro em razão do sistema privado não conceder financiamento de longo prazo num contexto de instabilidade decorrente da inflação alta. Ademais, foi um instrumento essencial da política de desenvolvimento por meio do direcionamento do crédito para setores prioritários ou estratégicos. Mesmo depois de quinze anos de estabilidade de preços, em que a inflação deixou de ser uma justificativa para a um sistema financeiro público, ele ainda tem peso decisivo no sistema financeiro nacional e quase exclusivo no financiamento de longo prazo (CARNEIRO *et al*, 2009a).

Essa atrofia do financiamento de longo prazo por meio de instituições privadas e fundos de poupança voluntários, apesar da estabilidade de preços desde meados dos anos 1990, pode ser explicada pela ainda elevada instabilidade monetária que se expressa em: altos patamares e volatilidade das taxas de juros; frequentes desalinhamentos e volatilidade da taxa de câmbio que tem sido agravada por uma política macroeconômica inadequada e de forte conteúdo ortodoxo (CARNEIRO *et al*, 2009a).

O quadro de crescimento inconstante (*stop and go*) e de instabilidade monetária foi parcialmente superado a partir de 2004, por meio do crescimento de maior duração e de redução da vulnerabilidade externa. Mesmo assim, o padrão de financiamento, com alongamento dos prazos, não deu sinais de mudanças significativas (CARNEIRO *et al*, 2009a).

Deve-se ressaltar, também, que o sistema público, em particular os bancos públicos, teve um papel decisivo na atenuação do efeito-contágio da recente crise econômica mundial sobre o sistema financeiro brasileiro. A crise de 2008 pôs em destaque a ação anticíclica do sistema público por meio da ampliação do crédito em momentos de intensa manifestação da preferência pela liquidez e contração dos empréstimos por parte do setor bancário privado. Ou seja, o sistema público, não se deixou contagiar pelo clima de elevada incerteza e aversão ao risco desencadeado pela crise, exatamente porque há um elemento público na sua tomada de decisão (CARNEIRO *et al*, 2009a). Foram adotadas medidas de incentivo ao crédito, que consequentemente, incentivaram vários setores da economia como a indústria, o comércio, a construção civil, fazendo com que o período recessivo não fosse tão profundo e não perdurasse por muito tempo no Brasil. Esse papel dos bancos públicos será analisado no terceiro capítulo.

Após essa introdução, a presente seção apresentará uma breve evolução histórica do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do BNDES, as três instituições públicas federais mais importantes e que continuam ocupando um lugar de destaque no sistema bancário brasileiro. Enquanto a CEF e o BNDES “(...) são bancos integralmente públicos, que atuam, principalmente a partir de recursos direcionados (...), o BB é uma instituição de capital aberto, com ações negociadas em bolsa, detidas por investidores privados, tendo uma participação mais relevante dos recursos livres como *funding* de suas operações” (CARNEIRO *et al*, 2009, p. 33-34).

I.4.1. Banco do Brasil

O Banco do Brasil (BB) apresenta um caráter dual de atuação. De um lado, atua de acordo com a racionalidade de uma empresa privada⁴², de outro é um executor de políticas públicas. Sendo assim, sua trajetória é marcada pela convivência dessas duas dimensões, que muitas vezes podem ser contraditórias (ANDRADE & DEOS, 2009).

O primeiro BB surgiu ainda no século XIX, com funções de banco central e de banco comercial. Em 1829, foi dissolvido devido ao excessivo volume de despesas do Estado, muito superiores à arrecadação. Em 1853, um grupo de comerciantes liderados pelo Barão de Mauá criou um novo BB, mediante a fusão com o Banco Comercial do Rio de Janeiro. Em 1890, o BB perdeu sua liderança para o Banco da República dos Estados Unidos e, diante disso, foi efetuada sua fusão com o Banco da República, surgindo em 1905 o atual BB. Desde então, o BB passou a atuar como uma instituição governamental, mas somente em 1923, o governo federal assumiu o controle do capital da instituição (STILBEN, 2008).

Com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em 1945, as funções de banco central ficaram divididas entre a SUMOC, o BB e o Tesouro Nacional. A partir da reforma bancária e financeira de 1964, foi criado, de fato, um Banco Central no Brasil, mas o BB só perdeu totalmente o seu papel de autoridade monetária em 1986 (STILBEN, 2008).

De acordo com Jung (2004), de 1964 a 1986/88, houve significativa alteração do BB enquanto empresa estatal. Seu papel nas finanças públicas deslocou-se de uma condição de autoridade monetária para uma ação como principal instrumento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e para o papel de financiador do comércio exterior e de agente do aprofundamento da inserção internacional do país.

Na década de 1980, o Estado começou a passar por dificuldades evidentes, fazendo com que as políticas setoriais ficassem subordinadas aos programas de ajuste da economia, com impactos significativos na atuação do BB. Com a contenção fiscal e monetária, começou a haver contingenciamento do crédito do BB ao setor agropecuário, levando a uma queda acentuada da sua participação no sistema financeiro (JUNG, 2004). Em 1984, também chegou ao fim a exclusividade que o BB tinha no financiamento às exportações. Nessa época, começaram os

⁴² É um banco de capital aberto, com ações negociadas em bolsa (começou a negociar ações preferenciais na bolsa, em 1973). É considerada uma instituição pública porque o Estado é seu acionista majoritário.

problemas de *funding* do banco num contexto de recrudescimento da inflação e de utilização, cada vez maior, da “conta movimento”⁴³ como fonte de recursos.

Em 1986, foi implementado o Plano Cruzado, na tentativa de acabar com o longo processo inflacionário pelo qual o país passava. Neste contexto, o processo de reestruturação das finanças públicas foi aprofundado e foram promovidas alterações muito importantes no relacionamento do BB com o Banco Central e o Tesouro Nacional. O espaço institucional e econômico do BB ficou mais estreito e, em sua dimensão empresarial, houve uma crônica fragilização patrimonial que só veio a ser enfrentada em 1995 (VIDOTTO, 2002). A “conta-movimento” foi extinta e, dessa maneira, o BB deixou de desempenhar funções de autoridade monetária. Por outro lado, foi autorizado a realizar todas as operações permitidas a outras instituições. Como destaca Vidotto (2002, p. 269):

O BB, porém, teve seu alcance reduzido enquanto instrumento de política econômica e foi afetado em sua dimensão empresarial. Submetido a regras de funcionamento que o *aproximaram* do ponto de vista regulatório dos demais bancos comerciais, deixando de operar como uma “autarquia de crédito”, a ação creditícia do BB tornou-se mais dependente dos “suprimentos específicos” com que passou a operar em nome do Tesouro.

Diante dessa nova conjuntura, o banco passou a buscar novas fontes de *funding* para cobrir suas posições ativas. Houve aportes erráticos de recursos do Tesouro Nacional, que não foram suficientes, e o BB passou a aumentar sua captação junto ao mercado. Sendo assim, após 1986, as contas do BB ficaram marcadas por uma séria inconsistência: “as *operações ativas* encontravam-se sob forte influência da política econômica e as *operações passivas* crescentemente sujeitas às condições de mercado” (ANDRADE & DEOS, 2009, p. 54). Na mesma linha de argumentação, Vidotto (2000, p. 56) ressalta:

Embora mantido como instrumento de governo, passou a apoiar-se prioritariamente em recursos mobilizados no mercado, tanto que, ao final dos anos oitenta, mais da metade dos fundos mobilizados para o crédito rural já era de origem concorrencial e em torno de um quarto apenas tinha natureza orçamentária, invertendo a posição de meados da década.

Com a promulgação da constituição de 1988, a gestão de programas e fundos governamentais foi transferida do Banco do Central para a secretaria do Tesouro Nacional, por se

⁴³ A conta movimento era uma fonte de recursos para o BB e uma fonte de utilização de recursos para o Banco Central. Dessa maneira, as operações o BB tinham impacto sobre o passivo monetário do Banco Central (a base monetária).

entender que o aporte para tais finalidades não deveria provir do Orçamento Monetário⁴⁴. Essa medida significou para o BB a perda da função de Caixa do Tesouro, o que dificultou ainda mais seu acesso a recursos não remunerados (JUNG, 2004).

Nesse contexto de maior fragilidade, houve grande diminuição de recursos – que davam suporte à atuação do banco como instituição de fomento – e o BB começou a realizar um processo de conglomeração, criando subsidiárias do banco comercial, que atuavam em vários segmentos do mercado financeiro (BB Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários, S.A., BB Financeira S.A., BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A., BB Administradora de Cartões de Crédito e BB Investimentos S.A.). Essa conglomeração foi o primeiro passo num processo mais amplo de reorientação da instituição, que só foi consolidado na década seguinte (ANDRADE & DEOS, 2009).

Essa nova configuração do banco, com diferenciação e diversificação estrutural, desenvolvendo novos instrumentos e criando novas subsidiárias, era mais que uma tentativa de obter *funding*. “A identificação de seus determinantes remete ao desafio que se defrontou o setor público nos anos oitenta, qual seja, substituir os recursos necessários ao atendimento de setores priorizados pela política econômica” [p. 284]. Dessa forma, aumentou-se a importância de mecanismos de mercado para sustentar as políticas oficiais de crédito. Essa trajetória de formação do conglomerado, que já tinha a intenção de imprimir um caráter privado na instituição, acabou encontrando limites estruturais, relacionados a sua lógica de empresa pública (VIDOTTO, 2002).

As condições de *funding* foram se tornando cada vez mais complicadas. Os recursos do Tesouro direcionados ao crédito agrícola não eram suficientes para atender à demanda, obrigando o banco a utilizar outras fontes como *funding* dessa modalidade de crédito, levando a mudanças que se refletiram na estrutura patrimonial da instituição: de 1985 para 1994, as operações de crédito com o setor privado que tinham como *funding* operações de mercado passaram de uma proporção de 34% para 80% (HBB, 2007).

Com a eleição do presidente Collor, em 1989, o país passou a adotar um conjunto mais liberal de políticas. O BB sofreu os impactos dessa nova realidade, mas manteve seu papel de principal agente financeiro governamental, continuando à frente do financiamento agrícola, utilizando recursos de captação própria (além dos recursos repassados pelo governo), com

⁴⁴ Operação contábil para cobrir gastos governamentais de origem diversa, que não passavam pela aprovação do Congresso nem pela fiscalização do Tribunal de Contas da União. Esses gastos incluíam, por exemplo: crédito subsidiado à agricultura e à exportação; financiamento das compras de produtos agrícolas, amparado nas políticas de preços mínimos e de estoques reguladores; cobertura do déficit da Previdência Social; operações de crédito comercial e industrial etc (GOUVÊA, 1994).

destaque para a caderneta de poupança. A crise econômica, que sobreveio ao Plano Collor I em 1990/91, afetou fortemente o setor agrícola pela drástica redução do financiamento no período de plantio, o que, aliado às questões conjunturais da economia, sobrecarregou o BB (JUNG, 2004). Em 1992, alguns instrumentos de proteção ao setor rural foram retomados, mas as dificuldades de financiamento continuaram (VIDOTTO, 2000).

A década de 1990 apresentou dois aspectos de destaque no que tange à conglomeração do BB. Primeiro, houve avanço na atuação das subsidiárias criadas anteriormente e, segundo, foram criadas novas subsidiárias nos ramos de previdência complementar e títulos de capitalização, com o objetivo de alcançar fontes de recursos mais estáveis e de longo prazo. “Com isso, em 1992, o BB já podia ser considerado um conglomerado presente em praticamente todos os segmentos do mercado financeiro, ainda que com presença nem sempre similar àquela ocupada pelo banco comercial em seu mercado original.” (JUNG, 2004, p. 114)

Entretanto a diversificação e conglomeração do BB não atenuaram sua crise, tanto na dimensão pública de instrumento de política econômica, quanto na dimensão de grande empresa financeira.

Sob o Plano Real, houve a reformulação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e o BB perdeu assento neste órgão, cortando o último vínculo institucional com o núcleo de formação das políticas financeiras e definindo sua condição de subsidiária (VIDOTTO, 2002).

Além da extinção total de sua ligação com os órgãos normativos do SFN, com a entrada em vigor do Plano Real, o BB, assim como os outros bancos, sofreu perdas expressivas dos ganhos inflacionários, sendo necessárias medidas por parte do governo federal. Nesse sentido, é importante mencionar que os ganhos do BB com a inflação, no último semestre antes da estabilização, superaram os dos cinco grandes bancos privados em conjunto (VIDOTTO, 2002).

Dessa maneira, em meados da década de 1990, o banco encontrava-se muito fragilizado, o que levou a uma série de reformas que configuraram o que veio a ser o novo Banco do Brasil. O Plano de Ação Imediata (PAI), adotado já na gestão de Fernando Henrique Cardoso, explicitava a necessidade de sanear o sistema financeiro público e definir o papel das Instituições Financeiras Públicas Federais (IFPFs) (JUNG, 2004).

A Nota Técnica (NT) 020/1995 estabeleceu a política do governo para os bancos públicos. Na mesma, foi definido que o BB permaneceria com as seguintes características:

Conglomerado financeiro federal, com atribuições específicas de fomento agroindustrial, de fomento ao comércio exterior, de relacionamento com o mercado financeiro internacional e de principal agente financeiro do Tesouro Nacional. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1995, *apud* VIDOTTO, 2002, p. 217).

Ao reiterar a relação do BB com o mercado financeiro internacional, nota-se o encaminhamento crescente em direção à lógica de um banco privado, em prejuízo de sua ação pública. Em 1994, o banco já tinha sido enquadrado nas regras de Basiléia, o que reforçava essa trajetória de ação privada.

No ano de 1995, o BB apresentou um prejuízo de quase R\$ 5 bilhões, decorrente, sobretudo, ao alto nível de inadimplência da carteira de crédito, levando ao início das medidas de saneamento dentro do banco, que buscaram reduzir despesas e ampliar receitas a partir da cobrança dos serviços prestados, da ampliação do leque de produtos oferecidos e da exploração do potencial da rede de vendas (ANDRADE & DEOS, 2009)

Em 1996, o BB iniciou um programa de ajuste e capitalização. A capitalização do BB representou um marco na reestruturação do seu perfil institucional, reorientando suas estratégias institucionais e redefinindo os parâmetros para a concessão de crédito (especialmente para o setor rural), com a priorização de operações com maior liquidez e rentabilidade (FREITAS 2007a). Esse banco público passou a desenvolver uma lógica de atuação nos moldes adotados pelas instituições privadas. Passou a cobrar por serviços prestados e houve ampliação do leque de serviços oferecidos; o número de agências foi reduzido, assim como o número de funcionários.

Mesmo com as medidas adotadas, a efetiva capitalização do banco só ocorreu por meio da emissão de novas ações, no valor de R\$ 8 bilhões. Desse total, o Tesouro Nacional adquiriu R\$ 6,4 bilhões, o que ampliou sua participação no capital do banco de 30% para 70% (ANDRADE & DEOS, 2009). Por meio dessa capitalização os problemas patrimoniais foram equacionados e, a partir de 1997, a instituição passou a gerar lucro.

A concessão de crédito passou a adotar critérios mais rígidos, adotando-se regras similares às utilizadas pelos bancos comerciais. Dessa maneira, as mudanças por que passou o BB refletiram na composição do seu ativo. A importância das operações de crédito sofreu drástica redução no período de 1995 a 1999 e as aplicações em títulos e derivativos foram ampliadas. Considerando-se o total de crédito concedido pelo BB sobre o total de crédito do

sistema bancário também houve uma queda de participação, de quase 20% em 1995, para 11% em 2000 (ANDRADE & DEOS, 2009).

Essa reorientação do BB de acordo com a lógica privada impactou na concessão de crédito rural (pequenos produtores). Ao longo dos anos 1990, com as modificações ocorridas no banco, a busca de rentabilidade mínima na carteira de crédito rural passou a ser muito importante para o equilíbrio da instituição. No entanto, ao se buscar operações mais seguras e lucrativas, o banco está atuando como um banco comercial típico, o que implica em custos de natureza social, pois exclui pequenos produtores e privilegia os grandes grupos do *agribusiness* (OLIVEIRA, 2003).

Com o objetivo de atenuar esses custos sociais, surgiram alguns programas de incentivo ao setor rural. Houve constantes renegociações da dívida do setor rural. Foi criado, em 1995, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que foi dirigido exatamente para os produtores rurais de baixa renda, o que contribuiu para a manutenção deste banco como o principal agente das políticas de crédito rural no país. A relevância do Pronaf “decorre tanto dos valores envolvidos como de seu sentido de fomento dirigido aos produtores rurais de baixa renda, contrário à diretriz *market friendly* que presidia a concepção dominante, de política econômica do período” (VIDOTTO, 2002). Sendo assim, mesmo com todas as mudanças enfrentadas pelo BB nos anos 1990, ele continuou como principal agente da política de crédito rural no país.

Segundo Vidotto (2002), considerando-se a reestruturação de ativos do banco, a gestão de acordo com a lógica privada se destaca. No caso da política de crédito, existiria um caráter ambíguo, pois a concessão de crédito afastou-se das operações menos rentáveis e, na medida em que teve sucesso nessa área, o papel instrumental do banco, realizando atividades de fomento, era reforçado, com os segmentos do setor rural desenvolvendo “gestões que terminaram por reenquadrá-las nos trilhos da ação estatal” [p. 281].

Em 2001, no âmbito do Proef, o BB, assim como os outros bancos controlados pelo governo federal, teve que se adequar a uma forma de regulamentação bancária semelhante à dos bancos privados. Como o BB já tinha passado por um amplo processo de ajuste e capitalização anteriormente, sua participação no programa foi marginal, diferentemente de outros bancos como a CEF. Como o índice mínimo de adequação de capital foi elevado de 8% para 11%, o BB

precisou se adaptar. Ativos de pouca liquidez e baixa remuneração foram trocados (estes foram transferidos para o Tesouro Nacional) por ativos líquidos remunerados à taxa de mercado.

Além de estatizar os prejuízos, os resultados desse programa foram fortalecer a estrutura de capital do banco e aprofundar o movimento de aproximação do BB a uma lógica privada de atuação, em detrimento de sua ação pública (mesmo com o Tesouro ampliando a participação no capital da instituição).

Desde 2001, o Banco do Brasil passou a aumentar o volume de suas operações de crédito, em virtude, principalmente, do crescimento do crédito ao setor privado. No setor privado, a atuação situa-se nas áreas industrial, comercial, varejo e, com destaque, no segmento rural, além de exercer atividades como banco de investimento (JACOB, 2003). Com o início do atual ciclo de crédito, no início de 2003, essa ampliação das operações de crédito se aprofundou.

Em 2003, a instituição recuperou a participação de 1994, no total de operações de crédito concedidas pela área bancária brasileira. Essa participação alcançou 20,4% em 2003, contra 19,9% em 1994 (ver tabela I.3.4 da seção anterior).

Em 2004, um acontecimento importante, diretamente relacionado à função de banco público do BB, foi a criação do Banco Popular do Brasil. Por meio deste, procurou-se incentivar o acesso ao crédito pela população de baixa renda. O Banco Popular não possui agências e atua por meio de acordos com estabelecimentos comerciais. No entanto, nos primeiros anos de atuação houve prejuízo por causa dos elevados níveis de inadimplência, o que levou a modificações importantes na concessão dos recursos. Esta deixou de ser automática, passando a exigir um histórico do cliente e, também, procurando privilegiar operações de microcrédito produtivo orientado, ao invés de microcrédito de livre direcionamento (ANDRADE & DEOS, 2009).

Ainda no âmbito do BB como banco público, o crédito ao agronegócio ampliou-se significativamente na década de 2000. Entre os produtos destinados ao setor rural, pode-se destacar o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Pronaf Rural que custeia as atividades da agricultura familiar. As fontes de recursos do BB para o crédito rural são principalmente, depósitos de poupança, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), depósitos à vista, recursos do Fundo do Centro-Oeste (FCO) e do BNDES. O BB também é o gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

No que se refere ao FAT, o BB conquistou em 2006 a liderança na participação dos depósitos especiais do FAT, destinados a operações de crédito para a geração de emprego e renda. “O montante correspondeu a R\$ 7,7 bilhões, que representou 48,5% dos recursos repassados aos bancos oficiais” (ANDRADE & DEOS, 2009, p. 72). Recentemente, com o lançamento do programa de moradias do governo federal, “Minha Casa, Minha Vida”, no final de março de 2009, o BB passou a conceder crédito imobiliário utilizando os recursos do FGTS e tem a intenção de aumentar sua participação na concessão deste tipo de financiamento (RODRIGUES, 2009).

O BB tem uma participação de cerca de 60% no estoque total de crédito rural. No primeiro semestre de 2009, o crédito rural representou 22,6% da carteira de crédito total do banco (excluindo as operações de crédito no exterior). A carteira de agronegócios é a segunda maior carteira de crédito do banco (28,3% da carteira de crédito total no primeiro semestre de 2009), ficando atrás somente da carteira de varejo, que inclui pessoas físicas, micro e pequenas empresas. Pode-se ressaltar que essa participação do crédito rural (crédito rural e agronegócio) na carteira do BB já foi maior, e vem caindo desde 2005, pois o BB tem se guiado muito pela lógica de atuação privada, em detrimento da função de bancos público (FREITAS & AGUIAR, 2009). Mesmo assim, como o BB é ainda o principal ofertante de crédito rural, a função social associada a esse tipo de crédito é marcante no banco, e, em períodos de crise, o papel de banco público volta a se destacar.

O BB vem diversificando sua carteira de crédito corporativo, acompanhando o ciclo favorável de crédito, que se iniciou em 2003, e aproveitando a capilaridade de sua rede de agências. Dessa forma, despeito da perda de espaço do setor rural na carteira do banco, a partir de 2007, “o BB tornou-se um importante concorrente das instituições privadas em praticamente todos os segmentos do mercado de crédito corporativo (exceto no setor imobiliário, onde a liderança da CEF é incontestável)” (CARNEIRO *et al*, 2009a, p. 34).

Ademais, o BB ampliou sua atuação como agente repassador dos recursos do BNDES para os diversos segmentos de crédito corporativo (em especial, para a indústria e as exportações). O BB tem uma atuação de destaque no mercado de crédito à exportação no Brasil. É agente exclusivo da União no PROEX e, no BNDES, atua com as linhas de financiamento BNDES-Exim, nas modalidades diretas e indiretas (principal instituição repassadora dos recursos do BNDES-Exim). Além disso, durante o ciclo de crédito, vivido pela economia brasileira entre

2003 e 2008, o BB foi o principal agente no fechamento de ACCs (adiantamento de contratos de câmbio) – principal instrumento privado de financiamento às exportações, acessível a empresas de todo perfil, por porte e setorial, o que confere a esse banco o papel de instituição líder no financiamento das exportações brasileiras (CARNEIRO *et al*, 2009a). A diversificação da carteira BB contribui para a concorrência com os bancos privados.

Dessa forma, o BB, apesar de ter se aproximado de uma lógica de atuação mais privada, não deixou de desempenhar funções de banco público, principalmente no que tange ao segmento rural, o que distingue essa instituição dos bancos privados.

I.4.2. Caixa Econômica Federal

A primeira Caixa Econômica Federal (CEF) foi fundada em 1891, no Rio de Janeiro, por Dom Pedro II, com o objetivo de conceder empréstimos e incentivar a poupança popular, bem como uma tentativa de inibir outras empresas que não ofereciam garantias aos depositantes e concediam empréstimos a juros muito altos. Ainda no século XIX, a CEF expandiu-se para São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul. (ARAÚJO, 2001).

A CEF atua com as carteiras hipotecárias e de cobrança de pagamentos desde 1934, quando tiveram início suas operações de crédito comercial e consignação. A partir de 1961, a Caixa também assumiu a função de administrar as loterias federais. Parte da arrecadação é destinada à Seguridade Social, ao Fundo Nacional de Cultura, ao Programa de Crédito Esportivo e a entidades de prática desportiva⁴⁵ (ARAÚJO, 2001).

Em 1969/70, a partir da fusão de 22 caixas econômicas (estaduais), que eram entidades autônomas, focadas na mobilização de poupança para o financiamento habitacional, foi criada formalmente a atual CEF. Desde então, a instituição unificada foi imediatamente incumbida do Programa de Integração Social (PIS). Num segundo momento, em 1986, absorveu as funções e o patrimônio do Banco Nacional da Habitação (BNH) e, em 1990, passou a centralizar a operação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (VIDOTTO, 2002).

Desde os anos 1990, a CEF passou a captar depósitos à vista, além dos de poupança, caminhando em direção a um modelo de banco múltiplo, realizando atividades de um banco comercial e de um banco público, financiando infraestrutura e saneamento, fomentando a

⁴⁵ Parte do dinheiro também é destinada a programas sociais ligados ao Ministério da Educação.

atividade imobiliária habitacional no país e gerindo fundos sociais. Como é o principal agente do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o gestor do FGTS, esse banco é responsável pela maior parte do crédito imobiliário concedido pelo sistema bancário. Vidotto (2005, p. 61) resume a atuação da CEF:

(...) atende ao financiamento da infra-estrutura urbana, até aqui uma incumbência de estados e municípios, bem como ao financiamento habitacional e à construção civil, estes desenvolvidos tanto pelo setor público como privado; tal papel foi consolidado após a incorporação do antigo Banco Nacional da Habitação, em 1986. Esse atendimento é feito basicamente com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dos depósitos judiciais (que as partes em litígio depositam em juízo), sobre os quais ela tem monopólio constitucional, e recursos que mobiliza com a caderneta de poupança. Com o mesmo fim, combinado com propósitos comerciais, a CEF atua na chamada “indústria” de fundos. Ela também concede crédito geral ao público e é o principal agente do governo para um conjunto diversificado de programas de natureza social. Opera as loterias federais e utiliza as agências lotéricas como correspondentes bancários, controlando a maior rede do gênero no mercado brasileiro.

Ao longo dos anos 1990, a CEF passou por desequilíbrios patrimoniais que, segundo Vidotto (2002, p. 304), foram decorrência de “desequilíbrios originários das entidades e funções públicas que ela absorveu ao longo de sua trajetória, tendo como pano de fundo a restrição de recursos e inconsistências das políticas financeiras voltadas para os setores aos quais funcionalmente se vincula”⁴⁶. Em Nota Técnica (NT) 020/1995, na qual a política do governo para os bancos públicos foi estabelecida, a CEF foi definida como: “agente financeiro federal com atribuição de desenvolvimento urbano – fomento à habitação, saneamento e infra-estrutura – ; prestação de serviços, inclusive a administração de fundos e programas; e, ainda, banco de varejo voltado para o suporte às suas atividades essenciais” (ARAÚJO, 2001, p. 45).

Os problemas pelos quais passou a instituição, e que implicaram medidas de ajuste, estão relacionados à falência do SFH, ao rombo no FGTS e seus créditos com o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) (ARAÚJO, 2001). Os contratos no âmbito do SFH apresentavam muitas inconsistências, como prazos dilatados e indexadores diferentes para o saldo devedor e para as prestações. Os prejuízos foram assumidos pelo banco, quando começou a “limpeza” nos ativos relacionados com o crédito imobiliário, após o Plano Real (VIDOTTO, 2002).

⁴⁶ O FGTS, além dos objetivos sociais, provê recursos parafiscais à infraestrutura urbana e à habitação, carregando junto à Caixa parte relevante dos seus ativos. O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), criado para absorver o desequilíbrio entre a evolução dos saldos devedores dos contratos e as obrigações dos mutuários, aparece como devedor dos agentes financeiros do SFH, a própria CEF em primeiro lugar (VIDOTTO, 2002).

Como já ressaltado na seção I.2, o sistema bancário como um todo passou por ajustes na década de 1990 – após o controle da inflação, que explicitou a situação de fragilidade de muitas instituições. Nesse contexto, a CEF teve papel importante na crise bancária de 1995/1997. Juntamente com o BB, a CEF forneceu liquidez aos bancos em dificuldade (antes da implementação do Proer). Ademais, no âmbito do Proer, a CEF participou de medidas de intervenção em bancos fragilizados, transferências de controle e vendas de ativos por parte do Bacen e foi acionada para adquirir créditos relacionados com sua área de atuação⁴⁷ (VIDOTTO, 2002).

A partir de 1999, a CEF buscou fixar seu nome no mercado como simplesmente “Caixa” e reformulou sua missão para “promover a melhoria contínua da qualidade de vida da sociedade, intermediando recursos e negócios financeiros de qualquer natureza, atuando, prioritariamente, no fomento ao desenvolvimento urbano”. A instituição procurou nichos de mercado criados em decorrência da ação do governo, buscando firmar uma imagem de “banco social” (ARAÚJO, 2001, p. 47).

Em julho de 2001, a Funcef (Fundo de Pensão dos Funcionários da Caixa) transferiu 50,5% do controle acionário da Caixa Seguros para a *CNP Assurances*. A CEF permaneceu com a participação de 48,2% no capital. Assim, nessa operação, a instituição pública não permaneceu com a posição central entre os acionistas (VIDOTTO, 2002).

Também no início da década de 2000, a Caixa foi submetida a uma medida de longo alcance e de origem em determinações regulatórias. A Resolução 2682/99, que definiu critérios de provisionamento de créditos em situação anormal, surpreendeu o banco numa deficiência patrimonial de R\$ 14 bilhões. No início de 2001, foi tomada uma medida preliminar e parcial de adequação, em que a Caixa reclassificou R\$ 1,71 bilhão de créditos junto a governos estaduais e municipais (VIDOTTO, 2002).

A etapa pesada de reestruturação foi definida por medida provisória (que estabeleceu o Proef), também em 2001 e viria a envolver movimentações que totalizariam R\$ 87 bilhões. Foi criada a Emgea, uma empresa não financeira com o propósito de abrigar “esqueletos”, para a qual foram transferidos ativos no valor contábil de R\$ 26,7 bilhões em financiamentos habitacionais concedidos com recursos de poupança e do FGTS, e passivos de igual montante. O Tesouro

⁴⁷ Utilizou recursos do Proer, que alcançaram R\$ 6,2 bilhões no final de 1997, dos quais R\$ 2,3 bilhões estão relacionados ao Banco Econômico, R\$ 2,9 bilhões ao Bamerindus e R\$ 0,9 bilhão ao Banorte (nem todo esse montante foi traduzida na aquisição de crédito) (VIDOTTO, 2002).

colocou mais recursos na empresa que deveriam alcançar 5,7 bilhões. Houve também a troca de créditos a estados, municípios e estatais regionais por Letras Financeiras do Tesouro (LTF), num total de R\$ 13 bilhões. Ademais a CEF deveria promover uma amortização adiantada de dívidas com o FGTS no valor de R\$ 6 bilhões. Previa-se também a troca de R\$ 24 bilhões de créditos junto ao FCVS por LTFs. Como parte do Proef, o Tesouro Nacional comprou R\$ 8 bilhões em créditos concedidos com recursos do FGTS. Por fim, a dívida de R\$ 9,3 bilhões da CEF junto ao Bacen, originadas da época do Proer, seria assumida pelo Tesouro (VIDOTTO, 2002; JACOB, 2003).

Depois de todas essas operações de reestruturação, o ativo da CEF sofreu redução, o que refletiu em perda de participação nos ativos do sistema bancário brasileiro (ver tabela I.3.2 da seção anterior). A partir dessa época, a Caixa vem modificando seu padrão de atuação e, assim como o BB, passou a atuar mais de acordo com a lógica privada de valorização, privilegiando as operações de maior rentabilidade e menor risco. Também intensificou as aplicações em títulos públicos e derivativos (FREITAS, 2007a).

A maior fonte de captação de recursos da instituição são os depósitos, com destaque para a poupança (representa mais de 50% dos depósitos) e os depósitos a prazo (cerca de 30% dos depósitos). Outros depósitos, como os FGTS também são de grande importância para essa instituição que é o agente operador dos recursos desse fundo. A partir de 2001, houve ampliação da captação no mercado aberto.

A CEF é a executora dos programas federais de habitação e de saneamento, o que a torna o principal agente das políticas sociais do governo federal. Por meio de seus programas, como o voltado para habitação e a Conta CAIXA, essa instituição atinge uma ampla parcela da população brasileira. Em sua carteira de crédito predominam os recursos de longo prazo, basicamente para habitação e infraestrutura urbana, com vencimentos acima de um ano, que respondem por mais de 80% da carteira total (JACOB, 2003). Essa função de executora de políticas públicas está totalmente relacionada ao papel social que este banco desempenha no país.

Pode-se afirmar, ainda, que a CEF é um banco especializado no financiamento imobiliário (BIANCARELI & LODI, 2009). Ela responde por cerca de 70% (em termos de estoque) do mercado habitacional brasileiro, concedendo todo tipo de crédito para este segmento, desde cestas de materiais de construção até o financiamento de grandes empreendimentos imobiliários. De acordo com Biancareli e Lodi (2009, p. 42):

Atuando como grande operadora do SBPE e com acesso até recentemente quase exclusivo aos recursos do FGTS, a maioria do crédito imobiliário concedida por este banco se destina ao mutuário final, ou seja, pessoas físicas (...).

No que se refere ao financiamento imobiliário destinado a pessoas jurídicas, a CEF lançou nos anos 1990 um produto financeiro totalmente diferenciado, a Carta de Crédito Associativo, em que o empresário é financiado, mas o tomador já é o mutuário final. No momento da contratação do financiamento, a empresa, além do projeto, tem que apresentar uma lista de mutuários finais e o empréstimo será feito diretamente para estes últimos, ou seja, é financiada a demanda efetiva por residências, e não um plano de intenções de venda. Essa inovação financeira tem a vantagem de praticamente eliminar o risco de demanda (BIANCARELI & LODI, 2009). Antes da criação desse produto, a Caixa passou por problemas de alta inadimplência no crédito concedido diretamente às pessoas jurídicas, sem a garantia de que haveria demanda para os imóveis construídos.

Outro fator que contribui para a predominância da CEF no setor imobiliário é o custo do financiamento, que é relativamente mais vantajoso em relação a outras instituições bancárias, reforçando seu papel de banco público no segmento imobiliário, que sempre foi seu foco principal de atuação. A grande captação de recursos de poupança e a utilização de recursos do FGTS⁴⁸ contribuem para a manutenção de custos mais baixos, com a realização de programas habitacionais que atendam a todas as classes de rendimentos.

O lançamento do programa de construção de moradias, “Minha Casa, Minha Vida”, em 2009, deve manter, ou mesmo acentuar, a atuação da CEF no segmento de crédito imobiliário no país (CARNEIRO *et al*, 2009b). Ao aprofundar sua atuação nesse segmento por meio de um programa de construção de moradias populares, a CEF tem sua função de banco público fortalecida, além de contribuir para o aumento da sua participação de mercado no sistema bancário brasileiro.

⁴⁸ Os outros bancos (o que inclui os privados) também podem recorrer a recursos do FGTS para a concessão de crédito imobiliário, mas praticamente só a Caixa se utiliza dessa fonte (o BB começou a utilizar recursos do fundo no âmbito do programa “Minha Casa, Minha Vida”). Os outros bancos consideram que o retorno dos financiamentos com recursos do FGTS são menos vantajosos e os riscos são mais elevados, pois atende principalmente à população de renda mais baixa, que não pode oferecer muitas garantias (informação obtida em entrevista).

I.4.3. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

A idéia de criar um banco de desenvolvimento nos moldes do BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (posteriormente, em 1982, passou a ser BNDES) surgiu no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), instituída em 1951, no primeiro ano do segundo governo Getúlio Vargas. Os Estados Unidos anunciaram a intenção de financiar um programa de desenvolvimento no Brasil, o que requeria a identificação de pontos estratégicos nesse programa. A CMBEU ajudou nessa identificação e formulou vários projetos. Também sugeriu que se criasse o BNDE para gerir o Programa de Reparelhamento Econômico. Como explica Araújo (2007, p. 10):

(...) a necessidade de criar uma nova instituição bancária voltada especialmente para financiar o desenvolvimento baseava-se em argumentos de duas naturezas. A primeira, aparentemente, administrativa e burocrática, a saber: evitar que os recursos para o reparelhamento fossem destinados a outros fins. A segunda parecia apontar para a insuficiência – seja de recursos, de quadros, ou de qualquer outra natureza – das instituições já existentes. De fato, a formação dos quadros técnicos que comporiam o BNDE seria distinta daquela dos quadros que compunham o BB. Um dos méritos – entre outros tantos – que pode ser atribuídos à CMBEU foi justamente a introdução, no Brasil, de técnicas de planejamento até então inexistentes no Brasil.

Essa instituição também é a principal fornecedora de recursos financeiros de longo prazo na economia brasileira desde a sua instituição, já que o sistema financeiro privado não se envolveu e continua não se envolvendo nessa modalidade de financiamento, exceto como repassador de capital de empréstimo externo ou de recursos das agências oficiais de fomento (PRATES, CINTRA & FREITAS, 2000)⁴⁹.

Na fase desenvolvimentista, com destaque para a década de 1950, o banco era o principal financiador do setor público na execução de financiamentos de infraestrutura, procurando desobstruir gargalos. Os recursos eram captados, principalmente, por meio de fundos vinculados. No âmbito do Plano de Metas, foi mais que fornecedor de crédito de longo prazo, foi o órgão oficial de planejamento. Além de ser um dos responsáveis pela elaboração do plano, o

⁴⁹ Ultrapassa os objetivos dessa dissertação, investigar os determinantes do não envolvimento das instituições privadas no financiamento de longo prazo no Brasil. Contudo, é importante mencionar que se compartilha aqui com o argumento de Hermann (2003) de que esse não envolvimento decorre, em grande medida, da inexistência de uma curva de juros de longo prazo para a economia brasileira, compatível com o retorno dos ativos. Segundo essa autora, as taxas de longo prazo são, sistematicamente, superiores às taxas de retorno esperadas dos ativos de capital fixo no Brasil porque as taxas de curto prazo são “normalmente” elevadas, devido à exigência de elevado prêmio de liquidez no mercado financeiro brasileiro.

BNDES foi o coordenador dos investimentos realizados pelo setor público (CURRALERO, 1998).

Depois da reforma financeira de 1964/65, o BNDES continuou sendo relevante no financiamento de investimentos de longo prazo, num contexto em que o *funding* da economia passou a ser também externo; “através da entrada de capital externo, esquemas de repactuação de dívidas de curto prazo e oferecimento de crédito de longo prazo pelo BNDES” (CURRALERO, 1998, p. 25-26).

Também a partir dessa reforma, as empresas privadas passaram a ter relativamente mais recursos aprovados no âmbito do BNDES do que as públicas, tanto que nos anos 1970, o BNDES concedia crédito subsidiado ao setor privado, enquanto as empresas públicas, suas antigas mutuárias, recorriam ao endividamento externo (CURRALERO, 1998). Nesse período, foi constituído o Sistema BNDES, formado pelo BNDES, e mais duas subsidiárias: o BNDESPar, uma empresa que atua como fornecedora de capital de risco, participando na subscrição de ações e debêntures conversíveis de empresas, e o FINAME, que atende demandas por recursos para aquisição de máquinas, equipamentos e veículos, normalmente executado através de repasses das instituições financeiras privadas (JACOB, 2003).

Mesmo aumentando o financiamento a empresas privadas, o BNDES continuou sendo importante no financiamento do desenvolvimento no âmbito dos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Em 1974, o banco tornou-se receptor exclusivo dos recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)⁵⁰. Somente a partir de 1990, os novos fluxos desses dois programas passaram a ser aportados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e, desses recursos, um mínimo de 40% deve ir para a carteira de desenvolvimento do BNDES, sem prazo definido para o retorno do principal (VIDOTTO, 2003).

Com crise da dívida externa na década de 1980, o BNDES foi chamado a colaborar com as políticas de ajuste. O banco implementou um grande volume de operações de saneamento financeiro. O BNDES buscava o fortalecimento financeiro de empresas públicas e privadas, por meio da readaptação da estrutura de captação, da substituição de passivos onerosos e do reforço ao capital de giro. Como destaca Currallero (1998, p. 61):

⁵⁰ Sob o argumento da necessidade de fortalecimento da empresa privada nacional, foram criadas três novas subsidiárias do BNDES (EMBRAMEN, FIBASA e IMBRASA). O Sistema BNDES passou a atuar não apenas através do financiamento da produção, organização e comercialização de empresas privadas nacionais, mas também via participação direta no capital de risco dessas empresas, por meio de suas subsidiárias (CURRALERO, 1998).

O saneamento e fortalecimento financeiro das empresas empreendido pelo Sistema BNDES auxiliaram na preservação da estrutura industrial brasileira ao reduzir a vulnerabilidade das empresas frente às políticas de estabilização do início dos oitenta.

Essa contribuição do BNDES para o processo de ajustamento das empresas levou ao comprometimento de seus próprios resultados. A partir de 1987, o Sistema BNDES iniciou um processo de saneamento da própria instituição, mediante a reestruturação interna de sua carteira. Nessa conjuntura de reestruturação, o BNDES foi, progressivamente, descaracterizando-se como instituição de fomento, pois não havia uma política industrial que orientasse sua atuação, fazendo com que fosse se perdendo o critério de prioridade setorial na seleção dos projetos aprovados (CURRALERO, 1998).

Nos anos 1990, o Sistema BNDES passou a fornecer suporte técnico, financeiro e administrativo ao Plano Nacional de Desestatização (PND)⁵¹, pois já tinha certa experiência na condução de privatizações na década anterior. Mesmo com essa “nova” função, continuou sendo a única fonte de recursos de longo prazo da economia. No entanto, passou a priorizar o critério de rentabilidade na concessão dos financiamentos, “desaparecendo seu papel estratégico de gestor de políticas seletivas de crédito vinculadas a planos de desenvolvimento” (CURRALERO, 1998, p. 93). O BNDES não foi apenas responsável pelo PND, ele apoiou, financeira e tecnicamente, os processos de desestatização no âmbito federal, municipal e estadual.

A partir de 1994, os desembolsos do BNDES aumentaram significativamente, não só por causa do PND⁵² e por ser o principal financiador da indústria e da infraestrutura, mas também pelo crescimento muito grande de desembolsos ao setor de serviços, financiamento às exportações e apoio a projetos de impacto social (ALÉM, 2000). Dessa forma, o banco teve um papel ativo na consolidação da reestruturação produtiva dos anos 1990. Passou a financiar os setores de infraestrutura privatizados, a apoiar o processo de reestruturação industrial, a atuar como agência de financiamento às exportações e, em menor medida, a apoiar os setores de tecnologia de ponta (PRATES, CINTRA & FREITAS, 2000).

Segundo Além (1998), depois da estabilização, num contexto de baixa inflação e de um modelo econômico mais calcado nos mecanismos de mercado, cresceu a importância do

⁵¹ O BNDES foi designado como gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND).

⁵² Os resultados obtidos foram expressivos: de 1990 a 1997 foram geradas receitas de vendas de US\$ 18 bilhões e transferiram-se dívidas no valor de US\$ 8,1 bilhões, totalizando um resultado agregado de US\$ 26,1 bilhões (ALÉM, 1998).

papel desempenhado por um banco de desenvolvimento. “Foi nesse contexto de estabilidade de preços e regras, mas de profundas transformações na forma de funcionamento da economia, que a partir de 1994, e mais intensamente em 1997, se deu a grande expansão de atividades do BNDES” [p. 3].

Desde 1995, o BNDES também concede recursos a empresas multinacionais, possibilidade aberta por meio de emenda constitucional, que eliminou a distinção entre empresa de capital nacional e estrangeiro e igualou as condições de acesso ao crédito das agências oficiais de fomento e aos incentivos e subsídios governamentais (PRATES, CINTRA & FREITAS, 2000). As operações do banco envolvem duas modalidades: as diretas, realizadas pelo próprio BNDES e as indiretas, realizadas através de agentes financeiros, bancos comerciais, bancos de desenvolvimento ou bancos estaduais.

Sua principal fonte de recursos é oriunda do FAT, do Fundo PIS/PASEP e títulos e de bônus lançados no exterior. A preponderância das operações de crédito de longo prazo sobre o total de crédito ofertado pela instituição é bastante expressiva, são responsáveis por mais de três quartos do total de crédito concedido. A participação das operações de crédito no ativo total da instituição também é muito relevante. Os segmentos que se destacam no direcionamento do crédito do BNDES são a indústria e a infraestrutura, sendo o primeiro, o setor mais contemplado com recursos do banco (PRATES & BIANCARELI, 2009)

A estrutura de captação do banco favorece sua operação na concessão de empréstimos de longo prazo. Grande parte dos recursos captados tem prazo mais longo de vencimento, permitindo à instituição realizar operações com prazos maiores e com períodos de carência, sem que haja descasamento entre o fluxo dos ativos e passivos, fator determinante da fragilidade financeira (JACOB, 2003). As operações de crédito com vencimentos acima de três anos representam cerca de 45% do volume total e mais de 20% estão acima de cinco anos.

Mesmo com todas as transformações na estratégia adotada pelo governo nos anos 1990, o BNDES conservou sua posição como agência de fomento e como praticamente única fonte de crédito de longo prazo no país. “Assim, na ausência de uma política financeira que priorize o alongamento dos prazos das aplicações financeiras e das operações de crédito, não surgirão mecanismos para o financiamento do desenvolvimento econômico e social” (PRATES, CINTRA & FREITAS, 2000, p. 101).

No período de 2003 a 2008, fase que corresponde ao longo ciclo de crédito recente da

economia brasileira, o BNDES também manteve seu papel de destaque no financiamento de longo prazo do setor industrial, o qual absorveu a parcela mais expressiva dos recursos desembolsados por essa instituição de fomento, tanto na modalidade direta, como na indireta (CARNEIRO *et al*, 2009b).

Nesse mesmo período o setor de serviços foi o segundo principal destinatário dos desembolsos do BNDES e o setor de comércio foi o que recebeu a menor parcela dos recursos desta instituição de fomento. Como ressaltam Carneiro *et al* (2009b, p. 270), essa diferença está relacionada às características de cada segmento:

Isto porque, as empresas do primeiro setor possuem uma maior necessidade de recursos para aquisição de máquinas e equipamentos vis-à-vis às empresas comerciais, cuja necessidade principal de financiamento é para o giro dos negócios, que é atendida, majoritariamente, pelas instituições bancárias que operam com recursos livres.

Assim, o BNDES fornece recursos de prazo mais longo na economia brasileira, tanto em fases otimistas, como em períodos recessivos. Mesmo durante a fase ascendente do ciclo de crédito dos anos 2000, quando as expectativas eram muito positivas, o BNDES manteve seu papel de financiador de longo prazo. No momento de crise, quando as instituições privadas se tornaram muito cautelosas, essa posição foi reforçada, o que está de acordo com seu papel de banco público.

No quadro I, estão relacionados e descritos sucintamente os Programas, Produtos e Fundos do BNDES.

Quadro 1. Produtos, Programas e Fundos

Produtos BNDES
Os Produtos são os mecanismos mais básicos de crédito a longo prazo do BNDES
BNDES Finem: financiamentos a projetos de investimento de valor superior a R\$ 10 milhões.
BNDES Automático: financiamento a projeto de investimento de valor até R\$ 10 milhões.
BNDES Finame: financiamentos para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos
BNDES Finame Agrícola: financiamentos para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos, destinados ao setor agropecuário.
BNDES Finame Leasing: financiamento de aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, destinados a operações de arrendamento mercantil.
BNDES Exim: financiamentos destinados tanto à produção e exportação de bens e serviços quanto à comercialização destes no exterior.
BNDES Limite de Crédito: crédito rotativo para o apoio a empresas ou Grupos Econômicos já clientes do BNDES e com baixo risco de crédito.
BNDES Empréstimo-Ponte: financiamento a um projeto, concedido em casos específicos, para agilizar a realização de investimentos por meio da concessão de recursos no período de estruturação da operação de longo prazo.
BNDES Project finance: engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia os ativos e recebíveis desse mesmo empreendimento.
Cartão BNDES: crédito rotativo pré-aprovado, destinado a micro, pequenas e médias empresas e usado para a aquisição de bens e insumos.
BNDES Fianças e Avais: prestação de fianças e avais com o objetivo de diminuir o nível de participação nos projetos. Utilizado, preferencialmente, quando a combinação de formas alternativas de funding permitir a viabilização de operações de grande porte.
Programas e Fundos
Além dos Produtos e de suas Linhas de Financiamento, o BNDES oferece também, como mecanismos de financiamento, Programas e Fundos.
Os Programas são voltados para um determinado segmento de atividade econômica. Possuem condições financeiras próprias, mas são operacionalizados em um ou mais Produtos de financiamento do Banco. Os Programas têm caráter transitório, com uma dotação orçamentária limitada e um prazo de vigência definido.
Os Fundos são fontes de recursos, estatutárias ou legais, com condições e procedimentos operacionais específicos. Alguns Fundos destinam-se a aplicações não reembolsáveis.

OBS: Além dos Produtos, Programas e Fundos, o BNDES tem outras formas de apoio financeiro: Políticas transversais, BNDES Valores Mobiliários, Recursos Não Reembolsáveis, Apoio a Estudos e Pesquisas, Apoio a Eventos e Publicações.

Fonte: BNDES. Elaboração própria.

I.5. Conclusão

Este capítulo analisou a evolução do sistema bancário brasileiro, com destaque para o período mais recente, após a introdução do Plano Real em 1994, que levou à estabilização dos preços após muitos anos de alta inflação. Também procurou caracterizar os principais bancos públicos federais brasileiros – BB, CEF e BNDES.

Nos anos de inflação elevada, os bancos se adaptaram a esse contexto, criando mecanismos que permitiam o funcionamento do sistema de pagamentos brasileiro, evitando a fuga da moeda nacional e uma situação de hiperinflação. A moeda doméstica continuou

desempenhando a função de meio de pagamento, enquanto a moeda indexada detinha os papéis de unidade de conta e reserva de valor. Esses mecanismos possibilitaram ganhos com a própria inflação e com o mecanismo de *floating*. Neste período, também surgiram instituições de pequeno porte com o objetivo de lucrar no contexto inflacionário.

Quando o Plano Real foi adotado, os bancos perderam essas fontes de lucro baseadas na inflação e passaram a ter que atuar num ambiente macroeconômico muito diferente do anterior, em que os desequilíbrios que estavam camuflados pela alta inflação vieram à tona.

Com a enorme expansão do crédito após a estabilização, o banco central procurou tomar medidas para evitar a volta da inflação, o que exacerbou a fragilidade de muitos bancos, com várias instituições chegando a uma situação de insolvência. O governo ofereceu socorro aos bancos, mas, também, estimulou o ingresso de instituições estrangeiras no sistema financeiro nacional, o que aumentava ainda mais a pressão sobre os mesmos.

Em novembro de 1995, o governo criou o Proer que contribuiu para diminuir a vulnerabilidade do sistema financeiro e para tranquilizar a população quanto a seus depósitos nestas instituições. Em 1996 foi criado o Proes, para controlar a situação de desequilíbrio dos bancos estaduais. No caso das instituições financeiras federais, foi instituído o Proef, em 2001.

Mesmo com as transformações ocorridas, o sistema bancário brasileiro não atingiu uma configuração de mercado competitiva, pois houve uma busca por diferenciação e não uma concorrência por preços. Na dinâmica concorrencial característica da economia capitalista, os agentes buscam valorizar ao máximo sua riqueza, explorando continuamente as oportunidades de mercado, que possam gerar lucros extraordinários, e evitando o envolvimento em atividades mais arriscadas.

A despeito do segmento bancário não ter se tornado competitivo, desde a estabilização, houve uma reestruturação patrimonial do sistema financeiro nacional, levando os bancos públicos a perderem participação nos ativos, depósitos e operações de crédito da área bancária, enquanto os privados nacionais e estrangeiros ganhavam. No entanto, a presença das instituições públicas no Brasil continua bastante significativa – com destaque para BB, CEF e BNDES –, permitindo que em momentos de reversão da atividade econômica, como ocorreu com o contágio da crise financeira internacional, essas instituições possam ser utilizadas para a realização de políticas anticíclicas, que é uma das funções de um banco público.

No terceiro capítulo a atuação anticíclica dos principais bancos públicos brasileiros após o agravamento da crise econômica mundial será analisada.

CAPÍTULO II

Sistema Bancário Indiano

II.1. Introdução

Na Índia, os bancos públicos desempenharam um papel fundamental na estratégia de desenvolvimento do país, “voltada para dentro”, adotada após sua independência, em 1947. Esta estratégia, que perdurou até os anos 1980, ancorou-se em cinco pilares principais: i) o planejamento diretivo, baseado em planos quinquenais; ii) a prioridade à industrialização pesada; iii) a regulação do sistema financeiro; iv) a preservação da pequena produção artesanal; v) a propriedade ou o controle estatal dos setores estratégicos (PRATES & CINTRA, 2009).

À época da independência, em meados do século XX, o sistema bancário era relativamente desenvolvido. Os bancos comerciais indianos captavam poupança das famílias por meio de depósitos à vista e a prazo e concediam crédito principalmente às grandes corporações (BHAUMIK & PIESE, 2006). Além disso, o sistema bancário era quase todo privado. Mesmo o Reserve Bank of India (RBI), criado em 1935, não era totalmente de propriedade do Estado, até que foi nacionalizado em 1948, passando a atuar efetivamente como banco central. Existiam cinco bancos com participação pública⁵³, enquanto os outros bancos comerciais eram privados e com caráter regional e a maioria deles tinha baixa capacidade de captação de recursos (RBI, 2008a).

Antes da nacionalização⁵⁴ do RBI, em 1948, o sistema bancário indiano era pouco supervisionado. Depois que o RBI passou a supervisionar esse sistema, não fazendo distinção entre instituições grandes ou pequenas, o número de bancos caiu de 567 para 91 (entre 1951 e 1967), pois, num ambiente de maior fiscalização, houve liquidações, fusões, transferência de ativos, recusas de licença para funcionamento. Além disso, passou-se a adotar medidas proativas⁵⁵ como garantias de crédito e seguros para depósitos, com a intenção de promover o crescimento do segmento bancário indiano, principalmente nas áreas rurais do país (RBI, 2008a).

⁵³ Central Bank of India Ltd., Punjab National Bank Ltd., Bank of India Ltd., Bank of Baroda Ltd. and United Commercial Bank Ltd.

⁵⁴ Nacionalização e estatização são utilizadas como sinônimos, neste trabalho.

⁵⁵ Principalmente a partir da criação do State Bank of India (SBI), em 1955.

Essa preocupação com as áreas rurais do país decorria da enorme presença da população na zona rural à época da independência⁵⁶ e, assim, da importância da agricultura para a economia indiana. Como ressalta RBI (2008a, p. 90): “At the time of independence, most of the bank credit went to commerce and industry, and very little to agriculture. This was despite the fact that agriculture constituted about 55 per cent of GDP in 1950.”

A primeira medida em direção à estatização do sistema bancário (que seria concluída no final da década de 1960) foi adotada em 1951, com a criação do *Committee of Direction of All India Rural Credit Survey*. O Comitê sugeriu a presença de um banco estatal forte para desenvolver o sistema bancário e, sobretudo, prover crédito rural, já que a atividade bancária não conseguia penetrar nas áreas rurais e semi-urbanas do país, levando os produtores a pagarem juros exorbitantes a agiotas que concediam empréstimos informais (e também exerciam a função de intermediários dos produtos obtidos do cultivo). Apesar das cooperativas⁵⁷ já estarem presentes no setor rural do país, elas eram muito fracas e não conseguiam substituir a circulação informal de crédito (RBI, 2008a).

Em 1955, o governo nacionalizou o Imperial Bank of India que passou a se chamar State Bank of India (SBI), instituição que é, ainda hoje, o maior banco comercial do país. À época desta nacionalização, vários bancos estatais ou que estavam associados de alguma forma a estados foram integrados ao SBI. Mais tarde, esses bancos passaram a ser subsidiárias do SBI⁵⁸. Com estas medidas, um terço do segmento bancário passou a estar sob controle direto do estado. A adição dessas subsidiárias ao SBI também foi justificada pela deficiência do sistema de crédito para a agricultura, mesmo depois da criação do próprio SBI.

O SBI tornou-se o principal agente do RBI, executando as transações bancárias da União e dos Estados e conseguiu difundir a atividade bancária para centros (tanto urbanos como rurais) que não contavam com bancos. Após essa ampliação do alcance do sistema bancário, na segunda metade da década de 1950, houve um impacto positivo no volume de depósitos captados pelas instituições (também favorecido pelo incremento da renda do país) (RBI, 2008a).

⁵⁶ No início do século XX, cerca de 90% dos indianos viviam em zonas rurais. Em 2001, de acordo com o último Censo realizado no país, esse percentual ficou em 72,2%, ou seja, a população rural continua sendo predominante na Índia, apesar da sua redução relativa nas últimas décadas. A esse respeito, ver: Prates, 2010a.

⁵⁷ O conjunto de cooperativas, tanto urbanas como rurais, complementam os bancos comerciais na intermediação financeira de um grande número de pequenos poupadores e emprestadores e fazem parte do sistema financeiro formal. A origem das cooperativas na Índia remonta a 1904 com o *Cooperative Credit Societies Act* (RBI, 2010).

⁵⁸ “(...) the State Bank of India (Subsidiary Banks) Act was passed in 1959, enabling the State Bank of India to take over eight former State-associated banks as its subsidiaries (later named Associates)” (SBI EVOLUTION [200?], p. 6).

Dessa forma, até o final da década de 1960, foi consolidado um sistema bancário regulado, com elevada participação de instituições financeiras públicas, que eram a principal fonte de *funding* para os investimentos do período pós-independência (empréstimos de longo prazo, com prioridade para a indústria pesada). Os bancos privados indianos atuavam sob pesados controles, num ambiente econômico que era regulado, com taxas de juros administradas, restrições quantitativas ao crédito, exigências elevadas de reservas e concentração das operações ativas em crédito aos setores considerados “prioritários”⁵⁹ e em títulos públicos (PRATES & CINTRA, 2009).

Assim, os investimentos indianos eram muito dependentes de financiamento público. Num ambiente de inexistência de um amplo mercado de capitais privado, ao longo do tempo foram formadas instituições financeiras públicas com o intuito de financiar os investimentos, como destacam Prates e Cintra (2009, p. 405):

Em 1948, surgiu o Industrial Finance Corporation (IFC) para financiar o setor industrial; em 1952, foram fundadas as State Financial Corporation (SFC) para fomentar as indústrias no âmbito dos Estados; em 1955, foi estabelecido o Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI), instituição de caráter privado, fundada com apoio do Banco Mundial.

Ademais, surgiram instituições financeiras subsidiárias ao banco central indiano. “Em 1957, o RBI instituiu na sua estrutura o Industrial Finance Department (IFD); em 1964, surgiram, como subsidiárias, o Industrial Development Bank of India (IDBI) e a Unit Trust of India (UTI), a primeira para fomentar o crédito de longo prazo e a segunda para desenvolver o mercado de *securities*” (PRATES & CINTRA, 2009, p. 405). Ainda foram criados fundos para a concessão de crédito de longo prazo para pequenas empresas e para agricultura e para apoiar as cooperativas de crédito.

A despeito dos progressos obtidos no âmbito do sistema bancário, no final dos anos 1960 o setor rural ainda não era atendido pela oferta de crédito nos volumes desejados pelo governo (NOVAES, 2006). Os depósitos e os empréstimos continuavam concentrados em regiões urbanas, embora a grande maioria da população continuasse residindo em áreas rurais. Ainda havia restrições setoriais de acesso ao crédito. O acesso ao crédito era dominado por interesses

⁵⁹ Essa destinação de recursos a setores prioritários pode ser caracterizada como sendo o crédito direcionado do país. Ao longo deste capítulo serão detalhadas mais especificidades deste tipo de empréstimo que são “adiantamentos”.

dos grandes comerciantes e industriais, que controlavam os capitais bancários (PRATES & CINTRA, 2009).

Nesse contexto, foi implementado entre 1965 e 1969 o chamado “controle social” sobre bancos comerciais e cooperativas. Esse controle era um conjunto de medidas que deveriam ser adotadas pelos bancos para atingir os objetivos almejados pelo governo⁶⁰. Apesar de todos os progressos conseguidos no âmbito do “controle social”, o governo considerava que as atividades bancárias ainda continuavam muito concentradas nas áreas urbanas e que os objetivos sociais não tinham sido atingidos de maneira satisfatória, o que levou à intensificação da estatização do sistema bancário indiano no final da década de 1960 (RBI, 2008a). Foram nacionalizados quatorze bancos, a fim de facilitar o direcionamento de recursos para setores prioritários, principalmente a agricultura, setores ligados à exportação e indústrias de menor escala (PRATES & CINTRA, 2009).

Esses quatorze bancos que detinham depósitos acima de determinado nível (Rs.50 *crore*⁶¹), foram nacionalizados com o objetivo alegado de melhor servir ao desenvolvimento da economia, seguindo as prioridades do Estado. Com essas medidas esperava-se que houvesse um melhor alinhamento entre o sistema bancário e as necessidades de política econômica⁶². No entanto, apesar de alguns progressos alcançados na década de 1970, como o crescimento dos depósitos, o sistema bancário indiano continuou concentrado na área urbana o que deixava a maioria da população rural à margem do mercado de crédito organizado.

Diante desse cenário, o governo só via como solução a nacionalização da maior parte do segmento bancário do país. Em 1980, mais seis bancos privados com depósitos acima de determinado valor foram nacionalizados, dando a impressão de que se um banco privado crescesse, ele seria nacionalizado. Os bancos privados acabaram confinados em sua área de atuação local (bancos regionalizados) sem perspectivas de crescimento (NOVAES, 2006). Com estas últimas nacionalizações, a participação do setor público no total de depósitos chegou a 92%, em 1980 (ROLAND, 2008).

O envolvimento do governo indiano no segmento bancário, desde a independência do país, foi além do controle da propriedade das instituições. Ele determinava o direcionamento do

⁶⁰ Os principais, objetivos do controle social sobre os bancos eram: expandir o crédito bancário para todo o país; prevenir a má utilização desses recursos; direcionar um montante maior de recursos para setores considerados prioritários e fazer do crédito um instrumento efetivo de desenvolvimento econômico (RBI, 2008a).

⁶¹ Um *crore* equivale a dez milhões de rúpias.

⁶² “Despite the system of social control on banks, a large segment of the population remained outside the purview of the organized sector credit.” (RBI, 2008a, p. 97).

crédito, a nomeação da diretoria dos bancos, regulava os intermediários financeiros e provia garantias para os depositantes. Os bancos eram utilizados como instrumento para-fiscal mediante, por exemplo, o controle da taxa de juros, de participações cruzadas, de operações de salvamento de bancos e depositantes etc⁶³.

De acordo com Novaes (2006), a grande presença do governo no setor bancário não produziu os resultados esperados. Mesmo mais recentemente, o crédito como proporção do PIB é baixo, quando comparado a outros países (em 2004, a relação crédito privado/PIB ficou em 32,8%); em 2009, a relação crédito doméstico ao setor privado como porcentagem do PIB ficou em 49,2% (ver gráfico A.II.6, do anexo II). Até a década de 1990 (antes do conjunto de reformas introduzido no sistema bancário indiano), os bancos acumulavam créditos problemáticos (principalmente as instituições públicas), os depósitos por parte do público continuavam em patamares baixos e os bancos eram obrigados a manter um determinado percentual de suas carteiras em títulos públicos cujas taxas de juros eram determinadas pelo RBI que as fixava abaixo do que seriam as taxas de mercado (operações para-fiscais) (NOVAES, 2006).

Na segunda metade dos anos 1980, de acordo com parâmetros internacionais, os bancos indianos eram extremamente não lucrativos, a despeito do rápido crescimento dos depósitos (ROLAND, 2008). Segundo o RBI (2008a), essa situação decorreria, em parte, da necessidade crescente do segmento bancário ser utilizado para financiar déficits fiscais, pois, durante as décadas de 1970 e 1980, o governo manteve políticas expansionistas, aumentando muito os gastos, o que gerou grandes déficits fiscais (RBI, 2008a). A maior parte destes déficits era financiada pela emissão de títulos públicos em moeda local – em grande parte adquiridos compulsoriamente pelos bancos – e uma menor parcela por financiamentos externos (NASSIF, 2006).

Este capítulo tem como objetivo caracterizar o sistema bancário indiano, destacando as mudanças após década de 1990 e, sobretudo, o papel dos bancos públicos. Após a China, a Índia é o país que possui o sistema bancário com a maior participação de bancos com propriedade estatal. Mesmo depois das reformas introduzidas no sistema financeiro do país, a partir de 1991, os bancos públicos mantiveram-se predominantes, registrando pequenas perdas de participação no total de ativos, depósitos e operações de crédito do segmento bancário.

⁶³ Essas medidas aumentaram a base monetária, alteraram o multiplicador bancário e complicaram o controle monetário. Além disso, as políticas para-fiscais alteraram os balanços dos bancos comerciais, comprometendo sua lucratividade. Houve, também, aumento significativo dos *Non-performing assets (NPAs)* detidos pelos bancos (RBI, 2008a).

Nas próximas seções apresenta-se um histórico das reformas introduzidas no sistema bancário indiano desde o acordo com o FMI, no início da década de 1990 (ver seção 2.2), o perfil institucional desse sistema bancário (seção 2.3) e as características do principal banco público indiano, o SBI (seção, 2.4).

II.2. Histórico recente

A estratégia de desenvolvimento indiana vigente após a independência começou a ser desmontada em meados dos anos 1980. Como sintetizam Prates e Cintra (2009, p. 408): “A economia indiana registrou uma aceleração da sua taxa de crescimento econômico na segunda metade da década de 1980, que culmina na crise cambial e nas reformas liberalizantes do início dos anos 1990”. A partir de meados da década de 1980, foi iniciado um pacote de reformas que deu início à desmontagem da estratégia de desenvolvimento anterior, “voltada para dentro”⁶⁴. Aliadas às reformas, foram adotadas políticas keynesianas de estímulo à demanda agregada, levando à expansão dos déficits fiscais.

O maior ritmo de crescimento induzido pela política fiscal expansionista, aliado à liberalização comercial, gerou sucessivos déficits nas contas comercial e corrente do balanço de pagamentos, financiados por um endividamento externo crescente junto a instituições oficiais e credores privados (PRATES & CINTRA, 2009), já que a Índia, diferentemente dos países em desenvolvimento da América Latina, não foi excluída dos fluxos de financiamento voluntário nos anos 1980⁶⁵.

Dessa maneira, o país chegou ao início da década de 1990 numa situação de crise cambial. O déficit fiscal chegava a 10% do PIB, o déficit em conta corrente superava esse percentual e a inflação atingia os 12% ao ano, num país acostumado a variações pequenas nos preços. Ademais, a taxa real de crescimento do PIB passou a diminuir, havia fuga de capitais e

⁶⁴ A partir de 1985, houve a eliminação gradual dos licenciamentos industriais e o relaxamento das licenças de importação. Além disso, foram concedidos incentivos às exportações; houve uma minirreforma tributária, que implicou em expressiva redução dos custos de produção industriais. Houve, também, aumento expressivo de gastos correntes do governo, que não foi acompanhado proporcionalmente pelo aumento das receitas tributárias, provocando o crescimento explosivo dos déficits fiscais (9,1% do PIB em 1990), financiados em sua maior parte por emissão de títulos público em moeda local, e uma minoria por financiamentos externos. Sendo assim, ocorreu a entrada maciça de capital externo para financiar os déficits crescentes em conta-corrente e o país começou a apresentar perdas expressivas de reservas internacionais, os influxos adicionais de capitais externos foram se erodindo, o que culminou num acordo com o FMI, como condição para aportes financeiros compensatórios (NASSIF, 2006).

⁶⁵ Os desequilíbrios foram agravados devido ao regime de câmbio fixo, que aliado ao aumento da inflação, resultou na apreciação real da rúpia no final da década de 1980, estimulando as importações e deteriorando a competitividade das exportações (CHANDRASEKHAR e GHOSH, 2004 *apud* PRATES & CINTRA, 2009, p. 409).

drástica queda de reservas internacionais, o que caracterizava um quadro insustentável no curto prazo e que requeria imediata estabilização⁶⁶ (NASSIF, 2006).

Em janeiro de 1991, foi firmado um acordo com o FMI, obtendo-se um empréstimo compensatório que deveria proporcionar uma folga financeira até a adoção de medidas complementares. O acordo com o fundo envolvia condicionalidades tanto nas políticas de curto-prazo (fiscal, monetária e cambial) quanto nas de longo prazo (industrial, comercial, investimentos estrangeiros diretos e sistema financeiro). Reconheceu-se que para o sucesso das reformas econômicas, era importante o sucesso das reformas do sistema financeiro, no qual os bancos desempenhavam um papel central (CHIPALKATTI & RISHI, 2003).

Nesse contexto, ainda em 1991, foi lançado o programa de reformas de cunho liberal, com o anúncio da *New Economic Policy* (NEP), que sintetizava as novas diretrizes para a política industrial, a regulação do comércio exterior e dos fluxos de capitais estrangeiros, o papel do setor público na economia e a estrutura do sistema financeiro. Essas mudanças em várias áreas da economia não foram baseadas numa decisão estratégica; foram, na realidade, uma resposta à crise pela qual passou o país (CUTS, 2003). Essas reformas foram permeadas, primeiro, pelo seu enfoque gradual e, segundo, por seu caráter pragmático que “transparece na flexibilidade, na capacidade de adaptar as recomendações pré-fabricadas e de abortar decisões diante de novos eventos” (PRATES & CINTRA, 2009).

No caso do setor bancário e do sistema financeiro como um todo foram estabelecidos cinco princípios que deveriam guiar a reforma: i) ter cautela e seguir uma sequência de medidas a serem adotadas; ii) introduzir normas que deveriam ser sempre enfatizadas; iii) adotar reformas complementares entre os setores (monetário, fiscal, externo e financeiro); iv) desenvolver as instituições financeiras; v) aprofundar e integrar os mercados financeiros (RBI, 2008a).

O pacote de reformas do setor bancário começou a ser aplicado em 1992. Este pacote foi baseado no *Narsimhan Committee Report* (1992)⁶⁷, que clamava por um sistema bancário mais orientado pelo mercado, que operaria em um ambiente de regulação prudencial e transparência. Um dos motivos centrais dessa mudança foi introduzir a disciplina de mercado no processo regulatório, que fortaleceria o poder de supervisão do RBI (CHIPALKATTI & RISHI,

⁶⁶ Vale mencionar que o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) também contribuiu para a crise cambial da Índia, que mantinha estreitas relações econômicas com este país.

⁶⁷ Este comitê defendia que os serviços financeiros deveriam ser baseados na flexibilidade operacional e na autonomia funcional, visando eficiência, produtividade e lucratividade (MOHAN, 2002).

2003), Como destaca Roland (2008, p. 4): “The objective of banking sector reforms was in line with the overall goals of the 1991 economic reforms of opening the economy, giving a greater role to markets in setting prices and allocating resources, and increasing the role of the private sector.”

Ahuja (2006, p. 4) sintetiza os principais objetivos das reformas, quais sejam:

i) reforçar a concorrência, incentivando a entrada dos bancos privados (inclusive estrangeiros)⁶⁸ e a abolição do licenciamento de sucursais;

ii) aumentar a rentabilidade do sistema bancário por meio da redução das exigências do coeficiente de liquidez compulsório (*Statutory Liquidity Ratio – SLR*⁶⁹) de um patamar de mais de 38,5% em 1992, para 25%⁷⁰, em 1997 e da redução do requerimento de reserva (*Cash Reserve Ratio – CRR*⁷¹) de 15% em 1992, para 5%. Segundo Roland (2008), essas exigências eram uma das principais causas da baixa produtividade dos investimentos, dos elevados *spreads* e dos baixos retornos sobre os ativos encontrados no sistema bancário indiano. Outra iniciativa importante (visando também aumentar a rentabilidade) foi tomada no sentido de desregularizar as taxas de juros dos depósitos bancários e empréstimos, permitindo assim que os bancos determinassem suas taxas de juros de acordo com as condições prevalecentes no mercado, inclusive para o financiamento de setores prioritários; e

iii) a melhoria da qualidade da gestão financeira dos bancos, definindo normas de adequação de capital. Essa adequação de capital era de 4% em 1993, e foi elevada para 8% – nível recomendado pelo acordo de Basileia I –, em 1996. Os bancos também foram solicitados a melhorar práticas contábeis e de divulgação de relatórios financeiros e a tomar providências quanto à elevada inadimplência (*Non-performance assets – NPAs*).

Deve-se ressaltar que mesmo com uma maior liberdade para os bancos determinarem suas taxas de juros, essa liberdade persiste limitada. O RBI continua administrando as taxas de juros sobre depósitos e empréstimos dentro de bandas e de acordo com a maturidade das operações. Dentro destas bandas, os bancos comerciais podem decidir a estrutura das suas taxas de depósitos e empréstimos. O banco central ainda controla as taxas de juros sobre os depósitos

⁶⁸ A entrada de novos bancos era condicionada a um piso mínimo de aporte de capitais, expresso em rupias (à época, um bilhão de rupias), a fim de evitar que os novos entrantes compensassem as perdas decorrentes de deseconomias de escala com aumento dos juros cobrados (NASSIF, 2006).

⁶⁹ É o montante de ativos líquidos que os bancos indianos têm que manter em carteira, na forma de dinheiro, ouro ou valores mobiliários aprovados pelo governo (títulos públicos).

⁷⁰ A SLR apresentou recorde histórico de 63,5% no início de 1990.

⁷¹ Taxa de recolhimento compulsório.

de poupança da maior parte da população mais pobre, sobre os créditos às exportações e sobre as microfinanças (pequenos empréstimos).

Quando as reformas bancárias começaram a ser implementadas em 1992, os prejuízos acumulados dos bancos públicos (que representavam cerca de 85% do sistema bancário na Índia) eram extremamente elevados, sendo que 25 a 30% dos empréstimos eram classificados como NPAs (AHUJA, 2006, p. 4). Ademais, com a introdução das reformas no sistema bancário, as regras para o reconhecimento dos NPAs foram reforçadas (ROLAND, 2008).

Outro foco da reforma do sistema financeiro foi a diminuição do risco bancário. Para isso, o ponto central foi a redução dos créditos a setores com elevado grau de inadimplimento, que eram os considerados prioritários pela política industrial (agricultura e pequenas e médias empresas) e que representavam cerca de 40% do crédito total, à época das reformas. O *Narasimham Committee* recomendou a redução de 40% para 10%, dos empréstimos para setores prioritários em relação ao total emprestado pelos bancos. Essa recomendação não foi seguida e continuou em 40% para bancos domésticos (públicos e privados) e 32% para os estrangeiros⁷². No entanto, houve mudanças na definição dos setores prioritários, que passou a incluir, por exemplo, as empresas de tecnologia da informação (ROLAND, 2008). Todavia, os bancos encontram formas de evitar os créditos prioritários mediante investimentos em bônus especiais emitidos por certas instituições especializadas. De acordo com Prates e Cintra (2000, p. 427):

Em 1996, o Reserve Bank of India solicitou investimentos nas agências de financiamento estaduais – State Financial Corporations (SFC) e State Industrial Development Corporations (SIDC) – no NABARD⁷³ e no Nacional Housing Bank (NHB), agência de refinanciamento e de supervisão das companhias financeiras imobiliárias. As emissões dessas instituições foram tratadas como empréstimos a setores prioritários.

Mesmo com essa resistência do governo em diminuir a exigência mínima dos empréstimos que devem ser direcionados a setores prioritários, os bancos puderam ampliar os serviços oferecidos, caminhando em direção ao surgimento de bancos universais. O sistema bancário passou a compor seu portfólio de ativos de maneira mais livre, incluindo carteiras de seguro e fundos de investimento, por exemplo.

⁷² Esse percentual direcionado para setores prioritários se dá sobre o crédito bancário líquido, ou seja, sobre o ativo do banco, e não sobre algum tipo de depósito compulsório.

⁷³ National Bank for Agriculture and Rural Development, que é um banco estatal cooperativo (State Cooperative Banks).

Além disso, houve a redução da miríade de regulamentos impostos pelo RBI. Os bancos passaram a poder contestar novos regulamentos junto a *Regulation Review Authority*, exigindo que o RBI justificasse a necessidade de uma regulamentação frente aos custos que ela impõe. Criou-se um ambiente legal, institucional e tecnológico para aumentar a liquidez e transparência das negociações no mercado secundário. O objetivo foi estabelecer uma curva a termo de juros e criar as condições para que a política monetária se tornasse mais eficaz (NOVAES, 2006).

Outro ponto importante da reforma foi a permissão da entrada de novos bancos no segmento bancário privado, incluindo nacionais e estrangeiros. A partir de 1993, os controles sobre a entrada de bancos no sistema foram reduzidos e, até 1998, 22 bancos estrangeiros passaram a operar no país. Os bancos privados (domésticos e estrangeiros) conseguiram aumentar a participação relativa nas receitas totais do setor bancário de 3,1% e 6% em 1990 para 5,6% e 9,3% em 1996 (NASSIF, 2006). Nesse contexto, emergiram os “novos” bancos privados, na Índia⁷⁴. Diferentemente dos “antigos” bancos privados, essas novas instituições, que estavam surgindo no país, eram consideradas uma “nova geração de bancos”, que passaram a ter ações listadas em bolsas, fazendo com que ficassem expostas à possibilidade de “*takeovers*” (BAUMIK e DIMOVA, 2004).

Em 1994, houve a mudança da Lei Bancária, permitindo a redução da participação estatal no capital bancário, que deveria ser de no mínimo 51% do capital total (exceto a participação do RBI no SBI, que deve ser de pelo menos 55% do capital total). Houve a tentativa de reduzir a participação do governo para 33% do capital, mas esta proposta não foi aprovada pelo parlamento, o que indicou falta de apoio ao processo de privatização. Além disso, houve o lançamento de ações no mercado por parte dos bancos públicos. De acordo com Novaes (2006, p. 94): “A oferta pública de ações do SBI ocorreu em dezembro de 1993, tendo o governo arrecadado US\$ 713 milhões com a venda de 29,4% do capital do banco. Entre 1993 e 1997, o governo da Índia vendeu US\$ 2,4 bilhões em participações acionárias de seis bancos estatais”. Atualmente, a maioria dos bancos públicos comerciais é listada na Bolsa de Bombay. Nos primeiros anos da década de 2000, mais dez instituições financeiras públicas abriram o capital.

Essas mudanças introduzidas por meio da reforma do sistema bancário indiano tiveram impactos positivos no desempenho dos bancos, principalmente os públicos. Pode-se citar,

⁷⁴ Uma das condições exigidas pelo RBI era de que o novo banco não deveria ser patrocinado por nenhum grande estabelecimento comercial.

em particular, a redução do percentual de empréstimos em atraso (NPAs). Ademais, houve queda do custo operacional e elevação do retorno sobre o ativo e o patrimônio. Tanto os bancos públicos quanto os privados passaram por uma fase de ajuste na época da introdução das reformas, mas já em 1994/1995, o retorno sobre os ativos dos bancos comerciais como um todo foi de 0,41% (RBI, 2008a). Os bancos estrangeiros se destacaram por obterem, no geral, um desempenho melhor do que as instituições domésticas.

Em 1998, foi criado um segundo comitê de reformas bancárias (*Narasimham Committee II*) que fez várias sugestões para o fortalecimento do sistema bancário indiano e para a efetiva reforma deste segmento da economia. A recomendação mais importante do comitê foi a criação de companhias denominadas *Asset Reconstruction Companies* (ARCs), com a intenção de melhorar a qualidade dos balanços dos bancos e facilitar a recuperação de empréstimos. Segundo Rangarajan (1998), o período de 1992 a 1997 estabeleceu os pilares para a reforma do sistema bancário indiano, que se iniciaria efetivamente a partir de então.

Várias sugestões feitas por este segundo comitê foram implementadas após 1998, dentre as quais: normas mais rigorosas para a adequação de ativos (as exigências de capital ponderado pelo risco foram elevadas, passando a 9% a partir de março de 2000); a classificação dos ativos passou a ser mais rigorosa⁷⁵; os controles sobre os NPAs também se tornaram mais rigorosos, assim como medidas mais eficazes para redução dos mesmos foram adotadas; os créditos concedidos, principalmente os de grande volume, passaram a ser monitorados por sistemas mais eficientes de gerenciamento de risco (os bancos foram orientados a adotar sistemas de gerenciamento de risco baseados no *Value-at-Risk* – VaR); o direcionamento de crédito para setores prioritários ou para segmentos considerados mais fracos foi mantido e o mínimo a ser direcionado passou a ser fiscalizado com mais rigor; foram implementados padrões mais claros de divulgação de informação, contribuindo para a transparência das instituições bancárias; foi implementado um programa para reconhecer uma situação de fragilidade em um banco público e tomar as medidas pertinentes para sanar as dificuldades; os bancos estrangeiros foram autorizados a investir em letras do Tesouro; as medidas prudenciais e regulatórias estipuladas pelo RBI passaram a ser uniformes para os bancos públicos, privados nacionais e estrangeiros,

⁷⁵ Sugeriu atribuir peso de 20% para investimentos em títulos garantidos pelo governo e emitidos pelas empresas estatais; peso de 20% nos adiantamentos garantidos pelos governos estaduais, que permanecessem inadimplentes em 31 de março de 2001; peso de 2,5% por risco de mercado para títulos públicos; peso de 100% para posições abertas em moeda estrangeira (SEN & GHOSH, 2006, p. 27 *apud* PRATES & CINTRA, 2009, p. 423).

sendo eliminado o tratamento privilegiado; a recomendação de diminuir a participação do estado como acionista das instituições públicas para 33% foi aceita⁷⁶ (COMMITTEE, 2001).

Além do objetivo de fortalecer o sistema bancário, essa segunda onda de reformas se focou no desenvolvimento de recursos humanos e na melhoria da tecnologia empregada pelos bancos, como os serviços de auto-atendimento (RAMASASTRI e ACHAMMA, 2006).

Avançando ainda mais nas reformas do sistema financeiro, na década de 2000, as instituições financeiras de desenvolvimento foram transformadas em bancos universais, passando a ter que respeitar regras de capital e de supervisão. Pelo lado da oferta, o acesso das instituições financeiras de desenvolvimento a recursos de baixo custo foi sendo restringido (principalmente por causa de problemas fiscais); pelo lado da demanda, passaram a sofrer concorrência dos bancos universais por empréstimos de longo prazo (PRATES & CINTRA, 2009). Diante dessas mudanças, os bancos comerciais indianos passaram a ingressar em atividades menos características deste tipo de instituição (RAMASASTRI & ACHAMMA, 2006).

No início dos anos 2000, as atividades de fusão e aquisição se intensificaram. Nesse período, duas grandes instituições de desenvolvimento tornaram-se bancos propriamente ditos. Em 2002, o Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI)⁷⁷ já havia sido transformado em banco universal (ICICI Bank), após a fusão com um banco comercial que era sua subsidiária (RBI, 2008a). Em 2004, o Industrial Finance Corporation of India (IFCI) se fundiu com um grande banco público (Punjab National Bank) e o Industrial Development Bank of India transformou-se em banco universal com múltiplos interesses (IDBI Bank). Em 2005, o Parlamento aprovou a transformação do Industrial Investment Bank of India (IIBI) em banco universal (PRATES & CINTRA, 2009). Antes das reformas, as instituições financeiras de desenvolvimento tinham fontes de financiamento garantidas pelo governo. Após as reformas, a composição do ativo e do passivo destas instituições foi bastante alterada, com a necessidade de se competir por recursos a taxas de mercado e pela concessão de empréstimos de mais longo prazo com outros bancos (MOHAN, 2002).

⁷⁶ “The Government has initiated legislative process to reduce the minimum Government ownership in nationalized banks from 51 to 33 per cent, without altering their public sector character. The underlying rationale of the proposal appears to be that the salutary features of public sector banking is not lost in the transformation process” (REDDY, 2002, p. 4-5).

⁷⁷ Como mencionado na introdução deste capítulo, o ICICI foi formado em 1955, como uma instituição privada, a partir de uma iniciativa do governo indiano e do Banco Mundial, com o intuito de criar uma instituição financeira de desenvolvimento para prover recursos de médio e longo prazo. Durante os anos 1990, começou a caminhar em direção ao modelo de banco universal e atualmente é o segundo maior banco do país. (BERGER *et al*, 2006)

As agências bancárias⁷⁸ também se espalharam pela zona rural do país, que abriga uma grande parte da população, mas as cooperativas⁷⁹ de crédito continuaram com seu papel importante no desenvolvimento agrícola, já que alcançam as regiões mais remotas do país (PRATES & CINTRA, 2009).

Com todas essas mudanças, intensificadas desde o final dos anos 1990, de março de 2000 a março de 2007, o número de bancos atuantes no país passou de 100 para 82, a despeito do surgimento dos “novos” bancos domésticos e da entrada dos bancos estrangeiros, refletindo um aumento da pressão das grandes instituições sobre as pequenas (RBI, 2008a). Também como consequência do ingresso de novas instituições, dos processos de fusão e aquisição e do aumento da pressão dos grandes bancos sobre os pequenos, os bancos públicos perderam participação de mercado, como será visto na próxima seção.

Deve-se ressaltar ainda que os níveis de adequação de capital ultrapassaram o mínimo estipulado pelo RBI na segunda onda de reformas. Em 2005, a adequação de capital média para o setor bancário como um todo ficou em 12,8%, superando bastante os 9% obrigatórios (MOHAN, 2005). A participação dos NPAs no total de ativos também continuou diminuindo e os bancos desenvolveram sistemas eficientes de administração de riscos. Como sintetizam Prates e Cintra (2009, p. 426):

Assim, a reforma financeira indiana também tem sido caracterizada pelo pragmatismo associado a um relativo aumento da “disciplina de mercado” na gestão dos bancos. As autoridades desregulamentaram os controles sobre as taxas de juros, reduziram as exigências incidentes sobre os bancos de aplicar em papéis do governo; modernizaram e fortaleceram os dispositivos de regulação e supervisão das práticas bancárias, seguindo as recomendações do Comitê de Basileia; encorajaram a concorrência no setor mediante a remoção de barreiras às operações de crédito de instituições não-bancárias e a concessão de licenças a bancos privados, nacionais e estrangeiros. Estas mudanças levaram ao surgimento de novos bancos comerciais, a fusão com bancos de desenvolvimento, a criação dos bancos universais e de novos instrumentos e fonte de captação de recursos.

As reformas resultaram na perda de participação do setor público nos ativos dos bancos comerciais. Entretanto, mesmo havendo oferta pública de ações de muitas instituições

⁷⁸ Desde 1991, quando começaram as reformas do sistema financeiro, cerca de 30% das contas bancárias estavam concentradas na população rural. Esse percentual se manteve bastante constante, sofrendo uma ligeira queda desde 2006. No entanto, essa parcela da população é cada vez menos responsável pelo montante de depósitos feitos nos bancos comerciais indianos, passando de 15,46% em 1991, para 9,34% em 2008 (RBI, *Handbook of Monetary Statistics of India*, vários anos).

⁷⁹ São organizações de fazendeiros ou artesãos do meio rural que concentram a poupança da região para atender às necessidades de crédito.

públicas, o controle destes bancos manteve-se nas mãos do governo, não levando à privatização “completa” de nenhum banco público no período mais recente. Essa diminuição da fatia das instituições públicas no segmento bancário (ativos, depósitos, operações de crédito) decorreu da entrada e da ampliação da participação de novas instituições, bancos privados nacionais e estrangeiros.

A participação do Estado no setor bancário indiano recuou de 91% dos ativos do setor no início dos anos 1990 para pouco mais de 70% em meados da década de 2000. No entanto, ainda é a segunda maior participação do mundo (NOVAES, 2006). Os ativos bancários do Estado estão praticamente concentrados nos bancos comerciais: os 28 bancos comerciais públicos respondem por mais 90% do total dos ativos do Estado no setor bancário. Os demais bancos públicos são o Eximbank da Índia e quatro bancos de investimento e corretoras.

Como ilustração dessa enorme presença do Estado no setor bancário tem-se o SBI, que é o principal banco comercial do país, sendo o RBI seu principal acionista (detém 59,73% do capital total) – que também possui participações em vários bancos comerciais menores da Índia. O SBI e associados respondia em março de 2009 por mais de 24% dos ativos e dos empréstimos e adiantamentos⁸⁰ do segmento bancário indiano. Ademais, mesmo depois das reformas, os bancos de propriedade do estado continuam sendo fonte significativa de financiamento do setor público indiano e os depósitos são muito mais importantes como fonte de captação desses bancos do que para os bancos privados (NOVAES, 2006).

Muitos autores, como Patel e Novaes, levantam uma crítica liberal típica em relação ao sistema bancário indiano – que persistiu predominantemente público após as reformas –, qual seja o conflito de governança, que não foi resolvido pelas medidas adotadas na segunda onda de reformas do sistema bancário. O governo não é só proprietário da maior parte dos bancos públicos, mas também influi diretamente nas decisões internas das instituições, como, por exemplo, na escolha de diretores. “Como proprietário, o governo responde a imperativos políticos

⁸⁰ Adiantamentos (*advances*) são operações de crédito, assim como os empréstimos (*loans*), em que o banco empresta recursos e o tomador tem que devolver, depois de um tempo, o montante principal acrescido de juros. O que distingue o adiantamento é que ele apresenta vantagens como, dependendo do caso, “*bank guarantee*”, que garante que as dívidas de um devedor (que pegou o adiantamento) serão pagas, mesmo se ele passar por dificuldades. Além disso, as taxas de juros dos adiantamentos são mais vantajosas que as dos empréstimos. Um crédito reembolsável em prestações durante um período de tempo é denominado como empréstimo e um crédito reembolsável em um ano, por exemplo, depois que o tomador utilizou os recursos e teve retorno, seria um adiantamento. “The ideal advance is that is granted to a “reliable” customer for a legal purpose where he has enough experience for efficient utilization of the amounts and repays the amount within a given time frame as per the agreement” (SINHA, 2009, p. 25). Os empréstimos a setores prioritários são adiantamentos, mas essa modalidade de crédito mais vantajosa não é exclusividade desses setores. Também são concedidos adiantamentos para segmentos que não estão entre os prioritários. Os diferentes tipos de adiantamentos estão descritos em Sinha (2009).

que não necessariamente são compatíveis com objetivos de ordem puramente econômica” (NOVAES, 2006, p. 55).

Na presente década, o processo de aprofundamento do sistema financeiro indiano teve continuidade, não só como consequência do avanço das reformas bancárias, mas também em função das mudanças que favoreceram o mercado de ações. No entanto, o crescimento dos depósitos bancários foi um dos maiores responsáveis pelo aumento da profundidade financeira indiana. Em 2004, houve a elevação das taxas que remuneram os depósitos; os depósitos de não-residentes indianos cresceram (FARRELL *et al*, 2006).

Mesmo com todas as mudanças introduzidas, o sistema financeiro indiano ainda convive com muitas instituições informais⁸¹ ou quase-informais. Recursos como os do sistema de poupança postal, dos bancos de desenvolvimento, de uma rede de cooperativas de crédito rurais e urbanas e da emissão privada de bônus (*private placement bonds*) não são incluídos nas estatísticas de depósitos bancários. Estima-se que 70% do total do crédito destinado à agricultura provenham de fontes informais (FARRELL *et al*, 2006). Dessa forma, a Índia tem um grande espaço para ampliar a intermediação financeira por meio do aumento da captação de poupança financeira da economia. Ademais a proporção empréstimos/depósitos continua baixa. “Since 1991, the level of banking lending has risen only modestly, from 51 percent of deposits to 61 percent” (FARRELL *et al*, 2006, p. 33).

As reformas também não conseguiram alterar o direcionamento do crédito a setores prioritários⁸². As exigências continuam elevadas, em torno de 36% do crédito concedido pelos bancos. Ademais, o crédito ao consumo e as hipotecas ainda têm uma participação incipiente. Em 2004, apenas 18% do crédito bancário em circulação era referente a hipotecas e a empréstimos ao consumidor (FARRELL *et al*, 2006). Além disso, a penetração dos bancos na população indiana é bastante baixa, principalmente na zona rural do país. Vale ressaltar que, em 2007, as normas para se definir um setor prioritário foram revisadas e racionalizadas, de modo a incluir somente os setores que tenham impactos em grande parte da população, os setores considerados mais fracos e os setores intensivos em trabalho (RBI, 2010b).

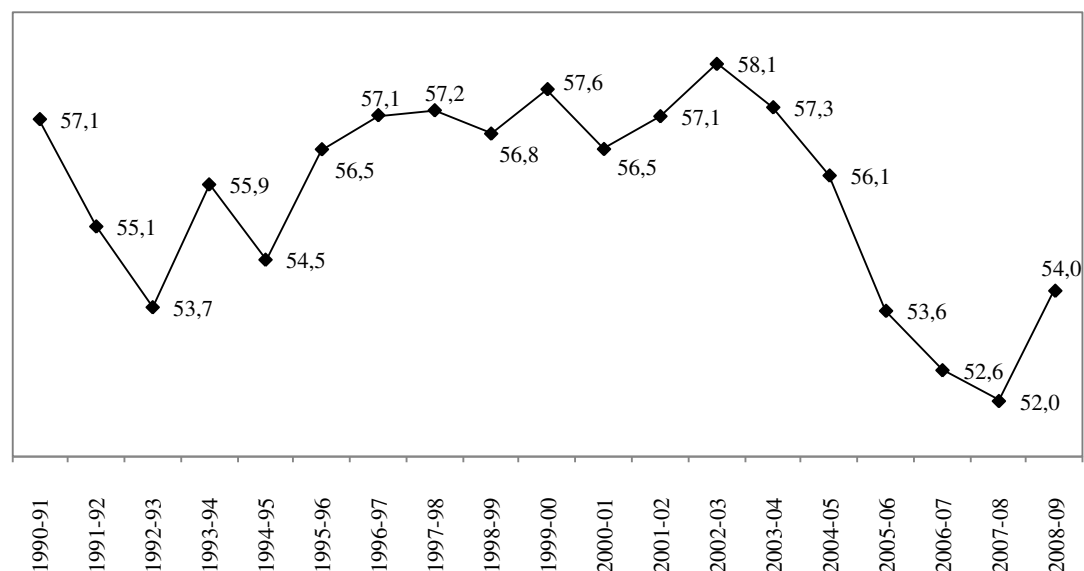
⁸¹ “By “informal lending”, we mean credit obtained outside the formal financial system, from money lenders, curb finance, underground financial institutions and friend and relatives.” (FARRELL *et al*, 2006, p. 41)

⁸² Hoje, os setores prioritários contemplam agricultura, pequenas empresas, pequenas operadoras de transportes rodoviários e aquáticos, pequenos negócios, comércio varejista, os empréstimos para autônomos (profissionais), algumas organizações de castas/tribos, educação, habitação, alguns empréstimos para consumo, indústria de software, indústrias de processamento de alimentos, investimentos de bancos em capital de risco. Esses segmentos não são contemplados indistintamente. Há que se cumprir várias regras.

Após vários anos de transformações no sistema financeiro, também não se conseguiu desenvolver um sistema de pagamentos unificado na Índia. Há a convivência de diversos sistemas de pagamentos, incluindo desde a troca direta (produto por produto) até sistemas eletrônicos sofisticados em tempo real. Estima-se que 90% do gasto em consumo seja feito em dinheiro vivo⁸³, não passando pelo sistema de pagamentos (FARRELL *et al*, 2006). Apesar disso, conseguiu-se que a maioria das transações de grande valor (como as transações interbancárias) passasse a ser realizada eletronicamente, atingindo um percentual de mais de 70% dessas movimentações.

O gráfico II.2.1 mostra a evolução da participação da moeda em poder do público em relação ao agregado monetário M1 (meios de pagamentos restritos). De 1990/91⁸⁴ a 2008/09, a participação da moeda em poder do público no agregado monetário M1 oscilou em torno dos 55%, atingindo um máximo de 58,1% em 2002/03 e um mínimo de 52% em 2007/08. Essa participação é bastante elevada, o que ilustra a preferência da população por fazer gastos em dinheiro “vivo”. Para fins de comparação, no Brasil, de 2004 a 2008, essa participação (papel moeda em poder do público/M1) ficou, na média, em 39,5% (BACEN, [200-]).

Gráfico II.2.1. Participação da moeda em poder do público no agregado monetário M1 (%)



Fonte: RBI. Elaboração própria.

⁸³ Essa dependência do dinheiro vivo pode ser vista pelo montante de moeda em circulação na Índia, que é um dos maiores do mundo.

⁸⁴ O ano financeiro na Índia vai de abril a março do ano consecutivo.

Dessa forma, após quase vinte anos do início das reformas bancárias indianas, em 2010, o sistema bancário é composto por vinte e oito instituições públicas (SBI, seus sete bancos associados e vinte bancos nacionalizados), trinta e um bancos privados nacionais e trinta e oito estrangeiros. Além disso, há bancos locais, como bancos regionais rurais e mais de meio milhão de cooperativas, representando 230 milhões de cooperados (OCB, 2010), que servem, principalmente, a uma grande clientela rural, mas representam uma proporção pequena da intermediação financeira no país.

Segundo Mohan (2006), até o início dos anos 1990, o sistema financeiro indiano era muito regulado, com taxas de juros administradas, crédito direcionado a vários programas e uma estrutura bancária fraca, sem transparência e administração eficiente de riscos. E, apesar do conjunto de medidas liberalizantes resumidas acima, as instituições bancárias e não-bancárias ainda sofrem restrições, pois boa parte dos recursos é obrigatoriamente canalizada para setores prioritários⁸⁵, para o financiamento do elevado déficit do setor público, para a garantia da rolagem da dívida pública e para as empresas estatais. Em suma:

A partir de 1991, o governo indiano desencadeou um processo gradual de liberalização e desregulamentação financeira. O banco central aperfeiçoou normas prudenciais, permitiu a entrada de novos bancos domésticos e estrangeiros, mas manteve a administração das taxas de juros sobre depósitos e empréstimos e o direcionamento de parte do crédito para setores prioritários, persistindo um elevado grau de “repressão financeira”. Assim, o setor público desempenha ainda um papel crucial na dinâmica do sistema financeiro indiano, seja mediante a regulação, seja mediante a atuação dos bancos públicos, que controlam grande parte dos ativos, depósitos e empréstimos. (PRATES & CINTRA, 2009, p. 429)

Pelo que foi exposto nesta seção, pode-se notar que houve muitas mudanças no sistema bancário indiano. Entretanto, as reformas introduzidas diferiram das implementadas em outros países em desenvolvimento em um aspecto importante, qual seja, a participação dos bancos públicos na economia continuou predominante e, mesmo com a intenção do governo de limitar sua participação acionária nas instituições bancárias a 33%, o controle dos bancos públicos continua e deve continuar nas mãos do Estado (AHLUWALIA, 2002).

⁸⁵ De acordo com determinação do RBI, os bancos devem manter cerca de 25% dos seus ativos em bônus governamentais e direcionar 36% dos seus empréstimos para a agricultura, pequenos negócios familiares, pequena indústria e outros setores prioritários (software, atacadistas, educação, habitação, microcrédito, agroprocessamento) (PRATES & CINTRA, 2009).

Quadro II.2.1. Principais Reformas Políticas e Legais do sistema bancário indiano desde a década de 1990

Reformas Políticas
Abril de 1992: introdução de normas prudenciais, relacionadas à adequação de capital e à classificação de ativos.
Janeiro de 1993: Novas orientações sobre a entrada de bancos privados.
Novembro de 1995: monitoramento de instituições mais vulneráveis
A redução progressiva da SLR foi realizada no começo janeiro de 1993. A SLR foi diminuindo progressivamente, passando de um pico de 38,5 por cento em fevereiro de 1992 para o mínimo de 25,0 por cento em outubro de 1997
A CRR foi progressivamente reduzida desde abril 1993, passando de um nível máximo de 15% para 4,5% até junho 2003. A CRR foi posteriormente elevada, em estágios, atingindo 9%, em 30 de agosto de 2008.
A partir de abril de 1993, começou a desregulamentação das taxas de juros para empréstimos e depósitos
Julho de 1994: foi criado um conselho de supervisão financeira (BFS), no âmbito do RBI, para realizar exclusivamente funções de supervisão em todo o sistema financeiro (não somente bancos).
Março de 2000: aumentou-se a exigência de capital ponderado pelo risco, passando a 9%.
Março de 2004: Aumentou-se o limite de IDE que poderia ser destinado ao bancos privados, pela rota automática, sem a necessidade de autorização do RBI
Fevereiro de 2005: foi criado um modelo de governança para os bancos do setor privado
Fevereiro de 2005: foi criado um planejamento acerca da presença de bancos estrangeiros no país
A supervisão baseada no risco (RBS), abordagem que implica acompanhamento de acordo com o perfil de risco de cada instituição, foi iniciada a título experimental em abril de 2004.
Janeiro de 2006: os bancos foram autorizados a utilizar serviços de organizações não-governamentais (ONG / SHGs), instituições de microfinança e outras organizações da sociedade como intermediários na prestação de serviços financeiros e serviços bancários através da utilização de facilitador de negócios.
Reformas Legais
Março de 2002: O Securitisation and Reconstruction of Financial Assets and Enforcement of Security Interest (SARFAESI) Act, 2002 foi promulgado.
Junho de 2006: Artigo de lei foi RBI foi alterado, removendo o limite máximo (20%) e piso (3%) sobre CRR.
Janeiro de 2007: lei foi alterada para remover o piso de 25% sobre o SLR, passando a ser legalmente estabelecidos pelos bancos.

Fonte: RBI, 2008a, p. 135, adaptado.

II.3. Perfil Institucional do Sistema Bancário Indiano

A Índia tem o sistema bancário com a maior participação de bancos de propriedade do Estado entre todas as grandes economias na atualidade (exceção feita à China). “Assim, o setor público desempenha ainda um papel crucial na dinâmica do sistema financeiro indiano, seja mediante a regulação, seja mediante a atuação dos bancos públicos, que controlam grande parte dos ativos, depósitos e empréstimos” (PRATES & CINTRA, 2009, p. 429).

Os dados, apresentados para o sistema bancário nesta seção, referem-se aos bancos comerciais, instituições financeiras predominantes e para as quais há informações disponibilizadas pelo RBI.

Como mostra a tabela II.3.1, de março de 2000 até março de 2009⁸⁶, o número de bancos comerciais⁸⁷ passou de 297 para 170, uma queda de quase 43%. Essa diminuição no

⁸⁶ Os dados anuais da economia indiana englobam o período de abril de um ano a março do ano seguinte. Dessa forma, quando o dado se refere a 2010, significa até março de 2010.

número de bancos começou a se intensificar entre 2005 e 2006 e, desde então, o número de instituições diminuiu significativamente. Essa redução do número de bancos decorreu do processo de reestruturação bancária que foi aprofundado nos anos 2000, levando ao surgimento dos “novos” bancos privados e à entrada de bancos estrangeiros, o que intensificou a pressão competitiva, fazendo com que o número de instituições bancárias declinasse.

Já a relação entre depósitos e renda nacional cresceu ao longo do período considerado, passando de 53,5% para 88,1% entre 2000 e 2009, um crescimento de 34,6 p.p., o que significa um avanço expressivo da intermediação bancária, contribuindo para aumentar os recursos destinados à concessão de crédito.

Tratando-se dos adiantamentos a setores prioritários, nota-se que a sua participação no total do crédito concedido pelos bancos comerciais se manteve praticamente constante durante todo o período – em torno de 35% –, apresentando pequenas variações. Esse resultado já era esperado, pois, como destacado na seção anterior, a redução do percentual de empréstimos para setores prioritários recomendada pelo *Narasimham Committee* não foi adotada.

Tabela II.3.1. Indicadores selecionados para os bancos comerciais indianos

Indicadores selecionados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009¹
Nº de bancos comerciais	297	301	298	294	291	288	222	183	175	170
Depósitos dos bancos comerciais como porcentagem da renda nacional (em preços correntes)	53,5	58,9	60,7	65,3	68,5	68,5	73,8	79,1	84,4	88,1
Participação dos adiantamentos a setores prioritários no total do crédito dos bancos comerciais (%)	35,4	35,5	34,8	34,6	37,1	36,7	37,2	36,5	35,6	35,4*
Crédito/Depósito	53,3	53,5	53,8	56,9	56,1	64,9	71,5	73,9	73,9	72,4

Fonte: RBI. Elaboração própria.

Nota: (1) Até março do ano correspondente.

A relação entre créditos e depósitos também apresentou um crescimento expressivo, passando de 53,3% em 2000 para 72,4% em março de 2009 (com um pico de 73,9% em 2007 e 2008), ou seja, cresceu 19,1 p.p. Considerando os bancos de acordo com a propriedade de capital, os estrangeiros foram os que registraram maiores incrementos nessa relação e os do grupo do SBI os menores (RAMASASTRI e ACHAMMA, 2006). No entanto essa relação ainda é uma das mais baixas comparativamente a outros países emergentes. Por exemplo, em 2004, a relação

⁸⁷ Esse número inclui os Bancos Regionais Rurais.

crédito/depósitos para o Brasil foi de 80% e a da África do Sul chegou a 131% (FARRELL *et al*, 2006).

A tabela II.3.2 mostra a participação dos bancos comerciais de acordo com a origem de capital no total do ativo dos bancos comerciais indianos. De 2002 a 2010⁸⁸, houve uma pequena redução da participação dos bancos públicos no total, passando de 75,2% em 2002, para 71,9% em 2009. Contudo, esse recuo não significa perdas em termos absolutos, já que o total de ativos dos bancos públicos cresceu, mas em menor intensidade que o das outras instituições, levando a uma diminuição relativa. Enquanto os bancos públicos perderam participação, os privados nacionais aumentaram em 1,7 p.p. sua participação no total de ativos dos bancos comerciais. Os bancos estrangeiros tiveram um crescimento de 1,1 p.p. da participação no total de ativos, de 2002 a 2009, mas em março de 2010 essa participação ficou em 7,2%, um percentual menor que o de 2002.

Tabela II.3.2. Participação dos bancos comerciais públicos, privados nacionais e estrangeiros no total dos ativos – bancos comerciais indianos (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹
Bancos Públicos	75,2	75,7	74,5	74,4	72,3	70,5	69,9	71,9	73,7
Bancos Nacionalizados	46,0	46,6	46,7	45,2	44,3	44,2	43,5	44,2	-
State Bank Group	29,2	29,1	27,8	26,6	24,8	23,3	23,4	24,4	-
Outros ²	-	-	-	2,6	3,2	3,0	3,0	3,3	-
Bancos privados	17,4	17,5	18,6	18,8	20,5	21,5	21,7	19,6	19,1
Bancos estrangeiros	7,4	6,8	6,9	6,8	7,1	8,0	8,4	8,5	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: RBI, *Report on Trend and Progress of Banking in India*, anos selecionados. Elaboração própria.

Notas: (1) Até março do ano correspondente.

(2) IDBI Bank Ltd⁸⁹.

Essa perda de participação dos bancos estrangeiros nos ativos bancários indianos não foi só relativa, mas também absoluta. Os ativos totais dos bancos estrangeiros na Índia sofreram um recuo de cerca de 3%, na passagem de março de 2009 para março de 2010, como reflexo da crise econômica mundial, já que essas instituições adotaram um comportamento excessivamente cauteloso. Os bancos privados também diminuíram sua participação relativa nos ativos em 2009 e

⁸⁸ Os dados para 2010 (até março), não foram apresentados de forma desagregada pelo RBI. Assim, não foi possível subdividir a categoria dos bancos públicos.

⁸⁹ Com as reformas introduzidas no sistema financeiro indiano, foi redesenhado o papel do IDBI de instituição de desenvolvimento, em direção a um banco comercial. Em setembro de 2004, o IDBI Bank, já como uma sociedade de responsabilidade limitada, foi incorporado ao segmento de bancos públicos como um banco “listado” sob o *RBI Act*.

2010, pois, assim como as instituições estrangeiras, são agentes privados em busca de lucros, que adotam o mesmo tipo de estratégia em fases de reversão de ciclo (ver capítulo 3).

Se considerarmos a participação dos bancos comerciais no saldo total de depósitos (ver tabela II.3.3), os bancos públicos também perderam participação relativa no total, passando de 80,3% em 2002 para 76,6% em 2009, com leve aumento no ano seguinte, atingindo 77,7% em março de 2010. Dessa forma, de março de 2008 para março de 2010, houve um aumento dessa participação de 3,8 p.p. Esse aumento de participação recente dos bancos públicos nos depósitos da área bancária indiana (assim como nos ativos) está relacionado ao papel anticíclico dessas instituições após o agravamento da crise econômica internacional, como será visto no capítulo 3.

Tabela II.3.3. Participação dos bancos comerciais públicos, privados nacionais e estrangeiros no saldo total dos depósitos – bancos comerciais indianos (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹
Bancos Públicos	80,3	79,6	77,9	78,4	75,0	73,9	73,9	76,6	77,7
Bancos Nacionalizados	51,2	50,8	50,3	49,8	48,7	48,8	48,4	49,1	-
State Bank Group	29,1	28,9	27,6	27,3	25,0	23,5	23,3	24,8	-
Outros ²	-	-	-	1,3	1,2	1,6	2,2	2,8	-
Bancos privados	14,0	15,3	17,0	17,0	19,8	20,5	20,3	18,1	17,3
Bancos estrangeiros	5,6	5,1	5,1	4,6	5,3	5,6	5,8	5,3	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: RBI, *Report on Trend and Progress of Banking in India*, anos selecionados. Elaboração própria.

Notas: (1) Até março do ano correspondente.

(2) IDBI Bank Ltd.

No caso dos depósitos, enquanto as instituições públicas perderam participação, os bancos privados nacionais aumentaram significativamente sua fatia, que avançou de 14% em 2002 para 18,1% em 2009, com uma pequena diminuição em 2010. A participação dos bancos estrangeiros oscilou durante o período, apresentando pequena diminuição (5,6% para 5%), durante o período considerado.

No que diz respeito à participação relativa dos bancos de acordo com a origem do capital no saldo total de empréstimos e adiantamentos⁹⁰ da área bancária (ver tabela II.3.4), a participação das instituições públicas oscilou durante o período considerado, com uma leve tendência de queda de participação de 2002 a 2008, passando de 74,4% para 72,6%, mas aumentou a participação nos dois anos seguintes, ficando em 77,3% em março de 2010.

⁹⁰ A diferença entre empréstimos e adiantamentos já foi caracterizada anteriormente.

A participação relativa dos bancos privados nacionais nos empréstimos e adiantamentos do segmento bancário aumentou até 2007, quando atingiu 21,3%, mas sofreu recuos nos três anos seguintes, ficando em 18,1% em 2010, ou seja, mesmo percentual de 2002. Pode-se observar que a trajetória dos bancos privados (de aumento de participação e depois de diminuição, no final do período) foi oposta à observada no caso das instituições públicas⁹¹. Já os bancos estrangeiros apresentaram diminuição de participação relativa de 2,7 pontos percentuais ao longo do período em tela, chegando a responder por somente 4,7% das operações de crédito e adiantamentos em 2009. Ressalta-se ainda que na passagem de 2009 para 2010, os bancos estrangeiros diminuiram seus empréstimos e adiantamentos de forma absoluta (não só relativa) em pouco mais de 1,2%.

Tabela II.3.4. Participação dos bancos comerciais públicos, privados nacionais e estrangeiros no saldo total das operações de empréstimos e adiantamentos – bancos comerciais indianos (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹
Bancos Públicos	74,4	74,2	73,2	74,3	72,9	72,3	72,6	75,3	77,3
Bancos Nacionalizados	48,8	48,6	47,7	45,5	45,0	45,9	45,3	47,2	-
State Bank Group	25,6	25,5	25,4	24,8	24,5	24,7	24,0	24,7	-
Outros ²	-	-	-	4,0	3,5	1,7	3,3	3,4	-
Bancos privados	18,1	18,8	19,8	19,2	20,6	21,3	20,9	19,2	18,1
Bancos estrangeiros	7,4	7,0	7,1	6,5	6,5	6,5	6,5	5,5	4,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: RBI, *Report on Trend and Progress of Banking in India*, anos selecionados. Elaboração própria.

Notas: (1) Até março do ano correspondente.

(2) IDBI Bank Ltd.

Assim, com a abertura e desregulamentação interna do sistema bancário indiano, houve a entrada e a expansão de vários bancos estrangeiros e dos “novos” bancos privados nacionais. Esses movimentos, aliados aos processos de fusão e aquisição, levaram a uma perda de mercado por parte das instituições públicas – até 2007, com recuperação nos anos seguintes –, num contexto de maior competitividade.

De acordo com Reddy (2002), após o processo de reestruturação do sistema bancário indiano, os bancos públicos vêm apresentando performances inferiores aos bancos privados nacionais (principalmente aos “novos” bancos privados) e estrangeiros, em termos de lucratividade, *spreads* e NPAs. No entanto, mesmo dentro do grupo de instituições públicas há

⁹¹ Esse comportamento será explicado no capítulo 3, em decorrência da crise econômica mundial.

muitas diferenças entre os vários bancos; alguns apresentam desempenho próximo ao dos privados nacionais e estrangeiros, enquanto outros têm tido resultados relativamente insatisfatórios, o que indica a necessidade de avaliar os bancos públicos de forma desagregada.

Segundo estudo econométrico realizado por Bhaumik e Piesse (2004), desde as reformas introduzidas na década de 1990, os desempenhos operacionais dos bancos, independente da propriedade, vêm convergindo. De acordo com os autores, o crescimento da presença de bancos estrangeiros na economia indiana tem contribuído para o aumento da eficiência técnica dos bancos nacionais (públicos e privados) na distribuição do crédito. Também concluem que, no início do século XXI, os bancos domésticos (principalmente os “novos” bancos privados) eram, na média, mais eficientes que os estrangeiros. No entanto, estes últimos tiveram atitudes mais cautelosas em relação aos empréstimos, reduzindo sua exposição.

II.4. Bancos Públicos

Como já enfatizado, os bancos públicos têm papel preponderante no sistema bancário do país. Desde a independência, o governo procurou utilizar as instituições financeiras de acordo com seus objetivos, levando, inclusive, à nacionalização de vários bancos. Mesmo com as reformas de cunho liberal introduzidas na área bancária, a partir da década de 1990, os bancos públicos perderam muito pouca participação em termo de ativos, depósitos e concessão de crédito desde então. O número de bancos públicos é bastante elevado, num total de vinte e oito (em 2010), incluindo os nacionalizados e os de propriedade do SBI, e o próprio banco central tem participação em algumas dessas instituições. Nesta seção será detalhada a atuação do State Bank of India (SBI), que é o maior banco comercial do país, em termos de ativos, depósitos e empregados.

II.4.1. State Bank of India⁹²

A origem do State Bank of India (SBI) remonta a 1806, quando o Banco de Calcutta foi instituído. Três anos depois, o banco passou a ser denominado Banco de Bengal, o primeiro de responsabilidade limitada conjunta com o governo de Bengal. O Banco de Bombay (1940) e o

⁹² Este item baseia-se preponderantemente em Ahuja (2006). Outros autores estão citados ao longo do texto.

de Madras (1843) seguiram os passos do Bengal. Naquela época, em decorrência de uma inovação bancária, essas instituições foram autorizadas a emitir papel moeda⁹³ em uma área geográfica determinada.

Em 1921, esses três bancos foram reunidos para formar o Imperial Bank of India, criando um gigante entre os bancos comerciais do país, com setenta filiais. O Imperial Bank realizava as funções de um banco comercial, de banco dos bancos e de banco do governo. Ele manteve essas funções de banco central até a criação do RBI, em 1935, quando passou a exercer exclusivamente as funções de um banco comercial.

Depois da independência indiana, em 1947, o Imperial Bank e outros bancos comerciais ampliaram bastante suas operações, mas essas atividades ficaram limitadas às áreas urbanas, principalmente nas regiões metropolitanas, deixando em segundo plano as áreas rurais do país, que eram (e continuam sendo) muito significativas. Dessa forma, uma lei parlamentar permitiu que o RBI adquirisse a participação majoritária no Imperial Bank e, em 1955, o governo, ao assumir o Imperial Bank, criou o SBI, com o objetivo de ampliar os serviços bancários, atendendo também o setor rural. Resumidamente, o objetivo da criação deste banco era:

The State Bank of India was thus born with a new sense of social purpose aided by the 480 offices comprising branches, sub offices and three Local Head Offices inherited from the Imperial Bank. The concept of banking as mere repositories of the community's savings and lenders to creditworthy parties was soon to give way to the concept of purposeful banking subserving the growing and diversified financial needs of planned economic development. The State Bank of India was destined to act as the pacesetter in this respect and lead the Indian banking system into the exciting field of national development. (SBI EVOLUTION [200?], p. 6)

Já na época de sua criação, mais de um quarto dos recursos bancários pertenciam ao SBI. Em 1959, o SBI foi autorizado a transformar oito bancos estatais em seus subsidiários, conhecidos como SBI Associate Banks⁹⁴. Em 1969, o governo autorizou a nacionalização de quatorze bancos, e, em 1980, de mais seis, fazendo com que a maioria do segmento bancário indiano estivesse sob controle estatal.

⁹³ Essa autorização foi suspensa em 1961. Por meio do “*Paper Currency Act*”, o poder de emitir moeda passou a ser exclusivo do banco central indiano.

⁹⁴ Hoje, as subsidiárias do SBI são sete: State Bank of Indore; State Bank of Travancore; State Bank of Bikaner and Jaipur; State Bank of Mysore; State Bank of Patiala; State Bank of Hyderabad; State Bank of Saurashtra.

Com a introdução das reformas de caráter liberal no início da década de 1990, o SBI e os demais bancos públicos sofreram um grande choque, pois estavam acostumados a operar em um ambiente fortemente controlado. Com a emergência de um mercado menos regulado, as dificuldades destas instituições foram evidenciadas, como a presença de tecnologias obsoletas e uma saúde financeira inadequada, com uma elevada presença dos NPAs. De 1992 a 2000, o SBI (e os outros bancos públicos) se empenhou em fazer com que sua atividade se tornasse financeiramente viável e lucrativa. Pouco a pouco, os bancos públicos foram se transformando em entidades lucrativas numa conjuntura em que a atividade bancária e o crédito tiveram um crescimento excepcional, acompanhando o crescimento do PIB do país.

Nos últimos anos, a economia indiana tem apresentado taxas de crescimento muito altas, ficando atrás somente da China, o que fomentou a expansão da atividade bancária. No entanto, o SBI perdeu participação de mercado. “In 2006, SBI had a market share (as a % of all banks’ deposits + advances as per data published by the RBI) of around 17%, down by more than 3% since the turn of the century” (AHUJA, 2006, p. 6). Bancos privados como o ICICI Bank⁹⁵ e os estrangeiros vêm ampliando seu *market share* (como destacado na seção anterior), passando a atuar em segmentos antes dominados pelas instituições públicas, como pequenas e médias empresas e agricultura.

Mesmo com o crescimento dos bancos privados num ambiente mais desregulamentado, estes ainda são instituições muito pequenas, comparadas ao SBI. No início da década de 2000, o SBI possuía o maior número de filiais da Índia, que, todavia, eram pouco interligadas, o que representava uma desvantagem. Para superar esse problema foi realizado o maior projeto bancário do mundo, que teve início no ano 2000, para centralizar as atividades do SBI e interligar suas operações, transformando o banco numa entidade moderna e competitiva. Mesmo com toda essa modernização, um dos maiores desafios ainda é a expansão das atividades em áreas rurais mais remotas. O SBI também vem investindo na modernização tecnológica para a transferência rápida de fundos. Em maio de 2004, foi implementado o *Real Time Gross Settlement* (RTGS), que permite a transferência eletrônica de fundos em tempo real.

⁹⁵ O ICICI Bank surgiu como um forte competidor e é considerado o único banco que poderá ameaçar a liderança do SBI. O ICICI Bank vem ampliando o alcance de suas atividades, tanto que em pesquisa de mercado feita em 2005 (Business India, Dec, 2005), a maioria dos entrevistados declarou que o ICICI Bank era o maior banco do país, sendo que essa posição continua sendo do SBI. Um dos maiores trunfos do ICICI Bank é a popularidade entre os jovens, conseguida por meio da adoção de tecnologia moderna, com ampla rede de auto-atendimento, cartões de crédito e de débito, banco pela internet e pelo telefone.

A relação crédito/depósitos é considerada fundamental para a viabilidade de um banco. O SBI é cauteloso na administração de seus depósitos de acordo com os riscos, o que não contribui para ampliar sua relação crédito/depósito. A regulamentação legal exigindo que 40% dos empréstimos (percentual imposto às instituições domésticas⁹⁶) devam ser destinados aos setores prioritários explica parte deste comportamento cauteloso, pois muitos desses empréstimos apresentam risco elevado. Uma parte dos fundos dos bancos pode ser investida em títulos do governo e outros títulos financeiros, mas aqui aparece o *trade off* entre retorno e risco. Enquanto um empréstimo a uma indústria é mais rentável, mas também mais arriscado, a aplicação em títulos governamentais tem baixo risco, mas apresenta um retorno menor.

O SBI criou filiais para diversificar seus serviços financeiros, como: seguro de vida (SBI Life Insurance Company Ltd), gestão de fundos (SBI Funds Management Private Ltd), cartões e serviços de pagamento (SBI Cards and Payments Services Private Ltd.), "*factoring*", e também uma subsidiária para investimento bancário e corretagem institucional (SBI Capital Markets Ltd – SBI CAPs).

Outro fator importante para o SBI atingir uma maior competitividade é a administração de custos. Na Índia, os bancos oferecem três tipos de depósitos: *current deposits* (depósitos à vista), *saving deposits* (depósitos de poupança) e *term deposits* (depósitos a prazo), sendo que a remuneração paga pelos bancos ao primeiro tipo é nula e a mais alta incide sobre os depósitos a prazo. O SBI tem uma maior proporção de depósitos a prazo, comparativamente a outros bancos atuantes no país, o que implica custos mais elevados. Por isso, há um esforço por parte do banco em aumentar os depósitos à vista e de poupança para diminuir o custo de captação.

De um ponto de vista social, o SBI continua exercendo sua função de banco público, atingindo a maior parte da população e as várias classes sociais, enquanto os bancos estrangeiros focaram sua atuação apenas nas necessidades da “camada superior de clientes”, ou seja, nas classes de renda mais elevada. A maioria dos bancos estrangeiros também se especializou em um nicho de mercado. Por exemplo, o Bank of America estrategicamente saiu do negócio de varejo na Índia em 1999 e desde então tem focado em negócios bancários corporativos e de investimento. O banco privado nacional ICICI Bank tem, por sua vez, um modelo de negócio de banco universal, tendo a intenção de no futuro ofertar uma ampla gama de serviços financeiros.

⁹⁶ No caso dos bancos estrangeiros este percentual é de 32%, como já citado anteriormente.

Apesar de as propagandas do SBI ainda enfatizarem que o banco é uma instituição bancária, que basicamente faz a intermediação de recursos entre poupadores e devedores, o banco vem diversificando seus serviços financeiros (como ressaltado anteriormente), tentando seguir um modelo de negócios semelhante ao ICICI Bank, que é o único banco privado que pode vir a ameaçar a hegemonia do SBI.

Como o SBI é um banco público, sendo o RBI seu maior acionista com 59,7% do capital da instituição, a interferência do governo no banco é marcante e bastante direta (GIH, 2007). O Ministério das Finanças decide as principais diretrizes e há muita burocracia e interferências políticas em todos os níveis. O governo escolhe o presidente do banco e, normalmente, o mandato do presidente é muito curto para desenvolver e implementar qualquer estratégia de mais longo prazo. Desde 1980, a mais longa permanência de um presidente do SBI foi de apenas 3,5 anos.

Quanto à adequação de capital, o SBI sempre manteve uma relação mais elevada do que o mínimo exigido. Em 2009, os bancos indianos eram obrigados a manter uma adequação de capital de 9%, enquanto SBI mantinha uma adequação de 14,25% (SBI, 2009, p. 8), valor que só não foi mais elevado que o de março de 1998, que ficou em 14,58%.

Já no final de 2006, o SBI tinha a maior rede de auto-atendimento do país, com quatorze mil agências (incluindo as subsidiárias). Além dessa enorme presença em toda a Índia, o banco possuía, na mesma época, uma rede de setenta e três escritórios no exterior, estando presente em trinta países, inclusive com filiais na China. O banco também esteve envolvido em vários processos de aquisições internacionais. Na sequência da sua bem-sucedida aquisição do Indian Ocean International Bank na Ilha Maurício (localizada no Oceano Índico, na costa sul da África), o banco adquiriu a maioria da participação no Giro Commercial Bank no Quênia e no PT IndoMonex Bank na Indonésia. Dessa forma, os escritórios e filiais estrangeiras vêm continuamente aumentando a participação nos lucros totais do banco (GIH, 2007).

Assim, o SBI ainda tem uma vantagem muito grande sobre os outros bancos do país, tanto públicos quanto privados, nacionais e estrangeiros. No entanto, num ambiente de acirramento da competitividade, o SBI tem se adaptado para manter sua posição dominante na Índia. Como destaca Ahuja (2006, p. 13):

With a GDP growth of 8-10% being targeted for the next 10 years, and banking business expected to grow at 30% per annum, the Indian banking industry had the potential of

writing a success story even brighter than the IT sector, provided the PSU banks could put their houses in order and achieve sustainable competitiveness.

Com a crise econômica mundial iniciada em meados de 2007 e exacerbada em setembro de 2008, houve uma fase de desaceleração econômica em todo o planeta, incluindo a Índia. Nesse período, o desempenho do SBI foi considerado bom, com um ótimo crescimento no total de negócio (contemplando todos os seguimentos de mercado em que atua), com aumento dos lucros e diminuição das NPAs (SBI, 2009). O crescimento do volume de depósitos (38,08%) e de adiantamentos (30,17%) em 2008/2009 excedeu a média dos outros bancos comerciais (16,55% e 16,13%, respectivamente), contribuindo para a ampliação do seu *market-share*.

Essa ampliação de participação de mercado num momento de crise está relacionada a sua função de banco público. Em momentos de reversão de ciclo, as instituições privadas tendem a adotar um comportamento cauteloso, com a contração dos empréstimos e os bancos públicos ocupam esse lugar, mantendo um nível satisfatório de crédito que possibilite que a desaceleração econômica seja mais breve.

A atuação do SBI, e dos bancos públicos indianos em geral, após o efeito-contágio da crise global, será tratada no terceiro capítulo. Pretende-se mostrar como, na Índia, a presença significativa de instituições públicas contribuiu para que o país passasse pelo período de crise com menos transtornos, pois estas instituições desempenharam importantes papéis anticíclicos, uma das funções de um banco público.

II.5. Conclusão

Este capítulo procurou caracterizar o sistema bancário indiano, principalmente após as reformas de caráter liberal introduzidas no país nos anos 1990, com destaque para os bancos públicos, que continuaram tendo uma participação muito grande na economia, a despeito de todas as mudanças ocorridas.

Desde a independência da Índia, os bancos públicos têm uma posição de destaque no sistema bancário desta economia. Como a maior parte da população vivia em zonas rurais do país, e essas áreas eram pouco atendidas – ou atendidas por fontes informais – pela concessão de crédito, foram adotadas várias medidas, que acabaram por levar a uma ampla estatização do

sistema bancário. Em 1955 foi nacionalizado o Imperial Bank of India que passou a se chamar State Bank of India (SBI), sendo o maior banco comercial do país atualmente.

Entre 1965 e 1969, com a justificativa de expandir o sistema bancário em direção à zona rural, foi implementado o chamado “controle social” sobre bancos comerciais e cooperativas, levando a uma grande estatização do sistema bancário indiano nos anos finais da década de 1960 (foram nacionalizados quatorze bancos). Contudo o sistema bancário indiano continuou concentrado na área urbana, o que levou o governo a nacionalizar a maior parte do segmento bancário do país. Em 1980, mais seis bancos privados foram nacionalizados.

No início dos anos 1990, quando o país passava por uma situação de crise cambial, foram introduzidas reformas econômicas, entre as quais estava a do sistema financeiro. O pacote de reformas do setor bancário começou a ser aplicado em 1992 e clamava por um sistema bancário mais orientado pelo mercado, que operaria em um ambiente de regulação prudencial e transparência. Foi incentivado o ingresso de bancos estrangeiros e surgiram novas instituições financeiras privadas nacionais; a *SLR* e a *CRR* foram reduzidas, em busca de aumentar a rentabilidade dos bancos; foram definidas as normas de adequação de capital; as regras de reconhecimento das *NPA*s foram reforçadas; houve a redução da miríade de regulamentos impostos pelo RBI; a participação estatal no capital bancário público fosse reduzida para 51% do capital total (exceto a participação do RBI no SBI, que deve ser no mínimo de 55% do capital total) etc.

As mudanças mais significativas só foram implementadas a partir de 1998, reforçando o que já tinha sido feito antes. Nessa segunda onda de reformas, a participação mínima do governo no capital das instituições públicas foi reduzida para 33%, no entanto, não houve movimentos em direção à redução efetiva dessa participação. A exigência de percentual mínimo do crédito bancário para setores prioritários continuou elevada, 40% para os bancos domésticos (públicos e privados) e 32% para os estrangeiros.

Dessa forma, mesmo com todas as transformações, pelas quais passou o sistema bancário indiano, os bancos públicos ainda detêm mais de 70% dos ativos, dos depósitos e dos empréstimos e adiantamentos deste segmento, com aprofundamento dessa participação nos últimos anos, após a crise econômica mundial. Houve ainda uma melhora das práticas dessas instituições, aproximando-as às regras de gestão privadas, o que levou a um sistema bancário capitalizado com normas prudenciais em dia. No entanto, estudos sugerem que os bancos

privados (nacionais e estrangeiros) ainda são mais eficientes que os públicos, quando se comparam vários indicadores.

Muitos argumentam que o sistema bancário indiano ficou imune aos efeitos adversos da crise econômica internacional. No entanto, como será visto no capítulo 3, enquanto os bancos privados adotaram um comportamento de cautela, num contexto de reversão dos fluxos de capitais e aperto de liquidez, os bancos públicos mantiveram taxas de expansão do crédito mais significativas, o que contribuiu para ampliar ainda mais sua participação no segmento bancário do país. Ou seja, uma presença tão elevada de instituições públicas pode facilitar a adoção de políticas anticíclicas em contextos de crise econômica como a vivida a partir de 2007.

CAPÍTULO III

O papel dos bancos públicos no contexto da crise econômica recente

III.1. Introdução

A crise financeira internacional teve sua origem no mercado de hipotecas de alto risco norte-americano (*subprime*)⁹⁷. Depois da crise das empresas de tecnologia (2000-2002), os bancos buscaram novos ativos para negociar e ampliar seus lucros. A geração de novas hipotecas cumpriu esse papel em meio a um contexto de elevação dos preços dos imóveis no mercado norte-americano. Foram geradas novas hipotecas e ampliou-se o crédito ao consumidor mediante o refinanciamento de antigas hipotecas (FREITAS & CINTRA, 2008).

Aliada ao grande aquecimento do mercado imobiliário dos EUA, a concorrência entre os agentes financeiros levou à proliferação do uso de diferentes tipos de contratos, com o objetivo de atrair tomadores de maior risco (FREITAS & CINTRA, 2008). Dessa forma, hipotecas foram oferecidas a pessoas que não apresentavam garantias de pagamento⁹⁸, simplesmente cobrando taxas um pouco mais elevadas (ou taxas fixas nos primeiros anos, que eram substituídas por taxas flutuantes que incidiriam no prazo remanescente do contrato). Em uma economia em que o processo de securitização de hipotecas já era difundido desde a década de 1980, no momento de grande aquecimento do mercado imobiliário, estes ativos arriscados também começaram a ser securitizados⁹⁹, transformados em títulos com melhor aceitação no mercado global, possibilitando, também, a transferência de riscos (GUTTMANN, 2009).

Quando a conjuntura favorável começou a sofrer alterações, com os aumentos consecutivos da taxa de juros básica da economia americana a partir de 2004, os detentores

⁹⁷ O mercado imobiliário dos EUA passava por uma situação de grande aquecimento apoiada pelo governo, que oferecia taxas favoráveis e subsídios, além de agências especializadas (*Fannie Mae, Freddie Mac*), na concessão de crédito habitacional. Estas agências chegaram a controlar cerca de metade do mercado de hipotecas norte-americano (GUTTMANN, 2009).

⁹⁸ Tomadores *NINJA* – *non-income, non-job, non-asset*.

⁹⁹ O processo de securitização atingiu seu ápice com o desenvolvimento de novos produtos e técnicas complexas de gestão e transferência de risco de crédito e com a proliferação de produtos financeiros estruturados, lastreados em diversos tipos de ativos de renda fixa e em recebíveis diversos. Esses instrumentos securitizados transferiam os riscos dos balanços dos bancos e aumentavam o volume de operações sem a preocupação com os requerimentos de Basileia (operações fora de balanço). Essas operações só eram possíveis porque havia agentes dispostos a assumir a contraparte, ou seja, os riscos, em busca de maiores retornos. “These agents were part of the so-called global shadow banking system that is a set of institutions which operated as banks without being banks, raising resources in the short term, operating with very high leverage and investing in long-term and illiquid assets.” [p. 2] Diferentemente dos bancos, esses agentes são fracamente regulados e supervisionados, o que os torna mais vulneráveis (FARHI & CINTRA, 2009).

dessas hipotecas de alto risco deixaram de ter condições de pagar suas prestações, levando ao “estouro” da bolha imobiliária. Os preços dos imóveis começaram a cair acentuadamente (GUTTMANN, 2009). Para alguns, a falência da *New Century Financial Corporation* em abril de 2007 (segundo maior credor de hipotecas *subprime* dos EUA) marcou o início da turbulência. Para outros, a crise eclodiu em agosto do mesmo ano, quando o banco francês BNP-Paribas decidiu suspender o resgate de alguns de seus fundos hipotecários (TORRES & BORÇA JR, 2009).

Segundo Kregel (2010, p. 2), a crise pode ser caracterizada por três diferentes fases. A primeira, de meados de 2006 até o primeiro semestre de 2007, quando várias companhias hipotecárias foram declaradas insolventes. Nesse período, considerava-se que a crise já estava “contida” e não se buscavam os responsáveis. “Losses were contained in the sense that they were primarily absorbed by the households who could no longer meet their payments on nontraditional mortgages.” Num segundo momento, buscou-se responsabilizar os envolvidos em fraudes. Por fim, a partir de setembro de 2008, com a falência do banco *Lehman Brothers*, houve o colapso completo dos mercados monetários de curto prazo.

Nessa última fase, a partir de setembro de 2008, o caráter da crise passou a ser global e sistêmico, contaminando praticamente todas as classes de ativos financeiros. Entre meados de setembro e outubro de 2008, os mercados acionários de praticamente todos os países acumularam perdas consideráveis¹⁰⁰. A desconfiança dos investidores nos sistemas financeiros se espalhou, resultando em movimentos de pânico nos mercados de ações, de moedas, de derivativos, de empréstimos e de bônus, em âmbito global (CINTRA & PRATES, 2010). Ao mesmo tempo, os países emergentes sofreram grande fuga de capitais e paradas súbitas (*sudden stop*) de novos influxos financeiros, em decorrência do movimento de recomposição de carteiras, em busca de liquidez, e da corrida dos investidores para a segurança proporcionada pelos títulos do Tesouro americano (reserva de valor em última instância do sistema monetário internacional contemporâneo). Esta ampla fuga de capitais (em direção ao dólar) provocou forte desvalorização das moedas desses países (NASSIF, 2009; CINTRA & PRATES, 2010).

A economia mundial vinha de um período extremamente favorável entre 2003 e 2007, com elevadas taxas de crescimento, acompanhadas de baixas taxas de inflação (até 2006), disponibilidade de financiamento externo e expansão dos fluxos comerciais (PRATES, 2009b).

¹⁰⁰ Antes deste episódio, a crise estava limitada aos Estados Unidos e aos sistemas financeiros dos principais países europeus e do Japão.

Nesse contexto, a economia americana, a zona do Euro, a Ásia e as economias periféricas, com algumas exceções, apresentaram vários anos de expansão consecutiva do PIB, até a da eclosão da crise. Considerando os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), o crescimento médio desses países foi superior à média mundial, apesar das diferenças de intensidade (NOVAIS, 2009).

O efeito-contágio da crise ocorreu por meio de vários canais de transmissão, envolvendo a conta corrente (queda dos preços das *commodities* e da demanda mundial, e aumento das remessas de lucros pelas empresas e bancos) e/ou a conta financeira (menor ingresso de investimento direto, saída dos investimentos de portfólio, interrupção das linhas de crédito comercial e forte contração dos empréstimos bancários). Os vários segmentos dos mercados financeiros foram afetados, em virtualmente todas as economias nacionais, com queda substantiva nos preços dos ativos financeiros, num processo amplo de desalavancagem (PRATES & CUNHA, 2009).

No caso dos países emergentes, além desses canais de transmissão, deve-se levar em conta a pior qualidade das suas moedas, em relação às moedas dos países desenvolvidos, que ocupam uma posição inferior na hierarquia de divisas, não desempenhando as funções de meio-de-pagamento, unidade de conta e reserva de valor em âmbito internacional. Essa característica é comum a todas as economias emergentes, o que explica o efeito-contágio praticamente generalizado da crise sobre suas respectivas taxas de câmbio, pois as tornam mais vulneráveis aos movimentos de fuga para a qualidade dos investidores globais (em direção fundamentalmente aos títulos do tesouro americano) (PRATES, 2009b). Ademais, as perspectivas de contração da demanda mundial de bens e serviços e a retração efetiva da economia global contaminaram os preços das *commodities* (agrícolas, minerais e energia) exportadas pelos países em desenvolvimento (Brasil, Rússia México, Nigéria etc.), reforçando as pressões sobre suas moedas (CINTRA & PRATES, 2010).

As iniciativas tomadas em resposta à crise tiveram como denominador comum, na maior parte, a ação anticíclica, contrariamente ao padrão de política econômica adotado nas situações anteriores de instabilidade cambial e financeira. Assim, a crise atual apresenta dimensões inéditas, sendo elas a sua origem no centro do sistema e a mudança de postura desses governos, que priorizaram a sustentação da atividade econômica (salvo algumas exceções) (PRATES & CUNHA, 2009).

Deve-se ressaltar que essas duas dimensões podem estar relacionadas. Em crises precedentes, os organismos multilaterais e os governos do G-7 defendiam a adoção de políticas pró-cíclicas (ou seja, restritivas), com o objetivo de reconquistar a credibilidade dos mercados financeiros, o que seria uma pré-condição para o retorno dos fluxos de capitais externos. Já no âmbito desta crise sistêmica, ao que tudo indica, os governos dos países emergentes avaliaram que este tipo de política, além de totalmente inócuo, contribuiria para agravar os desdobramentos indesejados, ao criar um círculo vicioso entre depreciação cambial, contração do crédito, deflação de ativos e redução das receitas e da capacidade de pagamento das dívidas pelas empresas (PRATES & CUNHA, 2009). Como ressaltam esses autores:

Diante do efeito-contágio da crise, os governos de vários países emergentes adotaram um conjunto de iniciativas para conter a depreciação de suas moedas, bem como os desdobramentos da crise sobre os sistemas financeiros domésticos e o desempenho do nível de atividade (PRATES & CUNHA, 2009, p. 16)

As iniciativas adotadas pelos governos das economias emergentes envolveram reduções das taxas de juros básicas, medidas preventivas de estabilização do sistema financeiro (caso das garantias aos depósitos em moeda doméstica e estrangeira concedidas pelos governos de Cingapura, Hong Kong e Malásia), planos de apoio aos bancos com elevado endividamento externo (Coreia do Sul), vendas de dólares a partir das reservas cambiais (México) e assinatura de acordos com o FMI (Hungria e Ucrânia) (PRATES & CUNHA, 2009). No Brasil, país que adota o regime de metas de inflação, a meta da taxa de juros básica (Selic) começou a ser reduzida somente após as evidências de forte desaceleração da atividade econômica e de pequeno *pass-through* das variações cambiais aos preços (em janeiro de 2009). A Índia, assim como outros países asiáticos, adotou um comportamento mais ousado e baixou essa taxa (*Repo rate*) já no quarto trimestre de 2008. Na área fiscal, também foram adotadas ações anticíclicas. É possível identificar dois tipos de iniciativas: as medidas voltadas para a redução da carga tributária e aquelas voltadas para a expansão dos gastos (PRATES, CUNHA & BICHARA, 2010).

Na Índia, China e Indonésia, o efeito-contágio da crise sobre a atividade econômica foi mais “facilmente” combatido, porque suas economias apresentam dimensão continental e, assim, dependeram menos do mercado externo como fonte de demanda agregada ao longo de 2009 (PRATES, CUNHA & BICHARA, 2010). Ademais, na China e na Índia, os pacotes de

estímulo fiscal e a atuação dos bancos públicos também tiveram um papel fundamental na sustentação do nível de atividade doméstico (FUNDAP, 2009a).

No caso da América Latina, incluindo o Brasil, suas políticas anticíclicas, apesar de terem sido menos amplas, tiveram uma dimensão até então inédita. Ademais, no momento do contágio, havia uma situação favorável do sistema financeiro e das contas externas e fiscais, favorecendo a adoção de instrumentos anticíclicos (PRATES, CUNHA & BICHARA, 2010). No Brasil, embora o país tenha enfrentado um período recessivo (ao contrário dos asiáticos citados anteriormente), os efeitos da crise foram, de certa forma, limitados pela dimensão e pelo particular dinamismo do seu mercado interno – em função da evolução favorável do mercado do trabalho, do mercado do crédito e dos programas governamentais de sustentação da renda.

Sendo assim, os vários países tomaram medidas para conter a crise, considerando-se as diferenças de intensidade dos efeitos adversos da mesma. Este capítulo examina o papel dos bancos públicos na atuação anticíclica do Brasil e da Índia após o efeito-contágio da crise. Nas seções 3.2 e 3.3 (que se dedicam, respectivamente, aos casos do Brasil e da Índia), procura-se mostrar que a existência de um sistema bancário misto, com a presença ainda significativa de instituições públicas contribuiu, de forma fundamental, para atenuar o contágio da crise sobre suas economias ao garantir volumes adequados de crédito, condição para a sustentação das atividades produtivas.

III.2. Brasil

O efeito contágio da crise econômica mundial atingiu o Brasil (em setembro de 2008) quando o mercado de crédito vivenciava a fase ascendente de um ciclo de crédito extremamente favorável e longo (ver gráfico A.I.6, do anexo I). A partir de 2003, os bancos privados modificaram seus portfólios de ativos, sancionando e fomentando a demanda por crédito dos agentes privados. Este ciclo ascendente, que foi o mais longo da história brasileira, sob a liderança de bancos privados, também foi condicionado pela progressiva melhora do ambiente macroeconômico, que induziu os bancos a redefinirem suas estratégias operacionais, priorizando a expansão do crédito às pessoas físicas, antes da introdução do crédito consignado (inovação financeira que teve papel fundamental a partir de 2004, na evolução do crédito a pessoas físicas) e do início da elevação da massa de rendimentos. Ademais, durante o governo Lula houve uma recuperação do emprego e da renda, levando ao aumento da demanda por recursos, contribuindo,

também, para a resposta positiva dos bancos. Dessa forma, diante de expectativas otimistas, os bancos identificaram na ampliação dos empréstimos às famílias um enorme potencial de ganho (PRATES & BIANCARELI, 2009).

Externamente, o ciclo internacional de liquidez e, mais especificamente, a disponibilidade de financiamento externo para a economia brasileira, tiveram basicamente dois efeitos sobre o ciclo doméstico de crédito, como destacado por Prates e Biancareli (2009, p. 7):

O primeiro, direto, se materializa nas captações externas dos bancos para o financiamento do comércio exterior e outras formas de repasse (...). Este foi pouco importante até o ano de 2006, mas depois ganhou relevância na definição das estratégias concorrenciais mais ousadas por parte dos bancos privados, que resultaram na continuidade da expansão creditícia mesmo em um ambiente macroeconômico menos favorável (...). O segundo efeito, indireto, refere-se ao impacto deste ambiente sobre a conjuntura macroeconômica interna (e, por meio desta, sobre a evolução do crédito) e se manifesta diretamente sobre a taxa de câmbio – que, obviamente, sofre outras importantes influências, a começar do próprio nível da taxa local de juros e do diferencial deste em relação às taxas internacionais¹⁰¹.

Ademais, podem ser destacados os fatores mais específicos que condicionaram este ciclo de crédito doméstico. A reversão da aceleração inflacionária, verificada principalmente no segundo semestre de 2002, foi muito importante para a inflexão da espiral descendente do crédito, já nos primeiros meses de 2003. A política monetária, baseada em metas de inflação, também teve um papel de destaque. Como a aceleração inflacionária encontrava-se “controlada”, o Bacen iniciou um primeiro ciclo de redução da meta da taxa Selic, a partir de junho de 2003, até março de 2004. A partir de setembro de 2004 a Selic voltou a subir, o que levou a um breve arrefecimento da trajetória ascendente da relação crédito/PIB. No entanto, desde final de 2004, essa relação voltou a crescer de maneira mais intensa, paralelamente a um longo ciclo de flexibilização monetária, que levou a meta da taxa Selic a um piso histórico, até então, de 11,25% a.a. entre setembro de 2007 e março de 2008. As elevações subsequentes (mais brandas), iniciadas em abril de 2008, não tiveram efeitos deletérios sobre a evolução do crédito, que até acelerou sua expansão neste momento. (PRATES & BIANCARELI, 2009).

¹⁰¹ Uma manifestação mais concreta deste ciclo de liquidez na economia brasileira se deu sobre o patamar e a evolução da taxa de câmbio. Ademais levou à queda do risco-país (medida tradicionalmente usada para precificar a aversão ao risco nos mercados globais). Sem grandes interrupções, o movimento do risco-Brasil foi de grande baixa desde 2003, até o segundo semestre de 2007 (PRATES & BIANCARELI, 2009).

Apesar de o efeito contágio da crise ter atingido o Brasil em setembro de 2008, em 2007 há a deterioração das condições favoráveis, já como consequência da crise originada no mercado imobiliário americano. No entanto, o ciclo de crédito brasileiro continuou ascendente, com a introdução de inovações financeiras, como destacam Prates e Biancareli (2009, p. 8):

(...) começou a se disseminar uma inovação financeira – introduzida no país pelos bancos estrangeiros em 2007 e rapidamente mimetizados pelos bancos privados nacionais, dada as especificidades desse tipo de inovação (...) –, os contratos de financiamento às empresas vinculados (nem sempre de forma explícita para o tomador) a operações com derivativos de câmbio.

Sendo assim, a partir do primeiro trimestre de 2008, o crédito às empresas (que vai ganhando importância durante o ciclo) passou a registrar taxas de expansão superiores às do segmento de pessoas físicas, favorecido pelo dinamismo dos investimentos e pela aceleração do crescimento da economia brasileira a partir de 2007 (PRATES & BIANCARELI, 2009).

Os canais de transmissão da crise no mercado de crédito tiveram início antes mesmo do seu agravamento em setembro de 2008. As empresas, desde meados de 2007, vinham demandando mais recursos internamente num contexto de aceleração dos investimentos, o que pressionou os custos de captação dos bancos via Certificados de Depósito Bancário (CDBs) e, consequentemente, as taxas de juros do crédito. Isso porque houve perda de dinamismo no mercado de capitais (cujo *boom* em 2007 dependeu amplamente da elevada participação dos investidores estrangeiros) já na época da primeira fase da crise internacional, restringindo significativamente a captação de recursos novos pelas empresas brasileiras no mercado de capitais (IEDI, 2009).

As linhas de crédito internacionais também vinham apresentando retração antes de 15 de setembro de 2008, mas sua forte retração ocorreu somente no último trimestre de 2008, tendo impactos adversos tanto sobre os empréstimos bancários às empresas concedidos no país com base em *funding* externo (Adiantamentos de Contratos de Câmbio – ACCs, repasses externos e financiamento às importações), como sobre a captação direta das empresas no mercado internacional (por meio de empréstimos dos bancos ou emissão de títulos). Como destaca Iedi (2009, p. 18): “Vale observar que os empréstimos com *funding* externo representavam no período imediatamente anterior à crise mundial cerca de 20% do saldo dos empréstimos totais às pessoas jurídicas concedidos com recursos livres pelas instituições financeiras atuantes no crédito no Brasil.”

Igualmente, duas decisões de política econômica que visavam frear o crédito e desacelerar a expansão da economia para conter pressões inflacionárias contribuíram para o menor dinamismo do mercado de capitais doméstico em 2008, elevando o custo de captação das empresas mediante a emissão de títulos de dívida direta. Primeiro, no mês de janeiro, foi instituído o recolhimento de compulsório sobre os depósitos bancários das empresas de *leasing*. Tal medida resultou na retração das emissões de debêntures por essas empresas e no acirramento da concorrência entre os grandes bancos para a captação de recursos por meio de CDBs, levando à elevação dos juros oferecidos aos clientes. “O aumento dos juros dos CDBs pressionou para cima as taxas de juros dos instrumentos de dívida direta emitidas pelas empresas não financeiras no mercado de capitais, como as debêntures e notas promissórias, bem como elevou o custo de captação dos bancos médios e pequenos” (FREITAS, 2009b, p. 131).

Uma segunda medida, que acirrou a disputa por recursos no mercado doméstico de capitais, foi a elevação da taxa Selic, a partir de abril de 2008 (ver gráfico A.I.2, do anexo I). Esse aumento tornou os títulos públicos federais mais atrativos, levando a uma realocação das carteiras de aplicações financeiras, com destaque para os investidores institucionais, em detrimento das ações e dos títulos de dívida privada, acarretando aumento do custo de captação das empresas e dos bancos, sobretudo os de médio e pequeno portes (FREITAS, 2009b).

Pode-se ressaltar que até o agravamento da crise internacional em setembro de 2008, o crédito doméstico supriu estas lacunas do mercado de capitais e do financiamento com recursos externos, respondendo à maior demanda por parte das empresas. A demanda por crédito estava tão aquecida, levando a uma situação “incomum” em que “o crédito qualificado para investimento do BNDES cresceu 21% de janeiro a agosto de 2008 (sobre igual período do ano anterior), enquanto o crédito bancário tradicional para as pessoas jurídicas aumentou 37,8% no mesmo período” (IEDI, 2009, p 19).

Como ressalta Freitas (2009c, p. 125), a dinâmica concorrencial teve um papel central na continuidade da trajetória ascendente do crédito que:

(...) conduziu à emergência de práticas de alto risco no sistema bancário brasileiro, tais como os depósitos a prazo com liquidez diária e os empréstimos às empresas acoplados às operações de derivativos de dólar, cujo potencial desestabilizador veio à tona quando da reversão das expectativas ante o agravamento da crise financeira internacional e seus efeitos-contágio sobre as economias periféricas, dentre as quais o Brasil. Em outras palavras, a subestimação de riscos que caracteriza a atividade bancária na fase de auge potencializou os impactos da crise internacional na economia brasileira.

Quando vem a reversão do ciclo, há um excesso de prudência, que também é característica inerente às atividades bancárias com fins lucrativos, levando os bancos a adotarem comportamentos conservadores. No caso brasileiro, o prazo relativamente curto do crédito e a existência de quase moeda (títulos públicos líquidos e rentáveis e de baixo risco, que permitem uma rápida recomposição de suas carteiras) acentuaram ainda mais esse comportamento cauteloso. Sendo assim, no momento em que houve a reversão das expectativas (com a crise econômica passando a ser sistêmica) “os bancos privados reagiram com o excesso de prudência, ocasionando, em um movimento de realocação de portfólio, forte retração do crédito e contribuindo para a rápida desaceleração da atividade econômica” (FREITAS, 2009b, p. 125-126). Ademais, como esclarece a Fundap (2009b, p. 9):

Os crescentes rumores sobre as perdas, de empresas e bancos, com derivativos de câmbio desencadearam um movimento de absoluta aversão ao risco e preferência pela liquidez por parte dos bancos. Por desconhecer o grau de exposição dos demais participantes ao risco de perdas nessas operações, os bancos retraíram o crédito tanto para as empresas e pessoas físicas como para outros bancos.

O governo federal e o banco central adotaram várias medidas para enfrentar o efeito-contágio da crise econômica internacional no mercado de crédito doméstico. As principais medidas tomadas entre a segunda quinzena de setembro de 2008 e o final deste mesmo ano foram destinadas a aumentar a liquidez do sistema bancário, estimular a compra de carteiras de crédito dos bancos médios e pequenos, garantir o financiamento do comércio exterior, dar suporte ao crédito rural, reduzir o custo do financiamento e favorecer a ação anticíclica dos bancos públicos (ver quadro III.2.1)¹⁰².

A fim de garantir o financiamento do comércio exterior, tratando-se das linhas de crédito em moeda estrangeira, uma nova linha foi criada já em outubro de 2008 a partir das reservas internacionais; as condições de acesso a essas linhas foram revistas e facilitadas; foram regulamentadas as operações de empréstimos em moeda estrangeira para financiamento ao comércio exterior com garantias constituídas por ACCs e ACEs; em dezembro de 2008, o Bacen foi autorizado a conceder empréstimos às empresas brasileiras a partir de recursos das reservas internacionais, para garantir o pagamento de dívidas no exterior (PRATES & BIANCARELI, 2009; FUNDAP, 2009b).

¹⁰² Para um maior detalhamento dessas ações, ver FUNDAP, 2009b e IEDI, 2009.

Para aumentar a liquidez do sistema bancário, medidas de liberação do compulsório foram adotadas, como: permissão aos bancos de descontar 70% do recolhimento compulsório sobre depósito a prazo (que tem alíquota de 15%) em contrapartida da compra de carteiras de crédito de outras instituições (com patrimônio de referência máximo de R\$ 7 bilhões); elevação do limite de isenção sobre o recolhimento compulsório sobre os depósitos a prazo, entre outras. Ademais, o acesso dos bancos às operações de redesconto foi flexibilizado (PRATES & BIANCARELI, 2009; FUNDAP, 2009b).

Outra medida adotada foi a redução dos custos dos financiamentos, como: diminuição do IOF para financiamento de motocicletas e para operações de crédito a pessoas físicas; redução do IPI para a compra de veículos automotores e eletrodomésticos. Além disso, foi dado suporte ao crédito rural por meio do aumento das exigibilidades dos depósitos à vista (passou de 25% para 30%) e sobre a poupança rural (passou de 65% para 70%) e foram repassados de R\$ 11 bilhões ao BNDES, provenientes de um empréstimo da União com o Banco Mundial de US\$ 5 bilhões, e R\$ 6 bilhões de lucros e dividendos que deveriam ser pagos ao Tesouro Nacional (PRATES & BIANCARELI, 2009; FUNDAP, 2009b).

As ações para favorecer o comportamento anticíclico dos bancos públicos só foram possíveis porque o sistema bancário brasileiro ainda conta com uma participação relevante das instituições públicas. Num contexto de forte aversão ao risco e de elevada preferência pela liquidez pelo lado dos bancos privados, que resultou na não renovação de parte das linhas de crédito e na maior seletividade na avaliação de risco dos tomadores, os bancos públicos passaram a atuar anticíclicamente, contrabalançando a retração do crédito pelos bancos privados, especialmente para a aquisição de veículos e para pequenas e médias empresas, segmentos atendidos pelos bancos de menor porte (que enfrentaram maiores dificuldades na obtenção de recursos no mercado interbancário). Os bancos privados adotaram esse comportamento como uma forma de se precaver do provável aumento da inadimplência ante a desaceleração econômica esperada (FUNDAP, 2009c).

A desaceleração do crédito ao longo do último trimestre de 2008 só não foi mais intensa em função da ação anticíclica dos bancos públicos, como ressaltam Carneiro *et al* (2009, p. 34).

Neste contexto de forte aversão ao risco por parte dos bancos privados, tanto o BB, como a CEF, aliando as diretrizes governamentais com suas próprias estratégias operacionais, ampliaram os empréstimos à indústria, aos setores terciários e à

infraestrutura, inclusive a partir de recursos livres (ou de tesouraria), exercendo um importante papel anticíclico, ao lado do BNDES. Ademais, as duas primeiras instituições também seguiram a orientação do governo de baixar as taxas de juros do crédito de forma a pressionar os bancos privados a reduzirem seus elevados spreads, como já mencionado. Vale destacar que, no caso do BB, o governo utilizou a prerrogativa de acionista majoritário e determinou a troca do seu presidente, o que garantiu o desempenho das funções de banco público no momento de crise. No caso da CEF, a crise revelou-se uma janela de oportunidade no sentido de ampliar suas fatias nos demais segmentos do mercado de crédito corporativo, além do imobiliário.

O quadro III.2.1 resume as medidas de favorecimento da ação anticíclica das instituições públicas (mencionadas anteriormente), implementadas já em de 2008.

Quadro III.2.1. Principais medidas do governo federal para favorecer as ações anticíclicas dos bancos públicos

Medida	Data	Instrumento legal
Alterou os limites de exposição a cliente do BNDES para permitir a ampliação do limite de crédito da Petrobrás.	30/09/2008	Resolução CMN n. 3615
Alterou os limites de contingenciamento de crédito para o setor público, permitindo que a Petrobrás possa contrair novos empréstimos no valor total de até R\$ 8 bilhões.	30/10/2008	Resolução CMN n. 3.628
Autoriza o BB e a CEF a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil.	21/10/2008	Medida Provisória n. 443
Repasse de R\$ 10 bilhões ao BNDES.	07/11/2008	Informação não-disponível
Repasse de R\$ 11 bilhões ao BNDES, provenientes de um empréstimo da União com o Banco Mundial de US\$ 5 bilhões, e R\$ 6 bilhões de lucros e dividendos que deveriam ser pagos ao Tesouro Nacional.	21/11/2008	Informação não-disponível

Fonte: FUNDAP, 2009b, p. 21, trecho selecionado.

Essas ações anticíclicas contribuíam para minimizar a gravidade da contração do crédito pelos bancos privados após o efeito-contágio, que resultou numa fase de excesso de prudência, característica da atividade bancária com fins lucrativos em fases de reversão de ciclo.

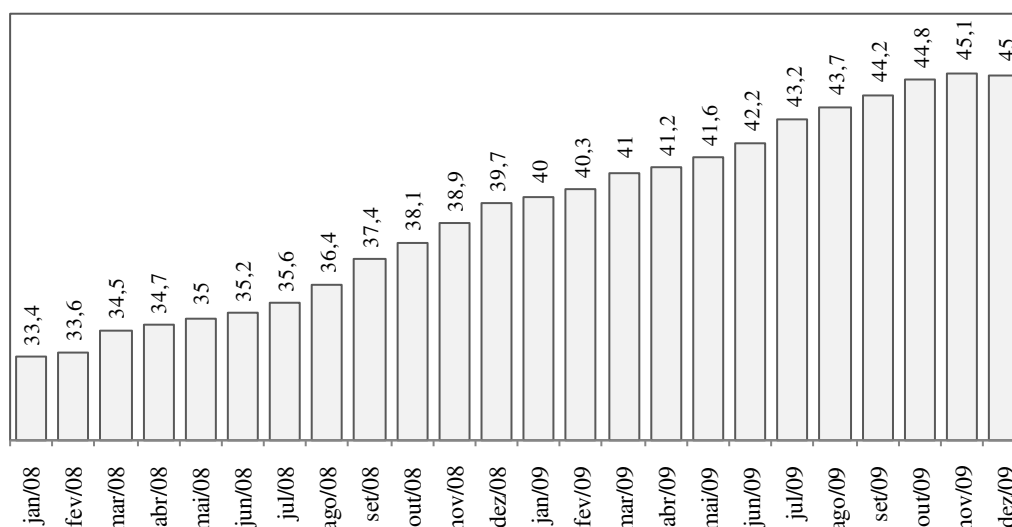
O comportamento anticíclico dos bancos públicos, a partir (especialmente) dos empréstimos com recursos direcionados, constitui o principal fator explicativo da sustentação da trajetória de expansão do crédito total (e em % do PIB) após setembro de 2008¹⁰³. Ademais, alguns fatores adicionais explicam porque a contração do crédito privado não transpareceu nessa trajetória. Além da inércia que caracteriza este tipo de dado, houve efeito da depreciação do real

¹⁰³ Vale mencionar que o ritmo de expansão desses empréstimos vinha se acelerando de forma praticamente ininterrupta desde 2007, impulsionado pelo maior dinamismo dos investimentos (e consequente demanda sobre os recursos do BNDES) e pelo excelente momento da construção civil (com impacto sobre o crédito imobiliário, financiado com recursos da poupança) (PRATES & BIANCARELI, 2009).

sobre o estoque de crédito com *funding* externo¹⁰⁴ e muitos bancos concederam novos empréstimos para que seus clientes pudessem pagar os prejuízos nos contratos de derivativos de câmbio. (PRATES & BIANCARELI, 2009).

Assim, a trajetória de expansão do crédito total sobre o PIB se manteve no último trimestre de 2008 e no ano de 2009, ultrapassando os 45% do PIB em novembro de 2009 (ver gráfico III.2.1). Essa ampliação do crédito, principalmente em 2009, foi ancorada nos recursos direcionados, que são operações de crédito, com prazos e custos regulamentados, relacionadas às exigibilidades sobre os depósitos bancários, à vista e de poupança, aos fundos de natureza parafiscal, como o FGTS, e aos fundos constitucionais regionais.

Gráfico III.2.1. Saldo das operações de crédito total como % do PIB



Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

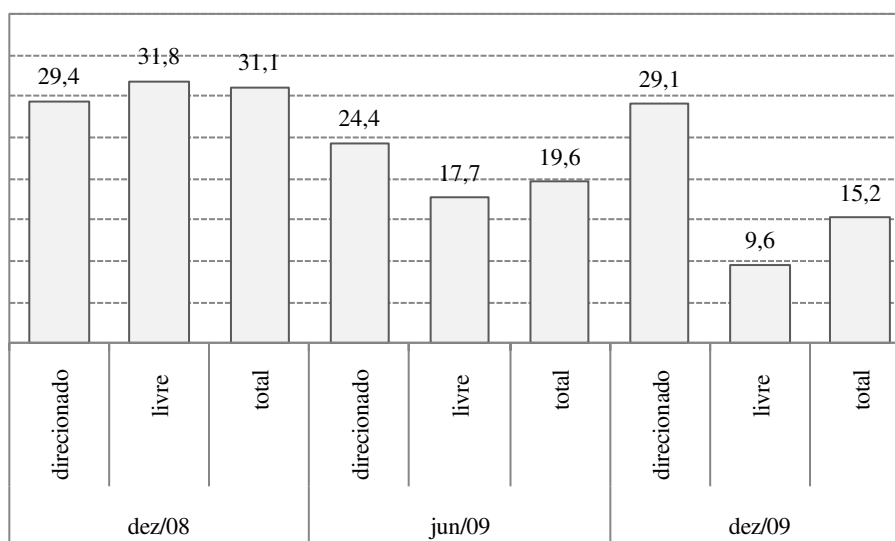
Em dezembro de 2008, pouco depois do agravamento da crise, o saldo das operações de crédito com recursos livres (alocação realizada a critério da instituição financeira, com taxas livremente pactuadas entre as partes) ainda crescia mais acentuadamente que o saldo com recursos direcionados (ver gráfico III.2.2)¹⁰⁵. Diante do comportamento cauteloso por parte dos bancos privados, das medidas de estímulo ao crédito e da ação anticíclica dos bancos públicos, as operações com recursos direcionados passaram a crescer num ritmo superior àquelas com

¹⁰⁴ Com a depreciação do Real são necessários mais reais para se comprar um dólar. Dessa forma o estoque de crédito com *funding* externo, em dólares, passou a equivaler a um montante maior em real, após a conversão entre as duas moedas.

¹⁰⁵ Esta foi uma tendência importante do ciclo de crédito vivido pela economia brasileira entre 2003 e 2008.

recursos livres, mantendo o crescimento total num patamar elevado¹⁰⁶. A taxa de crescimento do saldo das operações de crédito com recursos livres em dezembro de 2008 em relação a dezembro de 2007 foi de 31,8%; no caso dos recursos direcionados, esse incremento atingiu 29,4%. Um ano depois (dezembro de 2009 frente a dezembro de 2008), a situação era inversa: a taxa de crescimento do saldo com recursos direcionados foi de 29,1%, contra 10% no segmento de recursos livres.

Gráfico III.2.2. Tipo de crédito – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito, em relação ao mesmo mês do ano anterior (%)



Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

Uma característica do crédito direcionado no país também pode ter contribuído para o aumento de importância dessa modalidade, após o agravamento da crise. Como ressaltam Prates e Biancareli (2009), o crédito direcionado no Brasil já tem um caráter anticíclico, por contemplar os setores rural, habitacional e os financiamentos de longo prazo para investimento do BNDES, não concorrendo com o crédito livre nesses segmentos. Sendo assim, sua concessão não aumenta tanto quanto o crédito com recursos livres nas etapas de expansão, mas em etapas de contração (como a verificada a partir de setembro de 2008) ele sustenta, pelo menos para os setores mais sensíveis, um volume mínimo de crédito.

¹⁰⁶ As participações relativas de recursos livres e direcionados no total eram de 71% e 29%, no final de 2008. Em dezembro de 2009, essas participações foram de 67% e 33%, respectivamente.

Ademais, no caso das exigibilidades sobre depósitos – destinadas aos segmentos rural, habitacional e de microcrédito – há certa “inércia” dos recursos disponibilizados, pois os setores contemplados “não fazem parte das estratégias mais agressivas de expansão dos empréstimos na fase de auge do ciclo financeiro, como não sofrem uma contração tão drástica em resposta à reversão das expectativas e à elevação generalizada da preferência pela liquidez” (PRATES e BIANCARELI, 2009, p. 44-45).

Os principais responsáveis pelo maior crescimento das operações na modalidade de crédito direcionado foram os bancos públicos (BNDES, CEF e BB), que atuaram de forma anticíclica para atenuar os efeitos adversos do *credit crunch* no mercado doméstico (PRATES E BIANCARELI, 2009).

Já em outubro de 2008, a CEF anunciou a criação de duas linhas de crédito para capital de giro no valor de R\$ 3 bilhões, para a construção com recursos da caderneta de poupança. A CEF também contribuiu para o “desempocamento” de liquidez – que era mais grave entre os bancos menores – ao adquirir carteiras de crédito e formalizar acordos operacionais com cinco instituições financeiras, no valor de R\$ 8,4 bilhões. Esta medida ainda contribuiu para essa instituição ampliar sua presença em alguns segmentos como o de crédito consignado. (CEF, 2008).

O BB também seguiu a diretriz do governo federal de ampliar a oferta de crédito. No entanto, como o BB tem ações cotadas em bolsa, houve certa resistência em seguir esse caminho, levando o governo federal a utilizar a sua prerrogativa de acionista majoritário e trocar o presidente da instituição, o que garantiu desempenho de sua função de banco público no momento de crise (CARNEIRO *et al*, 2009a). A estratégia do banco foi de ampliar sua participação no segmento de crédito ao varejo, que inclui pessoas físicas.

O BNDES atuou de forma anticíclica, aumentando as linhas de crédito direcionado e extrapolando suas funções tradicionais, pois criou linhas de financiamento para capital de giro (NASSIF, 2009, p. 25). Foi criado, no início de dezembro de 2008, o Programa Especial de Crédito (PEC), com prazo de vigência até 30 de junho de 2009 e dotação orçamentária de R\$ 6 bilhões, para a concessão de capital de giro no valor máximo de R\$ 50 milhões por empresa beneficiária (PRATES E BIANCARELI, 2009).

Em abril de 2009, o BNDES lançou dois novos programas de fomento ao setor rural. O Programa de Crédito Especial Rural (Procer), com recursos de R\$ 10 bilhões, que se destinava

ao capital de giro de empresas do setor agroindustrial, de máquinas e equipamentos agrícolas e de cooperativas agropecuárias, até o limite de R\$ 200 milhões por CNPJ ou 20% da receita operacional bruta, com prazo de pagamento de 24 meses, com doze meses de carência e com prazo de vigência até o fim de 2009. O Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (Pass), com volume orçamentário de R\$ 1,31 bilhão, se destinou ao financiamento da estocagem de álcool etílico combustível pelas empresas do setor sucroalcooleiro, exclusivamente via operações indiretas, e também com vigência até o fim de 2009 (FUNDAP, 2009c).

Outro programa de fomento, também lançado em abril, foi o Programa de Capitalização de Cooperativas de Produção (Procap), com orçamento de R\$ 2 bilhões, que teve como foco o benefício das cooperativas de produção agropecuária, pesqueira, industrial e mineral, cujas atividades, principalmente as exportadoras, foram muito afetadas pela crise internacional. Com o prazo de até dez anos e um ano de carência, tem o objetivo de apoiar a estrutura patrimonial das cooperativas de produção (FUNDAP, 2009c).

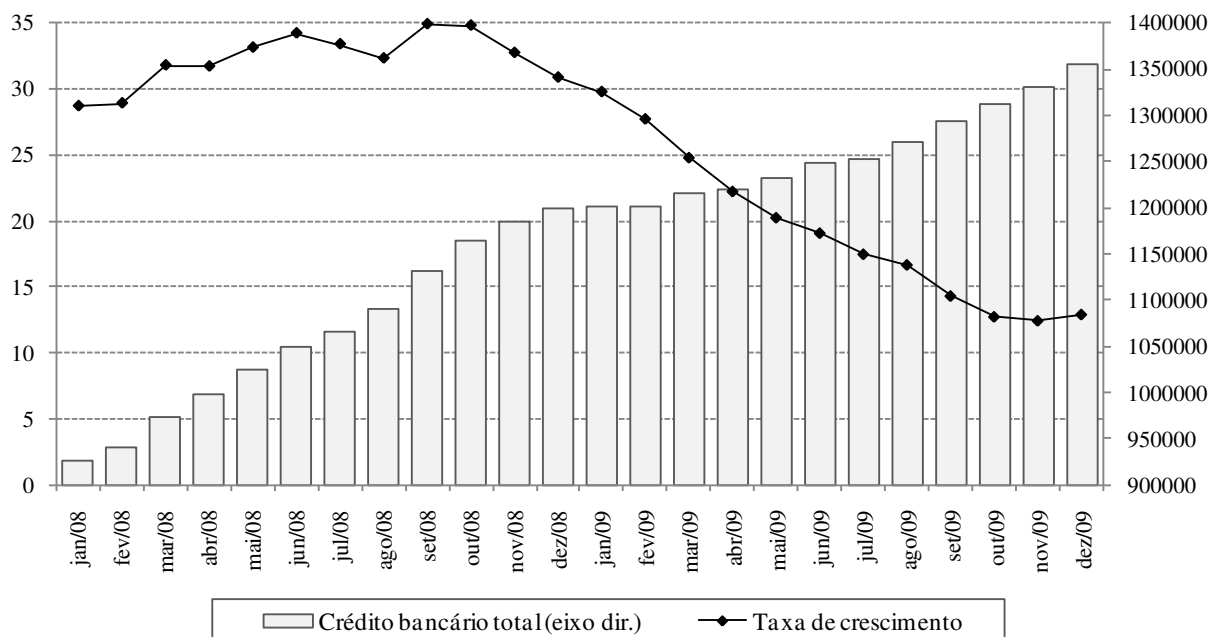
Além dessas medidas diretas de ampliação do crédito, a CEF e o BB reduziram suas taxas de juros nas operações ativas, o que tornou o custo do financiamento contratado com estes bancos mais vantajoso, com a intenção também de pressionar as instituições privadas a baixar seus *spreads*, favorecendo a demanda por recursos. Como sintetizam Prates e Biancareli (2009, p. 21-22):

Assim, a preservação do sistema de crédito direcionado e dos seus principais agentes – as instituições financeiras públicas, como o BNDES, o Banco do Brasil e a CEF – ampliou o raio de manobra do governo brasileiro na gestão do efeito-contágio da crise internacional sobre a evolução do crédito no país, possibilitando que a sua expansão compensasse, em parte, a desaceleração do segmento de recursos livres – o que não se verificou na maioria dos países emergentes (com exceção da Índia e da China), onde o processo de desregulamentação financeira resultou na desmontagem de sistemas de financiamento público e na privatização dos bancos estatais.

Diante dessas medidas adotadas pelos bancos públicos (num contexto de cautela das instituições privadas), a evolução do saldo das operações de crédito total continuou positiva, durante os anos de 2008 e 2009 (ver gráfico III.2.1), mesmo depois do efeito-contágio da crise atingir o país, ultrapassando R\$ 1,35 trilhões em dezembro de 2009. No entanto, a despeito dessa trajetória de elevação do crédito, as taxas de crescimento desse saldo, em relação ao correspondente mês do ano anterior, começaram a declinar a partir de outubro de 2008 – depois de atingir um pico de 34,9% em setembro – mesmo continuando positivas. Esse declínio se

manteve até novembro de 2009, quando atingiu 12,5%, voltando a subir para 12,9% em dezembro do mesmo ano.

Gráfico III.2.3. Evolução do saldo do crédito bancário total (em milhões de reais) e taxa de crescimento, em relação ao mesmo mês do ano anterior (%)



Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

Os dados por natureza de capital (tabela III.2.1) mostram que, já em dezembro de 2008, as instituições públicas apresentavam taxas de crescimento nominais das operações de crédito bastante superiores às dos bancos privados nacionais e estrangeiros. Este cenário representou uma inversão da situação de junho deste mesmo ano – antes do agravamento da crise –, quando a variação positiva apresentada pelos bancos privados nacionais era a mais alta e as instituições estrangeiras aumentavam as operações de crédito num ritmo pouco inferior ao dos bancos públicos, mas de forma ainda bastante expressiva. Durante o ano de 2009, nota-se que a diferença entre as taxas de crescimento do saldo das operações de crédito dos bancos públicos e dos privados, tanto nacionais quanto estrangeiros, acentuou-se ainda mais. Em dezembro de 2009, enquanto a variação positiva das operações de crédito das instituições públicas foi de 26,2%, em relação a dezembro de 2008, o crescimento no caso dos privados nacionais ficou em 8,1% e dos estrangeiros em 1%.

Dessa maneira, diante da ação anticíclica dos bancos públicos e da maior aversão ao risco das instituições privadas, as instituições públicas ampliaram sua participação no mercado de crédito, respondendo por 39,3% do saldo total de crédito em dezembro de 2009 ante 33,7%, em junho de 2008 (35,1% em dezembro de 2008 e 37,5% em junho de 2009). Na direção contrária, os bancos privados, tanto nacionais quanto estrangeiros diminuíram sua presença no mercado de crédito brasileiro, sendo responsáveis por 41,6% e 19,1% (recuos de 3 p.p. e 2,6 p.p., em relação a junho de 2008), respectivamente, do total das operações de crédito do sistema bancário brasileiro em dezembro de 2009.

Tabela III.2.1. Propriedade de capital – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito em relação ao mesmo mês do ano anterior e participação relativa (%)

	Público	Privado nac.	Estrangeiro
	Taxa de crescimento		
jun/08	31,9	38,7	28,9
dez/08	38,6	28,2	24,7
jun/09	32,6	12,9	10,7
dez/09	26,2	8,1	1,0
	Participação relativa		
jun/08	33,7	44,6	21,7
dez/08	35,1	43,4	21,4
jun/09	37,5	42,3	20,2
dez/09	39,3	41,6	19,1

Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

Analisando-se os dados mais desagregados por setor de atividade (tabela III.2.2), é possível identificar quais setores foram mais favorecidos pelas operações de crédito, após o contágio da crise. No caso dos bancos públicos, todos os segmentos apresentaram taxas de crescimento positivas nos meses selecionados (em relação ao mesmo mês do ano anterior), com destaque para o setor habitacional. Esse excelente desempenho do crédito para habitação está relacionado à atuação da CEF, que é uma instituição especializada neste tipo de financiamento.

Tabela III.2.2. Propriedade de capital – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito, por setor de atividade, em relação ao mesmo mês do ano anterior (%)

	indústria	habitação	rural	comércio	serviços	PF
Bancos Públicos						
jun/08	36,9	27,3	14,8	36,4	31,6	42,2
dez/08	43,1	36,8	21,3	33,0	38,2	50,1
jun/09	31,2	44,1	16,5	24,0	42,6	35,1
dez/09	18,4	51,6	7,6	22,9	36,7	29,1
Bancos Privados Nacionais						
jun/08	42,2	35,6	51,8	33,6	30,1	35,9
dez/08	35,4	40,0	36,3	20,5	21,8	23,8
jun/09	15,3	27,7	4,1	-3,8	3,7	19,2
dez/09	-5,0	27,4	-0,4	0,9	9,6	17,9
Bancos Estrangeiros						
jun/08	34,5	43,1	19,1	36,2	25,8	28,4
dez/08	36,3	42,5	10,4	34,4	15,6	31,5
jun/09	18,6	41,2	1,6	5,5	6,6	15,5
dez/09	-15,1	31,8	-4,3	-3,7	7,6	4,4

Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

A decisão dos bancos públicos de ampliar suas carteiras de crédito (tabelas III.2.1 e III.2.2) sugere a conciliação da orientação governamental de ação anticíclica com estratégias concorrenciais de conquista de mercado (FUNDAP, 2009c). Ou seja, o maior conservadorismo dos bancos privados favoreceu uma ampliação da fatia do mercado de crédito brasileiro por parte dos bancos públicos, que se deu principalmente devido à perda de participação das instituições privadas nacionais, entre junho de 2008 e dezembro de 2009.

Os bancos privados nacionais apresentaram taxas de crescimento com tendências declinantes para todos os setores durante o período analisado. Em dezembro de 2009, o saldo das operações de crédito à indústria (-5%) e ao setor rural (-0,4%) diminuiu frente ao mesmo mês de 2008. Os bancos estrangeiros também apresentaram, em dezembro de 2008, taxas de crescimento do saldo de crédito negativas para a indústria (-15,1%) e para o segmento rural (-4,3%), assim como para o comércio (-3,7%).

Além da maior aversão dos bancos públicos em um cenário de muita incerteza, outros fatores como a elevação da inadimplência e a reestruturação de dívidas das empresas (principalmente daquelas que se envolveram com derivativos de câmbio) devem ter contribuído

para o comportamento de maior cautela destas instituições, levando à retração no crédito de grandes bancos privados (FUNDAP, 2009c).

III.2.1. Caixa Econômica Federal

Na análise das operações de crédito da CEF, foram utilizados os dados da carteira de crédito por tipo de operação, devido à inexistência de uma série de crédito por setor de atividade no período em tela. Esses dados incluem tanto o crédito ao setor privado quanto ao público, que no caso deste banco tem uma participação relativa importante no total. Em dezembro de 2009, o saldo das operações de crédito ao setor público correspondia a 12,5% do total.

Em todos os períodos selecionados, o crescimento do saldo das operações de crédito totais foi positivo (tabela III.2.1.1). No entanto, depois do agravamento da crise econômica internacional, esse crescimento passou a ser mais acentuado. Em junho e em dezembro de 2009, as taxas de crescimento ficaram em torno de 55% frente a junho e dezembro de 2008.

Esse grande incremento das operações de crédito mostra como a CEF assumiu seu papel anticíclico, ajudando a contrabalançar o comportamento conservador das instituições privadas após o efeito-contágio da crise, aproveitando, também, a oportunidade para aumentar sua participação de mercado.

As taxas de crescimento da categoria de empréstimos e títulos descontados foram as que mais aumentaram durante o período selecionado. Essa variação atingiu 77,3% em junho de 2009, enquanto, em junho de 2008, antes do agravamento da crise, era de 27,5%.

A CEF, como já mencionado, é uma instituição financeira especializada no crédito imobiliário. Depois do agravamento da crise, quando os bancos públicos passaram a atuar de forma anticíclica, a CEF aproveitou para fortalecer ainda mais essa posição, chegando a concentrar em torno de 70% do mercado imobiliário em termos de estoque¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Informação obtida em entrevista.

Tabela III.2.1.1. CEF – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito por tipo de operação, em relação ao mesmo período do ano anterior (%)

	2008/jun	2008/dez	2009/jun	2009/dez
Empréstimos e títulos descontados	27,5	58,4	77,3	60,6
Financiamentos	18,9	17,0	24,1	25,0
Financiamentos imobiliários	27,0	38,8	49,8	56,5
Financ. de infra-estrutura e desenv.	47,6	51,9	58,1	51,9
Outros créditos ¹	-4,8	18,1	20,8	24,3
Total	26,7	42,6	55,3	54,7

¹ Outros créditos com características de concessão de crédito.

Fonte: CEF; Demonstrações Contábeis. Elaboração própria.

Um aspecto muito importante, que favorece a atuação da Caixa no segmento imobiliário, é a função deste banco federal como operador dos recursos provenientes do FGTS, que juntamente com os recursos da poupança (incluindo a poupança vinculada) constituem a fonte de financiamento do SFH. Pelas regras de operação deste fundo, deve-se destinar 60% dos recursos à habitação, 30% às áreas de saneamento e infraestrutura urbana e 10% a operações especiais. Os outros bancos têm acesso aos recursos do FGTS, mas praticamente, não se utilizam deste *funding*, pois consideram que o público alvo (famílias de renda mais baixa) oferece maiores riscos, que não compensariam o retorno. Sendo assim, a CEF (e o BB, mais recentemente) é a única instituição que se utiliza desta fonte de recursos, para o segmento habitacional (ver capítulo 1), reforçando seu papel de banco público e ganhando cada vez mais participação neste tipo de financiamento como um todo.

Nesse contexto, as taxas de crescimento da modalidade de crédito imobiliário aumentaram após o contágio da crise, atingindo 56,5% em dezembro de 2009, quando 55,7% da carteira de crédito da instituição foram destinados para este segmento.

O programa “Minha Casa, Minha Vida” do governo federal, também contribuiu para o desempenho da CEF no segmento de crédito imobiliário. Esse programa foi lançado em março de 2009 tendo como objetivo principal combater o déficit habitacional, com a missão de construir um milhão de moradias populares até o final do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O programa também ajudou a incentivar a atividade econômica após o agravamento da crise internacional¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Ver www.minhacasaminhavid.gov.br.

Esse programa habitacional foi planejado para ter como *funding* recursos do FGTS e desembolsos diretos do Tesouro, mas com a intenção de envolver os agentes financeiros privados e, dessa forma, ajudar a “destravar” o crédito imobiliário no país. A previsão era de um investimento de cerca de R\$ 34 bilhões, incluindo gastos com subsídios às habitações, com o fundo garantidor do programa, com o seguro aos financiamentos no âmbito do FGTS, com o refinanciamento de prestações que fiquem atrasadas e com o financiamento da cadeia produtiva. Essas medidas de subsídio são garantias necessárias, pois a maioria dos financiamentos é destinada a famílias de renda mais baixa (BIANCARELI & LODI, 2009).

Apesar de alguns atrasos no programa, da demora para liberar algumas linhas de crédito (como a do BNDES), após seis meses de sua implementação, o governo e as construtoras vêm comemorando os resultados e as expectativas continuam muito favoráveis, levando o governo a pensar em ampliar as metas do programa e sua previsão de investimentos federais para os próximos anos (RIBEIRO, 2009).

Com a obrigatoriedade de direcionamento dos recursos do FGTS, a CEF também é um importante financiador do segmento de infraestrutura e desenvolvimento (ver tabela 3.2.3). A Caixa canaliza os recursos, diretamente ou por meio de outras instituições financeiras, deste fundo que é uma importante fonte de *funding* para fazer frente aos grandes projetos que são empreendidos neste segmento.

O segmento de infraestrutura e desenvolvimento também apresentou taxas de crescimento muito expressivas durante todo o período, mas as diferenças destas taxas, antes e depois da crise se agravar, não foram tão marcantes quanto no caso da habitação. O crescimento em junho de 2008 (frente a junho de 2007) já era de 47,6%, atingindo 58,1% em junho de 2009 e ficando em 51,5% no final deste mesmo ano.

III.2.2. Banco do Brasil

Os dados da carteira de crédito do BB (tabela III.2.2.1) incluem somente o crédito ao setor privado. Diferentemente da CEF, o percentual de financiamentos ao setor público corresponde a uma fração pequena do total. O BB também ampliou de forma intensa a sua carteira de crédito. No entanto, as taxas de crescimento durante o período em tela mantiveram-se

num mesmo patamar, na casa dos 30%. Somente no período imediatamente após o agravamento da crise, em dezembro, de 2008, que a taxa de crescimento atingiu 39,6%.

Tabela III.2.2.1. BB – Taxa de crescimento do saldo das operações de crédito por setor de atividade, ao setor privado, em relação ao mesmo período do ano anterior (%)

	2008/jun	2008/dez	2009/jun	2009/dez
Rural	15,1	21,7	16,9	7,4
Indústria	30,8	45,2	25,4	17,9
Comércio	39,1	40,9	31,4	28,7
Intermediários financeiros	143.988,0	14,5	-3,5	36,1
Pessoas físicas	36,3	43,9	73,1	95,3
Habitação	-	-	-	2.215,8
Outros serviços	57,5	56,8	23,6	28,0
Total	31,7	39,6	33,1	33,4

Fonte: BB; Demonstrações Contábeis. Elaboração própria.

O crédito rural tem um papel de destaque na atuação do banco. No entanto, a despeito do aumento da taxa de crescimento em dezembro de 2008, ficando em 21,7%, em 2009 esse segmento não apresentou uma tendência ascendente de expansão (apesar das taxas continuarem positivas), chegando a dezembro de 2009 com uma variação positiva de 7,4%. Esse comportamento se refletiu na participação relativa do segmento rural no total da carteira do BB. Em junho de 2008, 25% das operações de crédito ao setor privado eram destinadas ao segmento rural, enquanto em dezembro de 2009 este percentual ficou em 18,6%.

Esse comportamento – de apresentar taxas de crescimento mais expressivas após o agravamento da crise, em dezembro de 2008, sem, no entanto, manter uma tendência ascendente no ano de 2009 – parece ter sido uma tendência na maioria dos setores. Os segmentos de intermediários financeiros e habitação são pontos fora da curva, que apresentam taxas de crescimento na casa dos milhares, porque foram calculadas a partir de um patamar muito baixo. No caso da habitação, o BB só começou a trabalhar com este tipo de financiamento em dezembro de 2008 e sua taxa de crescimento para o mesmo período de 2009 foi de 2215,9%, porque, de novo, o patamar inicial era baixo. Cabe lembrar aqui, que o BB começou a trabalhar com recursos do FGTS no âmbito do programa “Minha Casa, Minha Vida”, começando a utilizar este *funding* abundante, que, anteriormente, só era aproveitado pela CEF.

O crédito a pessoas físicas foi o que apresentou taxas de crescimento mais expressivas, com destaque para 2009, em que essas taxas foram de 73,1% e 95,3% em junho e

dezembro (em setembro desse mesmo ano ultrapassou os 100%). Esse comportamento é congruente com a estratégia principal de ampliação do crédito adotada pelo BB, que foi de focar nas operações de varejo (FUNDAP, 2009c). Como resultado desta estratégia, o segmento de pessoas físicas ampliou sua participação relativa no crédito ao setor privado do BB de 18,6% em junho de 2008, para 27,6% em dezembro de 2009.

III.2.3. BNDES

O BNDES é um banco de fomento, sendo a principal e quase exclusiva fonte de financiamento de longo prazo na economia brasileira. Como já ressaltado anteriormente, a atuação anticíclica desta instituição foi marcante. Com a retração das linhas de crédito bancárias e internacionais no contexto da crise econômica mundial, as empresas passaram a recorrer ao BNDES para obter os recursos necessários para a concretização das suas decisões de produção e investimento (PRATES & BIANCARELI, 2009).

Tabela III.2.3.1. BNDES – Taxa de crescimento do estoque das operações de crédito direcionado em relação ao mesmo mês do ano anterior e participação no total (%)

	Diretas	Repasses	Total
	Taxa de crescimento		
jun/08	24,7	25,1	24,9
dez/08	38,5	23,5	30,8
jun/09	39,2	15,7	27
dez/09	46,7	23,1	35,3
	Participação no total (R\$ milhões)		
jun/08	48,0	52,0	174.149
dez/08	51,5	48,5	209.259
jun/09	52,6	47,4	221.159
dez/09	55,9	44,1	283.032

Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

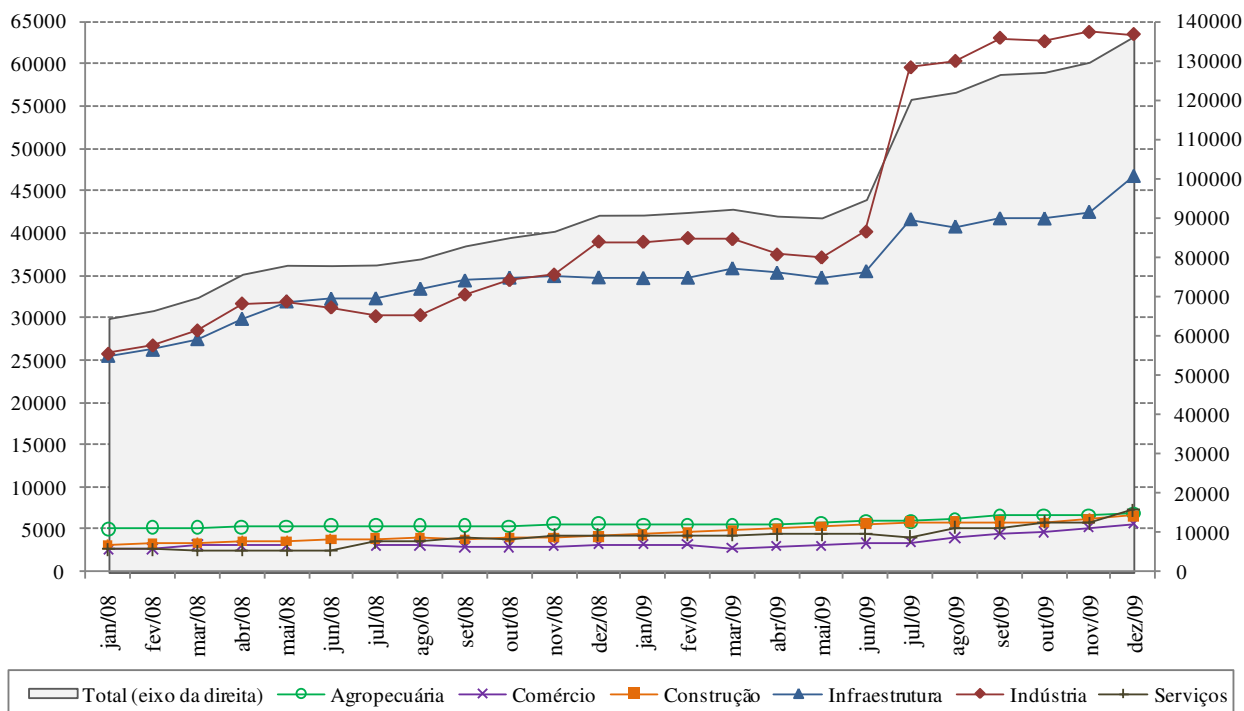
Em junho de 2008, antes do agravamento da crise, as taxas de crescimento do estoque das operações diretas e dos repasses ficaram em torno dos 25% (tabela III.2.3.1). Nos outros três períodos selecionados, as operações diretas cresceram muito mais acentuadamente. Em junho de 2009, esse crescimento foi de 39,2%, contra 15,7% no caso dos repasses. Essa tendência

continuou se acentuando no segundo semestre de 2009 e, em dezembro, a taxa de crescimento das operações diretas foi de 46,7% e a dos repasses de 23,1%.

Esse crescimento mais vigoroso do estoque das operações diretas, comparado ao dos repasses, reflete o comportamento mais cauteloso das instituições privadas, que diminuíram a demanda por repasses, já que assumem o risco de crédito. Para compensar essa menor disposição dos bancos em atuarem como repassadores, o BNDES aumentou a concessão de recursos por meio de operações diretas, exercendo um papel anticíclico.

A diferença de crescimento entre essas duas modalidades de empréstimo se refletiu na sua participação no total do estoque das operações de crédito. Em junho de 2008, os recursos diretos representavam 48% do total e os repasses 52%. Esses percentuais foram se invertendo desde o final de 2008 e durante 2009. Em dezembro deste último ano, a participação das operações diretas era de 55,9% e os repasses respondiam por 44,1%.

Os desembolsos totais (acumulados em doze meses) apresentaram uma tendência de aumento nos anos de 2008 e 2009 (gráfico III.2.3.1). Esses desembolsos saltaram de cerca de R\$ 65 bilhões em janeiro de 2008 para mais de R\$ 136 bilhões em dezembro de 2009. A fase mais intensa desse crescimento ocorreu a partir de julho de 2009, ou seja, depois da crise internacional atingir o país.

Gráfico III.2.3.1. BNDES – Desembolsos (total e setorial) acumulados em 12 meses (R\$ milhões)

Fonte: BNDES. Elaboração própria.

* Serviços exclui os serviços de infraestrutura e Adm. Pública.

Quanto à atuação setorial¹⁰⁹ do banco, observa-se que houve uma tendência de crescimento dos desembolsos para todas as categorias, principalmente para indústria e infraestrutura, que são os setores mais contemplados com recursos do BNDES (tabela III.2.6). A indústria absorveu 46,6% dos desembolsos (acumulado em doze meses) em 2009, o que representou um aumento de participação de 3,7 p.p. em relação a 2008. Já 34,2% dos desembolsos foram destinados à infraestrutura em 2009, representando uma diminuição de participação relativa em relação a 2008, que foi de 38,2%.

Já os setores de comércio, construção e serviços aumentaram suas participações no total dos desembolsos de 2008 para 2009, enquanto fatia destinada à agropecuária diminuiu de 1,2 p.p. no mesmo período.

¹⁰⁹ As estatísticas de desembolso do BNDES, elaboradas a partir da classificação CNAE, não discriminam claramente as atividades de serviços daquelas de infraestrutura. Para todos os dados de desembolsos do BNDES utilizados, o total dos para o setor de serviços exclui os desembolsos realizados para as atividades de eletricidade, água, esgoto, telecomunicação e construção pesada, que foram classificadas como infraestrutura. Os desembolsos das atividades de transporte foram incluídos no setor de serviços, pois os dados desagregados por subsetor e gêneros revelaram a importância dos financiamentos às transportadoras de carga e às empresas de logística. No caso do segmento industrial, são englobadas a indústria extrativa e a indústria de transformação, de acordo com a definição da Pesquisa da Indústria Mensal da Produção Física (PIMPF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). O setor de construção inclui alguns tipos de obras de infraestrutura e construção imobiliária.

As taxas de crescimento dos desembolsos anuais (tabela III.2.3.2) confirmam o desempenho de destaque da indústria. Em 2009, os desembolsos para este setor cresceram 62,8% e, em 2008, a variação foi de 47,5%

Tabela III.2.3.2. BNDES – Participação relativa dos setores no desembolso total e taxas de crescimento anuais (%)

	2008	2009
Participação relativa		
Agropecuária	6,2	5,0
Comércio	3,5	4,1
Construção	4,5	4,8
Infraestrutura	38,2	34,2
Indústria	42,9	46,6
Serviços*	4,7	5,3
Total	-	-
Taxa de crescimento		
Agropecuária	11,9	22,5
Comércio	24,4	77,3
Construção	31,3	59,6
Infraestrutura	37,3	34,4
Indústria	47,5	62,8
Serviços*	72,2	67,3
Total	40,0	50,0

Fonte: BNDES. Elaboração própria.

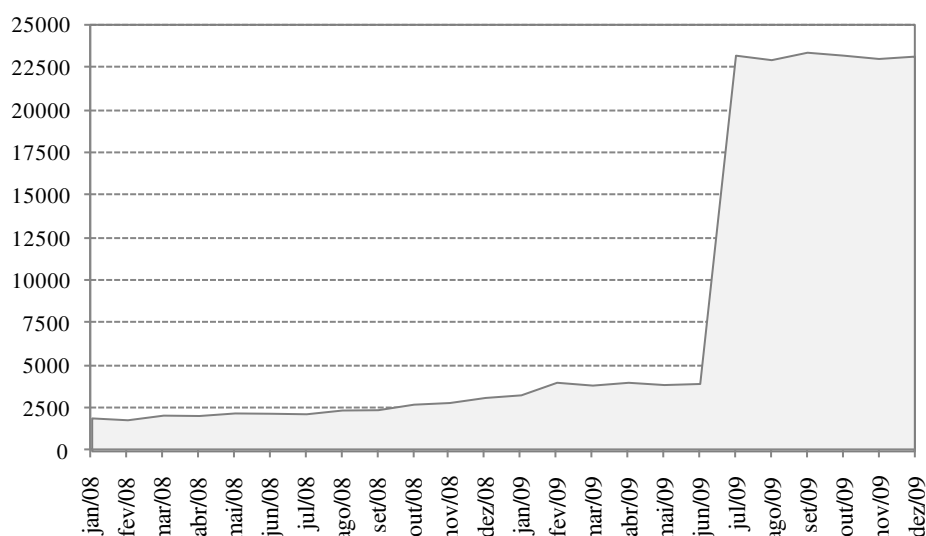
* Serviços exclui os serviços de infraestrutura e Adm. Pública.

Observa-se que na maioria dos segmentos, as taxas de crescimento de 2009 foram mais expressivas que as de 2008, com exceção da infraestrutura e dos serviços, que mesmo tendo diminuído suas taxas de crescimento em 2009, ainda apresentaram percentuais muito expressivos (34,4% e 67,3%, respectivamente). Cabe destacar o crescimento dos desembolsos de 59,6% para a construção e de 77,3% para comércio, em 2009 – apesar da pequena participação destes segmentos no total. Essa grande ampliação dos desembolsos para o comércio esteve relacionada às linhas/programas de capital de giro mencionadas, que foram criadas após o agravamento da crise internacional para garantir os recursos necessários ao comércio numa situação de contração dos empréstimos por parte dos bancos privados.

Como destacado, a indústria foi o segmento que mais absorveu os desembolsos em 2009 e que apresentou uma das maiores taxas de crescimento, no mesmo período (o que pode, também ser visto no gráfico III.2.3.1). Entre os subsetores industriais, desponta o segmento de

coque petróleo e combustível (classificação CNAE¹¹⁰). A partir de julho de 2009 os desembolsos acumulados em doze meses aumentaram muito. Em junho esses desembolsos foram de pouco menos de R\$ 4 bilhões, chegando a quase R\$ 23,3 bilhões no mês seguinte (gráfico III.2.3.2).

Gráfico III.2.3.2. BNDES – Desembolsos para o setor de coque, petróleo e combustível (acumulados em 12 meses), em R\$ milhões



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Essa mudança muito grande de patamar dos desembolsos acumulados ocorreu devido a um repasse R\$ 25 bilhões de recursos para a Petrobras, disponibilizado em julho de 2009, para investimentos, incluindo alguns projetos do pré-sal¹¹¹ no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Esse empréstimo foi feito em julho por meio de títulos públicos federais¹¹², com a finalidade de financiar investimentos relacionados ao aumento da produção de óleo e gás, ampliação da capacidade de refino e extensão da malha de gasodutos existente no Brasil. O prazo de financiamento é de 19 anos e oito meses, com amortização semestral nos meses de setembro e março. (LUNA & GAIER, 2009).

Esse empréstimo só foi possível pela capitalização do Tesouro, que beneficiou não só a indústria, mas outros setores como os serviços (PRATES, 2010, p. 11). Apesar das críticas de

¹¹⁰ Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

¹¹¹ O termo pré-sal é uma definição geológica da camada reservatária mais antiga do que a rocha de sal. No Brasil, a camada pré-sal é um gigantesco reservatório de petróleo e gás natural, localizado nas Bacias de Santos, Campos e Espírito Santo (região litorânea entre os estados de Santa Catarina e o Espírito Santo). Estas reservas estão localizadas abaixo da camada de sal (que pode ter até 2 km de espessura). Portanto, se localizam de 5 a 7 mil metros abaixo do nível do mar.

¹¹² Essa operação do BNDES é pioneira também pela suas características financeiras. Trata-se do primeiro financiamento do Banco a ser liquidado em títulos de governo. Para isso, o BNDES captou, junto ao Tesouro Nacional, R\$ 25 bilhões em títulos públicos, que serão repassados às três empresas do grupo Petrobras para a realização dos investimentos (BNDES, 2009).

que haveria um excesso de repasses do BNDES e de que a participação do Tesouro nos empréstimos do banco aumentou muito, está claro que o BNDES teve um papel de destaque nas ações do governo para estimular a economia e minimizar os efeitos da crise financeira internacional.

A fim de ressaltar a importância deste empréstimo à Petrobrás, sugere-se o exercício hipotético de calcular o crescimento dos desembolsos para a indústria em 2009, com relação a 2008, excluindo-se esse repasse de R\$ 25 bilhões. Com essa exclusão, a variação seria negativa em 1,3%, mostrando como foi esse segmento o grande responsável pela ampliação dos repasses do BNDES para a indústria. Ademais, esse exercício ilustra de forma contundente o papel anticíclico que este banco pode ter numa situação como a vivenciada após setembro de 2008, desempenhando uma das funções de uma instituição financeira pública.

III.3. Índia

Na fase de expansão da economia mundial (2003-2007), que precedeu a eclosão da crise financeira global, a Índia apresentou um crescimento acelerado, com taxas médias anuais de cerca de 9% de incremento do PIB¹¹³. Esse quinquênio foi marcado por dois processos característicos de períodos de dinamismo econômico, que se auto-reforçaram. Em primeiro lugar, pela alta dos preços de ativos (ações e imóveis), alimentada pelos influxos de investimentos estrangeiros de portfólio. Os preços dos imóveis triplicaram na maioria das áreas urbanas. Parte expressiva desses influxos era utilizada pelas empresas como fonte de recursos para financiar seus projetos (VARMA, 2009). As empresas privadas também aumentaram a demanda por empréstimos estrangeiros, que tinham taxas de juros mais atrativas. O endividamento externo líquido da Índia passou de US\$ 24,5 bilhões em 2006-07 para US\$ 41,9 bilhões em 2007-08,

¹¹³ A despeito desse elevado crescimento econômico, muitos analistas já colocavam em xeque a capacidade de sustentá-lo em longo prazo devido a razões estruturais e à situação fiscal. A principal razão estrutural estaria relacionada ao peso do setor de serviços na economia indiana, que emprega cerca de 60% da população economicamente ativa e é o motor do crescimento do país, mas que não seria capaz de gerar maiores efeitos de encadeamento e externalidades tecnológicas para os outros setores da economia. Quanto à questão fiscal, o país vem apresentando (na década de 2000) déficits nominais elevados (7,8% do PIB, depois de ter alcançado 9,9% em 2001) e um elevadíssimo nível de dívida interna bruta consolidada do setor público, que ultrapassou os 70% em 2008/09. Desde 2005, o país passou a enfrentar pressões inflacionárias, o que levou o RBI a aumentar a taxa básica de juros (*Repo rate*) que alcançou os 9% a.a. em agosto e setembro de 2008. Todavia, a taxa básica de juros real não ultrapassou 2,2% a.a. durante todo este período, estando em níveis negativos antes do agravamento da crise internacional (devido à aceleração inflacionária), em setembro de 2008. No segundo semestre de 2008, a inflação alcançou patamares preocupantes num país historicamente acostumado a níveis baixos de variação nos preços. Neste mesmo ano, a inflação esteve associada ao contínuo e intenso incremento dos preços das *commodities* no mercado global (uma tendência em curso desde 2003) e seus impactos diretos e indiretos sobre o preço dos alimentos (NASSIF, 2009)

sendo que a maior parte do aumento ocorreu nas modalidades de curto prazo (GHOSH & CHANDRASEKHAR, 2009). Como destacam Prates e Cintra (2009, p. 399-400):

A despeito de não ter adotado a plena liberdade de fluxos de capitais, a Índia ampliou seu grau de abertura financeira nos últimos anos, o que contribuiu para um *boom* de fluxos de capitais, a partir de 2003. Esse *boom* proporcionou um superávit na conta financeira superior aos déficits em conta corrente crescentes (...), gerando um excesso de moeda estrangeira no mercado de câmbio.¹¹⁴

Em segundo lugar, pela expansão pró-cíclica do crédito (ver gráfico, A.II.7), que ganhou força a partir de 2005¹¹⁵. Além da aceleração do crescimento econômico, contribuíram, igualmente, para essa expansão: a melhora na qualidade dos ativos bancários (com o declínio da participação dos *NPA*s.); o declínio dos juros reais; o aumento da renda das famílias; e as iniciativas para aumentar o crédito destinado a setores como agricultura e pequenas e médias empresas. Durante esta fase, o crédito ao varejo (aquisição de bens duráveis) emergiu como fonte importante de demanda por recursos. Outro segmento que se destacou foi o habitacional. Os bancos¹¹⁶ também aumentaram o montante destinado à infraestrutura¹¹⁷ (RBI, 2008b). No entanto, o rápido crescimento do crédito significou que os bancos estavam utilizando recursos de curto prazo para emprestar no longo prazo, trazendo um risco de liquidez para as instituições (GHOSH & CHANDRASEKHAR, 2009).

Esse descasamento entre ativos e passivos é inerente à atividade bancária. Os bancos procuram “gerenciar seus ativos e passivos de forma a manter um *spread* positivo entre a taxa de juros recebida sobre o ativo e o custo dos juros sobre o dinheiro captado” (PAULA, 2000, p. 4). Ademais, na Índia, a grande maioria dos recursos emprestados pelos bancos tem como *funding* os depósitos¹¹⁸. Essa característica acentua o descasamento entre passivos e ativos, quando são necessários financiamentos de longo prazo, já que as instituições de desenvolvimento, que tinham

¹¹⁴ Esse contexto levou o governo indiano a flexibilizar os controles sobre a saída de capitais, ao invés de restringir a entrada de capitais.

¹¹⁵ A taxa de expansão anual da oferta monetária chegou a alcançar cerca de 24% em dezembro de 2007 (NASSIF, 2009).

¹¹⁶ Muitos bancos também aproveitaram esse período de aquecimento econômico para aumentar escala e *market-share*. Por isso, houve a expansão internacional de vários desses bancos, sem, no entanto, a criação de bases estáveis de depósitos nesses países (VARMA, 2009).

¹¹⁷ Os créditos à habitação e à infraestrutura levaram a um aumento acentuado da proporção de empréstimos de médio e longo prazo no crédito total, a partir de 2003 (RBI, 2008b).

¹¹⁸ Atualmente, o governo tenta incentivar o desenvolvimento do mercado de capitais, por exemplo, incentivando os títulos de dívida privada para fazer frente à demanda de recursos de prazo mais longo, diminuindo, assim, a procura por esse tipo de recurso nos bancos que captam principalmente no curto prazo, por meio dos depósitos.

acesso a recursos a custos mais baixos, foram transformadas em bancos universais, passando a ter no mercado a sua principal fonte de captação.

Essa tendência de descasamento é acentuada em momentos de expansão econômica e do crédito, quando os riscos acabam sendo subestimados¹¹⁹ e os bancos procuram gerir seus passivos de forma ativa, com a criação de novos instrumentos e práticas financeiras (FREITAS, 1997). Sendo assim, os bancos indianos, principalmente os privados nacionais e estrangeiros, aumentaram sua exposição em derivativos durante o período favorável¹²⁰ que antecedeu a crise, ficando mais vulneráveis (GHOSH e CHANDRASEKHAR, 2009).

Como a Índia vivia uma situação de grandes influxos de capitais, a moeda, a Rúpia, apresentou desde 2004 uma tendência de apreciação, mas o saldo do balanço de pagamentos continuou positivo (em decorrência dos próprios influxos, já que as transações correntes eram deficitárias), fazendo com que esse superávit fosse convertido em reservas internacionais. Caso o regime cambial não fosse de flutuação suja, permitindo a intervenção do RBI, essa valorização teria sido ainda mais acentuada¹²¹ (ver gráfico A.II.4, do anexo).

No entanto, a partir de maio de 2008, já como consequência do efeito-contágio da crise financeira internacional, a Índia começou a perder reservas (ver gráfico A.II.5, do anexo II) diante da tentativa do RBI de suprir o excesso de demanda no mercado de divisas¹²² e, assim, evitar a queda da cotação da rúpia. Todavia, os elevados volumes de reservas internacionais foram incapazes de imunizar a economia indiana, cuja moeda sofreu depreciação expressiva entre a eclosão da crise e o final de 2008¹²³ – entre agosto de 2007 e dezembro de 2008, a rúpia sofreu uma desvalorização de pouco mais de 22%. (NASSIF, 2009; PRATES & CINTRA, 2009).

Dessa forma os efeitos adversos da crise já atingiam a economia indiana, mesmo antes de meados de setembro de 2008, quando a crise se tornou sistêmica. O sistema financeiro indiano não esteve diretamente exposto aos ativos “tóxicos” (relacionados às hipotecas *subprime*)

¹¹⁹ Ver Minsky (1986).

¹²⁰ As normas contábeis vigentes na Índia não especificam claramente como contabilizar e divulgar os prejuízos e os lucros decorrentes das operações com derivativos, tornando difícil avaliar a exposição dos bancos a esse mecanismo (GHOSH & CHANDRASEKHAR, 2009, p. 734-735).

¹²¹ Nos anos de 2007 e 2008, a economia indiana foi marcada pela entrada de intensos fluxos de capitais. Esse movimento levou a uma tendência de apreciação da rúpia. Mesmo sem uma meta explícita para a taxa ou para uma banda cambial, o governo julgou necessário intervir no mercado de câmbio quando necessário, para reduzir a volatilidade excessiva, evitar o aparecimento de atividades especulativas e ajudar a manter um adequado nível de reservas (RBI, 2010).

¹²² Deve-se ressaltar que mesmo com essas perdas, em agosto de 2008 (mês anterior ao agravamento da crise), o país acumulava mais de US\$ 295 bilhões em reservas internacionais (NASSIF, 2009).

¹²³ Com a ajuda das ações do Banco Central no mercado de câmbio, a pressão sobre a rúpia começou a ser aliviada em dezembro de 2008, quando a liquidez no mercado de câmbio voltou à normalidade. A rúpia voltou a ter uma tendência de apreciação relação ao dólar durante 2009 (RBI, 2010).

do mundo desenvolvido, visto que os bancos indianos, apesar de estarem se expandindo externamente, não têm uma presença muito grande em outros países. No entanto, houve impactos indiretos, devidos a vários canais de transmissão da crise (RANGARAJAN, 2009).

Tanto o lado financeiro quanto o real da economia passaram a sentir os efeitos da crise. A substituição do financiamento externo pelo interno provocou uma pressão nos mercados monetário e de crédito. Houve a reversão de fluxos de capitais, como consequência do processo global de desalavancagem e as corporações internacionais passaram a converter fundos em moeda local para moeda estrangeira, no intuito de fazer frente às obrigações externas, aumentando ainda mais a pressão sobre o mercado de câmbio. Os bancos indianos e as corporações passaram a encontrar dificuldades em levantar recursos externos, aumentando a pressão sobre os bancos para a concessão de crédito (RBI, 2010).

Consequentemente, a rúpia sofreu uma desvalorização considerável em relação ao dólar, após a crise ter se agravado em meados de setembro de 2008 (a moeda já vinha numa trajetória de desvalorização acentuada desde maio de 2008) e o volume de negócio no mercado cambial diminuiu drasticamente. Em suma:

(...)India also witnessed large capital outflows, exchange rate depreciation, protracted contraction in merchandise exports, and a steep fall in equity prices in the second half of 2008-09. All these factors resulted in a sharp deceleration in the growth of the Indian economy in the second half of 2008-09. (RBI, 2010, p.192)

Assim como no Brasil, o contágio da crise ocorreu tanto por meio do comércio, como dos fluxos de capitais. A queda nos preços internacionais das *commodities*, e, mais particularmente, do petróleo bruto, teve um efeito benéfico, pois contribuiu para reduzir os gastos com importação, quando comparados a estimativas anteriores. Entretanto, a recessão no exterior teve efeitos adversos sobre as exportações¹²⁴ de bens e serviços. Houve uma nítida desaceleração no ritmo de crescimento das exportações em 2008-09. Esse declínio na taxa de crescimento das exportações afetou fortemente alguns setores onde as vendas externas representam uma proporção significativa da produção total. Alguns exemplos são o têxtil, componentes para automóveis e de jóias. Os fluxos de capitais para aplicação em carteira passaram a ser negativos. Esses fatores também contribuíram para a desvalorização da rúpia. (RANGARAJAN, 2009).

¹²⁴ As exportações indianas são muito elásticas em relação à renda. Com a recessão mundial, o consumo, principalmente nos países desenvolvidos, diminuiu e a demanda pelos produtos da Índia reduziu bastante (RBI, 2010).

O impacto da crise sobre a Índia transbordou do setor financeiro para o setor real da economia. No segmento industrial, as empresas, especialmente pequenas e médias, tiveram que lidar com uma série de problemas, como: atrasos no pagamento das faturas de compradores no exterior; aumento dos estoques de produtos finais; queda do valor de estoques, sobretudo de matérias-primas que, em muitos casos, foram adquiridos a preços mais elevados, tais como metal bruto e produtos derivados do petróleo. Hotéis e companhias aéreas também sofreram queda na demanda devido à desaceleração global (RBI, 2010).

O crescimento real do PIB registrou uma desaceleração no primeiro semestre de 2008-09, ficando em 6,7% (a média dos três anos anteriores foi de 9%), ou seja, não houve recessão, mas, sim, uma desaceleração da atividade econômica. A atividade industrial, especialmente nos setores manufatureiro e de infraestrutura, e o setor de serviços, o principal motor do crescimento nos últimos cinco anos antes da crise, desaceleraram no primeiro semestre de 2009. Além disso, em outubro de 2008, pela primeira vez em sete anos, as exportações diminuíram em termos absolutos. A demanda por crédito bancário também recuou (SUBBARAO, 2008). Dessa forma, o mercado de crédito foi afetado por dois canais de transmissão: comportamento mais cauteloso dos agentes em meio à crise levou à retração do crédito, que contribuiu para a desaceleração econômica, e; a própria desaceleração também afetou o mercado de crédito ao reduzir a demanda por recursos.

O aprofundamento da crise financeira internacional a partir de meados de setembro de 2008 atingiu o sistema bancário indiano no auge de um ciclo de crédito, levando ao aumento da aversão ao risco e à maior cautela dos bancos na concessão de crédito (SUBBARAO, 2009). Todavia, o sistema bancário indiano se encontrava bem capitalizado e com as normas prudenciais adequadas (SUBBARAO, 2009; RSS, 2009), o que, juntamente com a elevada participação de instituições financeiras públicas, contribuiu para a sua resistência frente ao contágio da crise internacional.

A partir de outubro de 2008, passou a existir uma enorme dificuldade para se efetivar novas captações externas por parte de bancos locais, o que acabou comprometendo as operações de diversas linhas de crédito, com destaque para as voltadas para o financiamento do comércio exterior. A categoria de crédito pessoal foi a mais afetada pela diminuição da concessão de empréstimos. No entanto, a elevada participação dos bancos públicos no sistema financeiro

indiano, além da estreita ligação entre alguns destes e o RBI, permitiu uma resposta rápida das autoridades econômicas à repentina compressão do crédito (NASSIF, 2009).

Os efeitos da crise sobre o mercado de crédito na Índia foram mais brandos quando comparados com a paralisia do crédito em algumas economias avançadas. Mesmo assim, esse mercado sofreu os efeitos da crise tanto pelo lado da demanda quanto da oferta. A demanda por crédito diminuiu em face à desaceleração econômica, como já mencionado (RBI, 2009). Mesmo com a menor demanda, pelo lado da oferta, a incapacidade das empresas indianas em captar recursos no exterior, incluindo o crédito comercial, passou a pressionar o sistema bancário doméstico por mais crédito. Ademais, os bancos, como ocorre tipicamente em momentos de crise, ampliaram sua preferência pela liquidez e ficaram mais cautelosos na concessão de empréstimos (RANGARAJAN, 2009).

Os impactos no mercado de crédito foram minorados, pois o banco central indiano começou a tomar algumas medidas monetárias para expandir a liquidez na economia, já em novembro de 2008. Não se pode deixar de ressaltar que a partir de setembro de 2008, a emissão de títulos do Tesouro foi suspensa e o banco central começou a comprar títulos com data mais antiga (RBI, 2010). Segundo Nassif (2009), o governo e o banco central indiano reagiram com maior rapidez, em comparação ao Brasil, para evitar uma forte desaceleração econômica:

India's policy response to the crisis was aimed at containing the contagion from the outside – to keep the domestic money and credit markets functioning normally and see that the liquidity stress did not trigger solvency cascades. In particular, three objectives were pursued with respect to the financial sector: first, to maintain a comfortable rupee liquidity position; second, to augment foreign exchange liquidity; and third, to maintain a policy framework that would keep credit delivery on track so as to arrest the moderation in growth. (RBI, 2010, p. 234)

As medidas envolveram o afrouxamento monetário, por meio da diminuição da taxa básica de juros¹²⁵ (a taxa *Repo* passou de 9% em outubro para 6,5% em dezembro de 2008) e da CRR e da SLR, bem como do fornecimento de liquidez, se assegurando a disponibilidade de crédito para fins produtivos. Essas iniciativas que visaram garantir o funcionamento normal dos mercados monetário e de crédito, garantindo que o aperto de liquidez, gerado pela crise, não comprometesse a solvência do sistema financeiro (SUBBARAO, 2008), foram: (i) a liberação de recursos, no montante de US\$ 5 bilhões, para assistência às companhias não bancárias de

¹²⁵ Ver gráfico A.II.2, do anexo 2.

serviços financeiros (NBFCs); (ii) a realização de operações de refinanciamento, no montante de US\$ 2,2 bilhões no âmbito do Small Industries Development Bank of India (SIDBI) e do National Housing Bank (SHARMA, 2009; SINGH, 2009); (iii) a inclusão das companhias de financiamento habitacional nos setores prioritários, (iv) a simplificação do processo de concessão de empréstimos para a agricultura e atividades conexas; (v) o RBI solicitou aos bancos uma maior atenção ao financiamento das pequenas e médias empresas, em cada estado do país (RBI, 2009); (vi) a redução de taxas que remuneram os depósitos e os empréstimos dos bancos, favorecendo o fluxo de crédito para a economia (SHARMA, 2009); (vii) o RBI tornou as condições de empréstimos no mercado de *call money*, mais vantajosas (RBI, 2010).

Outras medidas incluíram: (i) o fortalecimento das cooperativas rurais e de bancos regionais que atuam principalmente na zona rural; (ii) o incentivo a outros canais de crédito, tais como as instituições de micro-finanças; (iii) a simplificação de procedimentos e processos para a concessão de crédito para a agricultura e micro, pequenas e médias empresas (RBI, 2010). “So banks and financial institutions were encouraged to lend and different economic actors were invited to borrow and spend” (GHOSH e CHANDRASEKHAR, 2009. p. 736).

Além de medidas de política monetária, o governo passou a adotar uma política fiscal anticíclica, ou seja, expansionista, de incentivo à demanda agregada, para atenuar o efeito-contágio da crise na economia indiana, seguindo a tendência internacional de enfrentamento do impacto adverso da crise (RBI, 2010).

As ações fiscais para estimular a demanda agregada foram em duas direções: corte de impostos e ampliação das despesas do governo¹²⁶ (RANGARAJAN, 2009). O governo implementou três pacotes de estímulo fiscal (cortes de impostos, incentivo ao investimento em infraestrutura e aumento das despesas em investimentos e consumo¹²⁷), que resultaram num aumento do déficit fiscal de 2,7% do PIB em 2007-08 para 6,2% do PIB em 2008-09 (SHARMA, 2009).

Segundo o RBI (2010), dado que a recente desaceleração foi caracterizada por uma queda acentuada da demanda do setor privado devido à perda de confiança, bem como por um enfraquecimento das exportações, esperava-se que o aumento das despesas do governo pudesse proporcionar o necessário impulso temporário para fazer frente à queda da demanda privada

¹²⁶ Aumentou-se o gasto em projetos públicos a fim de criar empregos e ativos públicos (SHARMA, 2009).

¹²⁷ Em geral, as medidas de estímulo fiscal parecem ter dado mais ênfase ao consumo que a demanda por investimento (RBI, 2010).

interna e externa. A contribuição do consumo do governo no incremento do PIB a preços de mercado deu um grande salto de cerca de 8% no primeiro semestre de 2009, para 80% no segundo semestre deste mesmo ano. A política monetária foi acomodatória, num contexto de aumento do apetite por títulos públicos por parte das instituições financeiras.

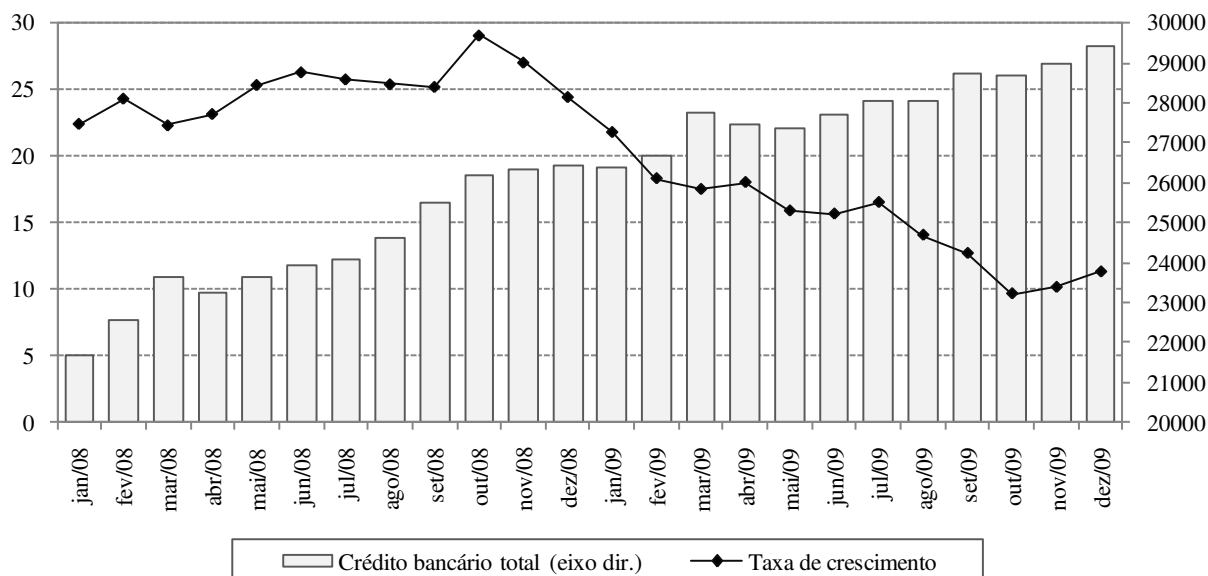
O padrão característico das instituições bancárias privadas em momentos de crise (excesso de cautela) também foi observado na economia indiana. Em contrapartida, os bancos públicos desempenharam uma das suas funções, atuando de forma anticíclica, o que possibilitou a manutenção de um volume adequado de crédito e, assim, uma desaceleração menos intensa e uma recuperação mais rápida da economia.

De acordo com o RBI (2009), algumas características do sistema bancário indiano contribuíram para a imunidade relativa da Índia ao efeito-contágio da crise financeira internacional, como: o estágio inicial de desenvolvimento dos instrumentos derivativos e as regras prudenciais bem definidas que impedem as instituições de assumirem riscos excessivos nos mercados financeiros. Há que se considerar ainda, que, na Índia, por meio do RBI, há uma estreita coordenação entre supervisão dos bancos e sua regulação. As medidas adotadas logo após o contágio da crise também contribuíram para garantir o funcionamento do mercado financeiro indiano de forma ordenada. As ações de provimento de liquidez tiveram o efeito esperado. Os cortes da taxa básica de juros da economia, da *CRR* e da *SRL* pressionaram os bancos a também reduzirem suas taxas sobre empréstimos e o crédito bancário continuou a crescer, mesmo que de forma menos acentuada em comparação ao período anterior à crise (SUBBARAO, 2009), ou seja, houve uma desaceleração do crescimento do saldo do crédito bancário indiano, como pode ser observado no gráfico III.3.1 (que mostra a evolução mensal do saldo total do crédito bancário) para o período de janeiro de 2008 a dezembro de 2009. Nota-se que há uma tendência de aumento do crédito total durante todo o período, chegando a atingir mais de 29 trilhões¹²⁸ de rúpias em dezembro de 2009.

A despeito de o crédito bancário ter mantido sua trajetória de crescimento após o agravamento da crise, a partir de novembro de 2008 nota-se uma desaceleração das taxas de crescimento mensais. Em outubro de 2008 (em relação ao mesmo período do ano anterior), a expansão do crédito bancário total foi de 29,1%. A partir de então, as taxas continuaram positivas, mas declinantes, atingindo a menor variação, de 9,6%, em outubro de 2009.

¹²⁸ O montante em trilhões pode assustar numa primeira observação, mas ao se converter o valor em dólares, dependendo do câmbio utilizado na conversão, não se atinge US\$ 650 bilhões de dólares (ver gráfico A.II.4, do anexo II).

Gráfico III.3.1. Evolução do saldo do crédito bancário total (em bilhões de rúpias) e taxa de crescimento, em relação ao mesmo mês do ano anterior (%)



Fonte: RBI. Elaboração própria.

Os dados da tabela III.3.1 mostram que houve uma tendência de diminuição das taxas de crescimento anuais no total e em praticamente todos os setores¹²⁹ em março de 2009 (em relação a março do ano anterior). Cabe destacar o segmento de crédito comercial, que apresentou crescimento mais expressivo no ano de 2009 (até março), quando comparado à taxa de 2008, crescendo 30,4% neste período (a taxa do ano anterior tinha sido de 3,8%). Assim, apesar dessa tendência de desaceleração do crescimento, o crédito se manteve em expansão, mesmo que a taxas decrescentes, após o efeito contágio da crise (com exceção da categoria outros, que apresentou variação negativa em março de 2009).

¹²⁹ O segmento industrial inclui: indústria extrativa; transformação e processamento de alimentos; bebidas e tabaco; setor têxtil, papel produtos de papel e impressão; couro e produtos de couro; borracha e produtos de plástico; indústria química; petróleo, produtos de carvão e combustíveis nucleares; cimento e produtos de cimento; metais básicos e produtos metálicos; serviços de engenharia; veículos, peças e equipamentos de transporte; outras indústrias; eletricidade, gás e água, construção. Os empréstimos pessoais incluem todo tipo de empréstimo pessoal, inclusive crédito à habitação. O segmento de crédito profissional é um tipo de financiamento a profissionais autônomos.

Tabela III.3.1. Participação setorial (%) no saldo total do crédito bancário e taxas de crescimento (variação) em relação ao ano anterior

Total crédito bancário				
	2008		2009 ¹	
	%	variação	%	variação
Agricultura	11,3	19,1	10,9	12,9
Indústria	38,4	25,2	39,8	22,2
Transportes	1,8	71,4	2,0	30,1
Profissional e outros serviços	7,7	54,2	8,7	32,7
Empréstimos pessoais	20,1	12,0	19,4	14,0
Comércio	8,8	3,8	9,7	30,4
Financiamentos	7,1	37,6	6,6	10,6
Outros	4,7	74,9	2,7	-31,7
Total	100,0	24,1	100,0	17,8

Fonte: RBI. Elaboração própria.

Nota: (1) Até março de cada ano.

No que diz respeito ao saldo das operações de empréstimos e adiantamentos¹³⁰ por propriedade de capital¹³¹ (tabela III.3.2), nota-se que as taxas de crescimento começaram a diminuir já no quarto trimestre de 2008 e, mais acentuadamente a partir do primeiro trimestre de 2009. Todos os bancos, independente da propriedade de capital, apresentavam taxas de crescimento dos empréstimos e adiantamentos mais robustas antes do agravamento da crise (em setembro de 2008). No terceiro trimestre de 2008, os empréstimos e adiantamentos¹³² dos bancos estrangeiros eram os que cresciam de forma mais intensa, atingindo uma taxa de 34,8%. A taxa de crescimento para os bancos públicos também ultrapassava os 30% e para os privados nacionais estava em 19,1%, destacando que, entre esses últimos, a taxa de crescimento dos “antigos”¹³³ era bem mais acentuada que a dos “novos” (28,2% contra 16,5%).

Esses dados evidenciam o comportamento assimétrico das instituições privadas e públicas após o efeito-contágio da crise, mencionado anteriormente. As instituições privadas adotaram um comportamento de cautela e os bancos públicos atuaram de forma anticíclica, mantendo a oferta de crédito necessária ao funcionamento normal da atividade econômica,

¹³⁰ A diferença entre empréstimos e adiantamentos foi explicada no capítulo 2.

¹³¹ Não foram incluídos os chamados bancos locais (*Local Area Banks*), porque eles têm uma participação extremamente pequena no total.

¹³² As operações de empréstimo e adiantamentos e o crédito bancário são conceitos próximos, mas não equivalentes. Nas operações de empréstimos e adiantamentos, além do crédito bancário propriamente dito, estão incluídos, por exemplo, investimentos dos bancos em alguns tipos de *securities* e operações de penhor. Essa diferença de apresentação dos dados ocorreu porque as informações designadas como empréstimos e adiantamentos foram retiradas dos balanços das instituições, enquanto o crédito bancário aparece em séries específicas disponibilizadas pelo RBI.

¹³³ Sobre as diferenças entre “antigos” e “novos” bancos privados, ver capítulo 2.

mesmo que com taxas de crescimento menores às vigentes antes do agravamento da crise. No primeiro trimestre de 2009, as taxas de crescimento dos empréstimos e adiantamentos dos bancos privados apresentavam uma desaceleração já bastante significativa, que se acentuou nos trimestres seguintes. No caso dos estrangeiros, o crescimento foi de apenas 2,7% (em relação ao primeiro trimestre de 2008). Nos privados nacionais, as taxas também recuaram, com destaque para os “novos” privados, cujo crescimento ficou em 7,9%, nesse mesmo período.

Nota-se que os bancos públicos (SBI e associados e nacionalizados) foram os que mantiveram as maiores taxas de crescimento dos empréstimos e adiantamentos em 2009, com destaque para os bancos nacionalizados, contribuindo para a manutenção de níveis adequados de crédito, enquanto as instituições privadas, principalmente os bancos estrangeiros e os “novos” bancos privados adotaram um comportamento mais cauteloso. No caso dos bancos estrangeiros, a variação foi negativa nos três últimos trimestres de 2009, enquanto os empréstimos e adiantamentos dos bancos privados “antigos” registraram taxas de crescimento mais altas, semelhantes às do SBI e associados.

Tabela III.3.2. Propriedade de capital – Taxa de crescimento do saldo das operações de empréstimos e adiantamentos, por propriedade de capital, em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (%) e participação no total (%)

	bancos públicos						bancos privados						estrangeiros	
	SBI e associados		nacionalizados		total públicos		"antigos"		"novos"		total privados nac.			
	Cres (%)	Part (%)	Cres (%)	Part (%)	Cres (%)	Part (%)	Cres (%)	Part (%)	Cres (%)	Part (%)	Cres (%)	Part (%)	Cres (%)	Part (%)
2008/T3	30,4	23,9	32,3	49,2	31,7	73,1	28,2	4,8	16,5	14,8	19,1	19,6	34,8	7,3
2008/T4	23,7	23,9	31,1	50,6	28,6	74,5	22,4	4,7	8,2	14,2	11,5	18,9	18,2	6,6
2009/T1	21,6	23,7	25,5	51,8	24,2	75,5	15,4	4,7	7,9	13,8	9,7	18,5	2,7	6,0
2009/T2	16,7	23,8	25,2	52,4	22,4	76,1	12,8	4,7	0,5	13,4	3,4	18,1	-8,8	5,7
2009/T3	12,2	23,9	19,5	52,5	17,2	76,4	12,1	4,8	1,2	13,4	3,9	18,2	-16,8	5,4
2009/T4	15,1	24,2	17,6	52,5	16,8	76,7	15,5	4,8	5,4	13,2	8,0	18,0	-8,7	5,3

Fonte: RBI. Elaboração própria.

A capacidade de os bancos públicos sustentarem o patamar de crédito – mesmo com taxas de crescimentos declinantes após o agravamento da crise – é favorecida por sua grande participação (mais de 70%) no total dos empréstimos e adiantamentos do sistema bancário indiano. Dessa forma, os comportamentos distintos das instituições públicas e privadas frente ao contexto de crise levou a mudanças de participação, de acordo com a propriedade de capital, no total dos empréstimos e adiantamentos do segmento bancário indiano.

O SBI e associados praticamente mantiveram sua participação no total, com um ligeiro aumento ao longo do período (de 23,9% no terceiro trimestre de 2008 para 24,2% no

quarto trimestre de 2009). Os bancos nacionalizados – que apresentaram as maiores taxas de crescimento – foram os que mais ampliaram a participação, atingindo 52,5% no quarto trimestre de 2009, o que evidencia o papel anticíclico desempenhado por essas instituições após o efeito-contágio da crise econômica. Os bancos privados “antigos” mantiveram praticamente a mesma participação, enquanto os “novos” bancos privados e os estrangeiros, devido a uma maior aversão ao risco, diminuíram sua presença nos empréstimos e adiantamentos da área bancária, de 1,6 p.p. e 2 p.p., respectivamente, ao longo do período considerado.

Segundo o RBI (2009), o sistema bancário indiano apresentou uma resistência maior ao contágio da crise, quando comparado com outros países. No entanto o desempenho financeiro dos bancos desacelerou sugerindo que esse sistema não foi completamente isolado dos efeitos do agravamento da crise. Embora o crescimento do crédito e dos depósitos dos bancos comerciais tenha desacelerado durante 2008-09 vis-à-vis 2007-08, ele permaneceu significativamente positivo. Ressalta-se também que, logo após o agravamento da crise mundial, entre o início de setembro e meados de outubro de 2008, o *spread* no interbancário indiano elevou-se do patamar de 1 p.p. para mais de 5 p.p. (NASSIF, 2009), contrariando a afirmação do banco central de que os custos no mercado interbancário não teriam sido atingidos pela turbulência.

Na análise do perfil setorial do crédito bancário das instituições públicas indianas – SBI e associados e bancos nacionalizados (ver tabela III.3.3) – é importante destacar que esses dois segmentos bancários são responsáveis por cerca de 60%, chegando a ultrapassar os 70% (o SBI e associados respondem por cerca de 15/20% e os nacionalizados por 40/50%), da concessão de crédito bancário em todos os setores.

As taxas de crescimento do saldo do crédito setorial no caso do SBI e associados sofreram desaceleração em 2009 (até março) comparado a 2008, em vários segmentos como: agricultura, transportes, profissional e outros serviços, financiamentos e outros. Já nos setores industrial (crescimento de 33,5%), de empréstimo pessoal (23,3%) e comercial (25,7%) as taxas de crescimento foram mais intensas após o agravamento da crise.

Os bancos nacionalizados foram um pouco mais arrojados se comparados ao SBI e associados diante do contágio da crise, apresentando taxas mais robustas. Contudo, as taxas de crescimento do crédito dos nacionalizados a setores como indústria, financiamentos e outros apresentaram desaceleração (no segmento “Outros” a variação foi negativa). Já a variação no setor de transportes foi de 71,7%, na comparação de março de 2009 com março de 2008. A taxa

de crescimento nos segmentos profissional e outros serviços, empréstimos pessoais e comércio (64,%, 19,9% e 35,4%, respectivamente) apresentou aceleração em relação ao ano anterior.

Quanto à participação de cada setor no total do crédito do SBI e associados e dos nacionalizados, houve poucas variações. Pode-se destacar a indústria que aumentou sua fatia dos créditos do SBI e associados no ano de 2009 (até março), demandando 47,5% do crédito desta instituição, e a agricultura e o crédito para financiamentos que perderam participação (ficando com 11,5% e 2,8%, respectivamente) neste mesmo ano. No caso dos bancos nacionalizados, o segmento “profissional e outros serviços” ampliou sua participação relativa em 2,6 p.p. e o setor “outros” diminuiu sua fatia em 2,2 p.p, quando se compara 2009 a 2008 (até março de cada ano).

Tabela III.3.3. Participação setorial (%) no saldo do crédito do SBI e associados e dos bancos nacionalizados e taxa de crescimento (variação) em relação ao ano anterior

SBI e associados				
	2008		2009 ¹	
	%	variação	%	variação
Agricultura	13,5	30,8	11,5	2,7
Indústria	43,2	19,2	47,5	33,5
Transportes	1,6	196,5	1,7	29,4
Profissional e outros serviços	5,3	64,2	5,1	17,9
Empréstimos pessoais	21,4	17,3	21,7	23,3
Comércio	8,9	2,3	9,2	25,7
Finaciamentos	5,1	14,0	2,8	-33,0
Outros	1,1	6,5	0,4	-57,9
Total	100,0	20,9	100,0	21,2
Bancos nacionalizados				
	2008		2009	
	%	variação	%	variação
Agricultura	11,2	8,5	11,0	19,5
Indústria	42,4	35,9	42,2	21,2
Transportes	1,3	31,9	1,8	71,7
Profissional e outros serviços	7,2	40,6	9,8	64,0
Empréstimos pessoais	12,9	3,7	12,7	19,9
Comércio	9,6	9,6	10,7	35,4
Finaciamentos	9,8	55,8	8,5	6,3
Outros	5,6	65,8	3,4	-26,9
Total	100,0	27,4	100,0	21,8

Fonte: RBI. Elaboração própria.

Nota: (1) Até março de cada ano.

Como já ressaltado no capítulo 2, na Índia os bancos têm que destinar uma porcentagem mínima do crédito bancário para setores considerados prioritários. Para os bancos domésticos (públicos e privados) essa porcentagem é de 40% e para os estrangeiros, de 32%¹³⁴. Para fins de cálculo desse percentual, utiliza-se o crédito bancário líquido, no qual não são considerados os depósitos pendentes de não residentes em moeda estrangeira – FCNR (B) – e de não residentes (não repatriáveis) – NRNR. Dessa forma, os adiantamentos a setores prioritários configuram o crédito direcionado indiano, do qual participam tanto instituições públicas quanto privadas, mas em que os bancos públicos (juntamente com os privados nacionais) têm uma atuação mais significativa, em relação aos estrangeiros, pois o percentual mínimo exigido a estas instituições é mais elevado.

Cabe ressaltar ainda que essa exigência de percentual mínimo do crédito, que deve ser direcionado a determinados segmentos, pode ser comparada ao caso das exigibilidades sobre depósitos no Brasil. Esse tipo de direcionamento tem um caráter mais estável tanto durante uma fase de expansão, como de desaceleração econômica. Esses setores prioritários não fazem parte das estratégias mais agressivas de expansão dos empréstimos na fase de auge do ciclo (pois são considerados mais arriscados), como, também, não sofrem drásticas retrações em momentos de reversão.

Como mostra a tabela III.3.4, o total dos adiantamentos dos bancos públicos aos setores prioritários ultrapassou os 7,2 trilhões de rúpias em março de 2009, o que representou um crescimento de 18% em relação ao ano anterior.

No que se refere à participação dos diferentes setores prioritários no total do crédito bancário (líquido) dos bancos públicos, cabe ressaltar que 18% do crédito bancário deve ser destinado à agricultura, fazendo com que esse segmento responda pela maior fatia de recursos destinados a setores prioritários. No entanto, em 2009 (março) esse percentual ficou em 17,61%, não atingindo o mínimo exigido¹³⁵. Depois da agricultura, a maior parte dos adiantamentos a setores prioritários destina-se às pequenas empresas e ao segmento imobiliário, sendo responsáveis por 11,3% e 9,25%, respectivamente, do total dos adiantamentos dos bancos públicos indianos em março de 2009.

¹³⁴ Esse percentual incide sobre o crédito bancário líquido (sobre o ativo do banco), como já mencionado anteriormente.

¹³⁵ Quando o mínimo que deve ser destinado à agricultura não é alcançado, os bancos públicos são obrigados a destinar a diferença (para completar o 18%) ao Rural Infrastructure Development Fund (RIDF), gerido pelo National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD).

Tabela III.3.4. Adiantamentos a setores prioritários (trilhões de rúpias) e participação no crédito bancário líquido dos bancos públicos.

	2008	%	2009¹	%
Agricultura	2,494	18,281	2,982	17,610
Pequenas empresas	1,511	11,078	1,913	11,297
Comércio varejista	0,405	2,970	0,431	2,543
Microcrédito	0,027	0,198	0,039	0,233
Educação	0,197	1,448	0,269	1,589
Imobiliário	1,469	10,765	1,566	9,247
Total	6,105	44,746	7,201	42,522
Crédito bancário (líquido)	13,643		16,934	

Fonte: RBI. Elaboração própria.

Nota: (1) Até março de cada ano.

Nota-se que em ambos os anos (até março de cada ano), o percentual de recursos destinados aos segmentos prioritários superou o mínimo exigido de 40%, atingindo 44,75% em 2008.

Dessa forma, os adiantamentos a setores prioritários, que configuram um mecanismo de direcionamento do crédito na Índia, não tiveram um papel destacado no combate aos efeitos da crise. Esse fato pode estar bastante relacionado, entre outros fatores, às próprias características dessas operações, que como já foi dito têm um caráter mais estável e não contam com fontes de recursos privilegiadas, como um fundo parafiscal, por exemplo.

III.4. Conclusão

Entre os anos de 2003 e 2007, a economia mundial vivia um período muito favorável, com elevadas taxas de crescimento, acompanhadas de baixas taxas de inflação (pelo menos até 2006), disponibilidade de financiamento externo e expansão dos fluxos comerciais.

No Brasil, o mercado de crédito vivenciava a fase ascendente de um ciclo de crédito virtuoso e longo. Esse ciclo teve vários condicionantes, como: as ações dos bancos privados em aumentar a concessão de recursos, principalmente para pessoas físicas, mesmo antes da introdução da modalidade de crédito consignado; a melhora do ambiente macroeconômico; a recuperação do emprego e da renda durante o governo Lula; o ciclo de liquidez internacional etc.

No caso da Índia, as taxas médias anuais de crescimentos do PIB estavam em 9% no período de 2003 a 2007. Havia a entrada de grandes fluxos de investimentos estrangeiros de portfólio e parte expressiva desses influxos era utilizada pelas empresas como fonte de recursos

para financiar seus projetos. A demanda por empréstimos estrangeiros por parte das empresas era bastante alta, devido às taxas de juros mais atrativas. Nesse contexto, havia também uma expansão pró-cíclica do crédito, principalmente a partir de 2005. Esse ciclo favorável de crédito teve vários condicionantes, muitos dos quais semelhantes ao caso brasileiro, como: a melhora das condições macroeconômicas, com a queda nos juros, por exemplo; o aumento da renda das famílias etc. Também como no Brasil, o crédito a pessoas físicas (varejo) emergiu como uma fonte importante de demanda por recursos.

Foi nesse contexto de aceleração econômica e expansão do crédito que a crise financeira internacional atingiu os dois países. A despeito de a crise ter se tornado sistêmica a partir de setembro de 2008, com a falência do *Lehman Brother*, as condições favoráveis nos dois países já vinham se deteriorando anteriormente. No Brasil, as empresas tinham dificuldades de captar recursos no mercado de capitais desde 2007, as linhas de crédito internacionais já apresentavam alguma retração. Da mesma forma, a Índia também já sofria com a diminuição dos fluxos de capitais externos, antes de setembro de 2008. Essa diminuição da disponibilidade de recursos estrangeiros provocou uma pressão sobre os respectivos mercados de crédito domésticos.

Quando a crise se agravou, o impacto sobre os dois países se acentuou. O lado real e o financeiro dessas economias passaram a sentir os efeitos de maneira mais contundente. Tanto o Brasil quanto a Índia foram prejudicados pela queda dos preços internacionais das *commodities* (que têm uma participação muito significativa nas exportações de ambos), houve um movimento intenso de realocação de carteiras em busca de liquidez, os investidores passaram a buscar segurança nos títulos do Tesouro americano, houve saída de investimentos de portfólio e interrupção de linhas de crédito etc.

Os bancos privados (nacionais e estrangeiros), atuantes no Brasil e na Índia passaram a adotar um comportamento de extrema cautela, retraindo a concessão de crédito, o que contribuiu para a desaceleração econômica nos respectivos países. Em 2009, o PIB brasileiro apresentou retração de 0,2%, enquanto, na Índia já em 2008, o PIB avançou 5,1%, o que caracterizou uma diminuição significativa em relação ao crescimento médio de 9% do quinquênio anterior.

Quanto à transmissão da crise para o mercado de crédito, ressalta-se uma diferença entre os dois países. No Brasil, o impacto se deu basicamente pela menor concessão de recursos,

ou seja, houve uma redução da oferta. Já na Índia, o mercado de crédito foi afetado por dois canais de transmissão. Primeiro, o comportamento mais cauteloso dos agentes em meio à crise levou à retração do crédito, o que contribuiu para a desaceleração econômica. Segundo, a própria desaceleração também afetou o mercado de crédito ao reduzir a demanda por recursos. Dessa forma, no caso indiano, houve impactos pelo lado da oferta e da demanda.

Deve-se destacar, ainda, o papel dos derivativos no comportamento cauteloso das instituições financeiras. No Brasil, a preferência pela liquidez e a aversão ao risco dos bancos aumentaram diante dos rumores sobre perdas de empresas e bancos com derivativos de câmbio (desde 2007, quando já havia algumas dificuldades para se levantar recursos, começou-se a disseminar no país os contratos de financiamento a empresas vinculados a operações com derivativos de câmbio), contribuindo para a retração do crédito concedido por essas instituições e para um rápido movimento de recomposição das carteiras, favorecido pela existência de títulos públicos líquidos e rentáveis e de baixo risco. Na Índia, as instituições não assumiram riscos excessivos nos mercados financeiros, pois estavam num estágio inicial de desenvolvimento dos instrumentos derivativos, não fazendo uso dos mesmos da maneira como ocorreu no Brasil.

Mesmo com os impactos da crise sobre os mercados de crédito brasileiro e indiano, a evolução do saldo das operações de crédito nos dois países continuou ascendente. No entanto, as taxas de crescimento mensais (em relação ao mesmo mês do ano anterior) desse saldo começaram a diminuir a partir de outubro de 2008 no Brasil e de novembro do mesmo ano na Índia. Dessa forma, a manutenção do crescimento do saldo das operações de crédito, mesmo que a taxas decrescentes, esteve relacionada às ações anticíclicas tomadas pelos respectivos governos, que contaram com a participação dos bancos públicos.

Diante do contágio da crise, os governos do Brasil e da Índia adotaram medidas que tiveram como denominador comum a ação anticíclica. No campo monetário, os impactos sobre o mercado de crédito foram minorados, pois em ambos os países procurou-se aumentar a liquidez na economia. No Brasil, a meta da taxa de juros básica (Selic) começou a ser reduzida somente após as evidências de forte desaceleração da atividade econômica e de pequeno *pass-through* das variações cambiais aos preços (em janeiro de 2009). A Índia adotou um comportamento mais ousado e baixou a taxa básica (*Repo rate*) já no quarto trimestre de 2008, numa situação que era de aumento da inflação, sinalizando que a prioridade era evitar uma desaceleração econômica maior. Essa diferença de comportamento pode estar associada, ao menos em parte, aos diferentes

regimes monetários vigentes nos dois países, já que a Índia não adota um regime de metas de inflação, como o Brasil. Os dois países também tomaram medidas de liberação do compulsório, de redução dos custos de alguns tipos de empréstimos e financiamentos etc.

Cabe destacar, ainda, que dentro desse leque de medidas adotadas, houve uma diferença importante entre os dois países. Na Índia, as ações adotadas influenciaram o sistema bancário como um todo (tanto bancos públicos quanto privados), sem favorecer uma ou outra instituição pública, mas como os bancos privados passaram a agir de forma muito cautelosa, os públicos se destacaram. No Brasil, além das medidas gerais, foram tomadas, também, várias atitudes mais específicas em relação a alguns bancos, para favorecer o comportamento anticíclico dessas instituições. Muitas dessas medidas contaram com o sistema de crédito direcionado (antes da crise, o saldo das operações de crédito com recursos livres crescia mais acentuadamente que o das com recursos direcionados, situação que se inverteu após o efeito-contágio atingir o país).

A atuação dos bancos públicos nos dois países foi ilustrada por meio de dados. No Brasil, as taxas de crescimento do saldo das operações de crédito das instituições financeiras públicas ficaram em 38,6% em dezembro de 2008 e em 32,6% em junho de 2009, sendo essas taxas mais altas que as de antes do agravamento da crise. Na direção oposta, os bancos privados apresentaram desaceleração das suas taxas de crescimento do saldo das operações de crédito, que foram de 8,1% para os privados nacionais e de apenas 1% para os estrangeiros em dezembro de 2009. Antes do efeito-contágio da crise, em junho de 2008, essa variação foi de 38,7% para os privados nacionais (percentual superior ao dos bancos públicos no mesmo período) e de 28,9% para os estrangeiros. Já no caso da Índia, os bancos públicos foram os que mantiveram as maiores taxas de crescimento do saldo das operações de empréstimos e adiantamentos após setembro de 2008 – e que sustentaram a evolução positiva do saldo total dessas operações – mas essas variações foram inferiores a de antes da crise (passando de um patamar de 31,7%, no terceiro trimestre de 2008, para 16,8% no quarto trimestre de 2009). Os bancos privados (domésticos e estrangeiros) indianos tiveram um comportamento mais cauteloso quando comparado aos privados brasileiros; os nacionais não alcançaram 4% de aumento do saldo de empréstimos e adiantamentos nos segundo e terceiro trimestres de 2009 e os estrangeiros foram os que desaceleraram mais fortemente, com variações negativas para os três últimos trimestres de 2009 (respectivamente -8,8%, -16,8% e 8,7%).

Essa atuação mais ativa dos bancos públicos após a crise teve impacto na participação de mercado deste tipo de instituição no total do crédito, a qual se ampliou nos dois países. No Brasil, essa participação chegou a 39,3% em dezembro de 2009, ante 33,7% em junho de 2008, e na Índia passou de 73,1%, no terceiro trimestre de 2008 para 76,7%, no quarto trimestre de 2009, avanços de 5,6 p.p. e 3,6 p.p., respectivamente.

Ressalta-se ainda que a atuação anticíclica dos bancos públicos brasileiros teve um enfoque mais setorial/vertical – favorecendo, por exemplo, o segmento imobiliário – quando comparado ao caso indiano. Este enfoque setorial está relacionado às próprias características de algumas instituições, como: a CEF que é considerado um banco especializado no crédito habitacional e que é gestora do FGTS (fonte fundamental de recursos para este segmento); o BNDES que é o grande fornecedor de recursos de longo prazo no país, com destaque para o setor industrial, e que tem o FAT como uma fonte privilegiada de recursos.

A despeito das diferenças que possa haver entre as medidas adotadas por cada país – no Brasil a atuação anticíclica das instituições públicas foi mais marcante que na Índia – os bancos públicos de ambos tiveram um papel fundamental na manutenção de níveis adequados de crédito, o que contribuiu para minorar os impactos da crise sobre a atividade econômica como um todo.

CONCLUSÃO

Esta dissertação procurou analisar em que medida a existência de um sistema bancário misto, com a presença ainda significativa de instituições públicas, contribuiu, de forma fundamental, para atenuar o contágio da crise econômica mundial sobre as economias brasileira e indiana. Para atingir esse objetivo foi feita, também, uma caracterização dos sistemas bancários brasileiro e indiano, que mesmo após todas as reformas introduzidas a partir da década de 1990, mantiveram uma grande participação de bancos públicos.

Tanto o Brasil quanto a Índia passaram por reformas de caráter liberal nos anos 1990. Nos dois países essas reformas incluíram várias mudanças no que concerne ao sistema bancário, o que levou a uma redução da participação dos bancos públicos (em termos de ativos, depósitos e operações de créditos) no segmento bancário de ambos os países. No entanto, na Índia essa participação continuou, e continua até hoje, bastante elevada, ultrapassando os 70%.

Por meio dos textos utilizados nesse trabalho para o capítulo e as seções que tratam da Índia – a maioria vem de fontes oficiais, no caso o banco central – tem-se uma impressão contraditória acerca do objetivo de avançar em direção a uma economia com menos intervenção do governo. O discurso oficial é de continuar caminhando para uma economia mais liberalizada, que quer, por exemplo, desenvolver o mercado de capitais como uma alternativa de mobilização de recursos para a concessão de crédito de longo prazo, mas quando se trata do sistema bancário, a despeito de todas as mudanças já implementadas, o discurso é outro. Há muita resistência em se aprofundar o processo de privatização, pois mesmo com a abertura do capital de várias instituições, nenhum banco passou efetivamente para o controle do capital privado. Procurou-se introduzir disciplina de mercado, regras de gestão semelhantes às dos bancos privados, mas sem alterar a propriedade de capital dos bancos. E quando aparece alguma crítica em relação a esse não aprofundamento da privatização, argumenta-se que os bancos públicos indianos são tão eficientes quanto um privado.

Sendo assim, após todas as reformas implementadas nos respectivos sistemas bancários, no final de 2007 – antes do efeito-contágio da crise atingir os dois países –, no Brasil, a participação dos bancos públicos era de 27,9% nos ativos da área bancária, de 33,2% no saldo dos depósitos e de 32% no saldo das operações de crédito. Na Índia, em março de 2008, essa participação das instituições públicas era 69,9% no total de ativos do segmento bancário, de

73,9% no saldo total dos depósitos e de 72,6 no saldo das operações de empréstimos e adiantamentos.

Ambos os países começaram a sentir os efeitos da crise mesmo antes de setembro de 2008. No entanto, a partir de então ela se tornou sistêmica e seus efeitos atingiram o Brasil e a Índia de forma mais marcante, a despeito de não terem sido expostos diretamente aos ativos “tóxicos” relacionados às hipotecas *subprime*.

Quando a crise se tornou sistêmica, o lado real e o financeiro dessas economias foram afetados mais intensamente. Houve queda dos preços internacionais das *commodities* (que têm uma participação muito significativa nas exportações de ambos os países), houve um movimento intenso de realocação de carteiras, saída de investimentos de portfólio, houve interrupção das linhas de crédito etc.

Os bancos privados (nacionais e estrangeiros), atuantes no Brasil e na Índia, passaram a adotar um comportamento de extrema cautela, retraindo a concessão de crédito, o que também impactou na economia dos respectivos países. Em 2009, o PIB brasileiro apresentou retração de 0,2%, enquanto, na Índia, em 2008, o PIB avançou 5,1%, o que caracterizou uma diminuição significativa em relação ao crescimento médio de 9% do quinquênio anterior. Sendo assim, a Índia não chegou a viver um período recessivo, mas sim uma desaceleração da atividade econômica.

Os impactos sobre o crédito, nos dois países, foram minorados pelas ações anticíclicas que favoreceram a atuação dos bancos públicos, contribuindo para a manutenção de uma trajetória ascendente do saldo total das operações de crédito nos anos de 2008 e de 2009, a despeito de terem apresentado desaceleração. Essas ações dos bancos públicos só foram possíveis porque ainda há uma grande participação deste tipo de instituição nos sistemas bancários brasileiro e indiano.

As instituições financeiras públicas brasileiras ampliaram suas taxas de crescimento do saldo das operações de crédito para mais 30% em dezembro de 2008 e junho de 2009 (38,6% e 32,6%, respectivamente), que foram mais altas do que as taxas de antes do agravamento da crise. Na direção oposta, os bancos privados apresentaram desaceleração das suas taxas de crescimento do saldo das operações de crédito.

Na Índia, os bancos públicos – que mantêm mais de 70% dos empréstimos e adiantamentos da área bancária, mesmo depois das reformas introduzidas a partir da década de

1990 – também tiveram seu papel na manutenção de taxas de crescimento do crédito positivas. No entanto, a despeito das instituições públicas apresentarem as maiores taxas de crescimento dos empréstimos e adiantamentos, (quando comparados aos bancos privados nacionais e estrangeiros) após o contágio da crise, essas taxas diminuíram, passando de um patamar de 31,7%, no terceiro trimestre de 2008, para 16,8% no quarto trimestre de 2009 – comportamento contrário ao dos bancos públicos brasileiros. Os bancos privados nacionais indianos apresentaram desaceleração mais intensa das suas taxas de crescimento do saldo das operações de empréstimos e adiantamentos, não atingindo 4% de aumento nos segundo e terceiro trimestres de 2009, enquanto no Brasil, o patamar mais baixo alcançado pelo mesmo tipo de instituição, durante o período considerado, foi de 8,1% em dezembro de 2009. Vale mencionar, ainda, que os maiores responsáveis pela diminuição da taxa dos bancos privados domésticos indianos foram os “novos” privados, pois os “antigos” mantiveram taxas de crescimento mais próximas ao padrão apresentado pelo SBI e associados. Os bancos estrangeiros foram os que desaceleraram mais fortemente, com variações negativas para os três últimos trimestres de 2009 (-8,8%, -16,8% e -8,7%, respectivamente), enquanto no Brasil a menor taxa foi de 1% em dezembro do mesmo ano. Dessa forma, observa-se que a desaceleração das taxas de crescimento das operações de empréstimos e adiantamentos para os bancos privados (nacionais e estrangeiros) foi mais intensa na Índia, em comparação ao Brasil.

Esse comportamento dos bancos públicos brasileiros e indianos contribuiu para o aumento de participação deste tipo de instituição no total do crédito dos respectivos segmentos bancários. No Brasil, essa participação chegou a 39,3% em dezembro de 2009, ante 33,7% em junho de 2008, e na Índia passou de 73,1%, no terceiro trimestre de 2008 para 76,7%, no quarto trimestre de 2009, avanços de 5,6 p.p. e 3,6 p.p., respectivamente. Enquanto os públicos ganharam participação, os privados (nacionais e estrangeiros) perderam. Inclusive, no caso indiano, a perda de participação dos bancos estrangeiros no total de empréstimos e adiantamentos da área bancária não foi só relativa, mas, também, absoluta.

Portanto, pode-se observar que o Brasil adotou um comportamento anticíclico, no que concerne aos bancos públicos, mais acentuado do que a Índia, a despeito de os bancos privados indianos terem sido mais cautelosos frente à crise que os brasileiros. Vários fatores podem ser considerados na explicação dessa diferença. Primeiro, a desaceleração econômica enfrentada pelo Brasil foi mais acentuada quando comparada ao caso indiano, o que levou a uma

necessidade de atuação anticíclica mais intensa, apesar de ter uma menor participação de bancos públicos no sistema financeiro em relação à Índia. Outro fator a se considerar é que os bancos públicos brasileiros foram utilizados de forma mais ativa pelo governo, quando comparado ao caso indiano; as medidas adotadas no Brasil foram tanto gerais quanto específicas, ou seja, algumas, como a diminuição de taxas de juros, influenciaram todo o sistema bancário, enquanto outras foram relacionadas a instituições específicas, como CEF e BNDES. Já na Índia, não houve medidas destinadas a bancos específicos, elas procuraram influenciar todo tipo de instituição, independentemente da propriedade de capital, num contexto de forte aversão ao risco por parte dos bancos privados (nacionais e, principalmente, estrangeiros).

No Brasil, essa ação anticíclica envolvendo instituições financeiras públicas específicas está totalmente relacionada ao sistema de crédito direcionado – que passou a crescer mais fortemente que o crédito livre, após o contágio da crise – baseado não somente em exigibilidades dos depósitos à vista e de poupanças, mas principalmente em fundos de natureza parafiscal e de desenvolvimento. Esses fundos representam um *funding* a custos mais reduzidos, pois têm taxas administradas, e podem ser diretamente alocados, por meio dos bancos para programas com características anticíclicas, como o “Minha Casa, Minha Vida”, financiado em sua maior parte por recursos do FGTS. Esse programa de construção de moradias foi implementado em 2009, ou seja, depois do contágio da crise atingir o país e contribuiu para aquecer o mercado imobiliário nacional.

Na Índia, existe o direcionamento obrigatório (diferente do sistema de crédito direcionado brasileiro) de recursos a setores prioritários, que é feito por meio dos adiantamentos (*advances*), cujas características são mais vantajosas, como taxas de juros menores em relação aos empréstimos (*loans*). Esse percentual mínimo de crédito que os bancos são obrigados a conceder a esses segmentos é sempre o mesmo, ou seja, não varia em períodos de aceleração ou desaceleração econômica, o que representa certa “inércia” nesses segmentos. É praticamente impossível fazer com que os bancos aumentem a concessão de recursos aos setores prioritários em um nível muito superior ao obrigatório, pois, além de tudo, esses segmentos são os que oferecem os maiores riscos de crédito. Essa característica pode ser comparada à situação das exigibilidades sobre depósitos no caso brasileiro, pois os setores contemplados com esses recursos não fazem parte de estratégias de expansão dos empréstimos na fase de auge do ciclo

financeiro, mas também não sofrem uma contração tão drástica em resposta à reversão das expectativas e à elevação da preferência pela liquidez.

Destaca-se, ainda, que o percentual mínimo direcionado aos setores prioritários na Índia se dá sobre o crédito bancário líquido (sobre o ativo do banco) e não sobre algum tipo de depósito compulsório. Ademais, esse percentual mínimo incide sobre o crédito bancário de todos os bancos (públicos e privados) e não existe um sistema de fundos especiais para esse direcionamento. Essa não existência de fundos especiais pode dificultar a concessão de crédito de longo prazo na Índia, o que seria uma das explicações da diferença de atuação dos bancos públicos desse país em relação ao Brasil, que conta com um sistema de fundos parafiscais e de desenvolvimento.

Outro ponto a ser observado é que os bancos públicos brasileiros mais incentivados a adotar medidas anticíclicas têm uma atuação com enfoque setorial o que também pode ser um ponto que ajuda a explicar esse comportamento mais marcante das instituições públicas do Brasil em relação às da Índia, pois podem ser criados mais facilmente alguns projetos ligados a setores específicos. A CEF é considerada um banco especializado no crédito imobiliário e após o agravamento da crise, foi criado um programa de construção de moradias – o “Minha Casa, Minha Vida” –, em que este banco teve papel central e que, mesmo estando no âmbito do PAC, teve um caráter claramente anticíclico. Inclusive, o BB passou a conceder empréstimos com recursos do FGTS, por meio desse programa. Da mesma maneira, o BNDES aumentou fortemente a concessão de recursos para a indústria (setor que demanda a maioria do crédito deste banco) em 2009, quando em julho foi feito um repasse de R\$ 25 bilhões para a Petrobras, também no contexto do PAC.

Dessa forma, houve diferenças na atuação anticíclica dos bancos públicos no Brasil e na Índia. Essas diferenças estiveram relacionadas à intensidade com que cada país foi atingido pela crise, o Brasil chegou a ter um período recessivo, enquanto a Índia passou por uma desaceleração econômica, e às próprias características de cada sistema bancário. Ademais, o conjunto de bancos públicos de cada país tem algumas características diversas, como, no caso brasileiro, a disponibilidade de um sistema de crédito direcionado – com fontes de recursos garantidas – que pode ser utilizado pelos bancos (principalmente os públicos, que têm acesso privilegiado a esses fundos, como no caso dos repasses do BNDES com recursos do FAT).

A despeito dessa diferenças, os bancos públicos de ambos os países tiveram um papel fundamental na manutenção de níveis adequados de crédito, o que contribuiu para minorar os impactos da crise sobre a atividade econômica como um todo.

REFERÊNCIAS

- AHLUWALIA, M. S. Economic Reforms in India since 1991: Has Gradualism Worked? *Journal of Economic Perspectives*, Summer, 2002.
- AHUJA, N. L. *The 200 year old State-run bank with a huge legacy was innovating to outpace competition*. Would it succeed? London Business School, 2008.
- ALÉM, A. C. *O Desempenho do BNDES no Período Recente e as Metas da Política Econômica*. Publicações BNDES, 1998.
- _____. *As novas políticas de competitividade na OCDE: lições para o Brasil e a ação do BNDES*, Publicações BNDES, 1999.
- AMYX, J. & TOYODA, M. A. The evolving role of national development banks in East Asia, *Working Paper Series*, v. 2006-26. Kitakyushu: International Centre for the Study of East Asian Development, December, 2006.
- ANDRADE, R. P. & DEOS, S. A trajetória do Banco do Brasil no período recente, 2001-2006: banco público ou banco estatal “privado”. *Revista de Economia. Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 47-80, jan./abr. 2009.
- ARAÚJO, E. L. A. *Os bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90*. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.
- ARAÚJO, V. L. “A Criação do BNDE e a Controvérsia Lafer - Jafet”. In: *Anais do VII Congresso Brasileiro de História Econômica*. Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE), Aracajú, 2007.
- ARONOVICH, Selmo & FERNANDES, Andréa Gomes. A atuação do governo no mercado de crédito: experiências de IFDs em países desenvolvidos, *Revista do BNDES*, v. 13, no. 25. Rio de Janeiro: BNDES, jun./ 2006, p.3-34. Disponível em <www.bndes.gov.br>.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *História do Cooperativismo de Crédito no Brasil*, [200-]. (HCCB)
- _____. *Uso dos Instrumentos de Pagamento*, [200-]. Disponível em <www.bcb.gov.br/?SPBEST2005>. (BACEN).
- _____. *Séries temporais*. Disponível em <www.bcb.gov.br/?SERIETEMP>.
- _____. *Glossário*. Disponível em <www.bcb.gov.br/glossario.asp?idioma=P>.
- BANCO DO BRASIL. *História do Banco do Brasil*, 2007. Disponível em <www.bancodobrasil.com.br>. (HBB)

_____. *Demonstrações financeiras* (notas explicativas). Vários anos.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES e Petrobrás assinam contrato de R\$ 25 bilhões, 30/07/2009. Disponível em <www.bndes.gov.br>.

_____. BNDES Apoio Financeiro. Disponível em <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/>.

_____. BNDES Transparente. Disponível em <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/>.

BARBOSA, F. H. O sistema financeiro brasileiro. In: *Sistemas bancários y financeiros en América Latina*. Buenos Aires: CIEDLA/Fundación Konrad Adenaur, 1995, p. 145-174.

BATISTA, P. N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados*, v. 10, n. 28, São Paulo, Set/Dez de 1996.

BELLUZZO, L. G. M. & ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERGER, A. N. et al. *Bank Ownership Type and Banking Relationships*. World Bank Policy Research Working Paper 3862, March 2006

BHAUMIK, S. K. & DIMOVA, R. How Important is Ownership in a Market with Level Playing Field? The Indian Banking Sector Revisited . *Journal of Comparative Economics*, v. 32, n. 1, p. 165-180, março de 2004.

BHAUMIK, S. K. & PIESSE, J. *Are Foreign Banks Bad for Development Even If They Are Efficient?* Evidence from the Indian Banking Industry. William Davidson Institute Working Paper, Number 619, April 2004.

_____. *Does lending behaviour in emerging economies vary by ownership? Evidence from Indian banking sector*. Centre for Economic Development and Institutions (CEDI). Working paper n° 06-01, março de 2006.

BIANCARELI, A. M. & LODI, A. L. G. Crédito imobiliário. Subprojeto II. Mercado de crédito bancário. Relatório II. In: *Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. BNDES, CECOM – Instituto de Economia/ Unicamp, 2009.

BRITO, C. G. *O Regime de Administração Especial Temporária – RAET*, 1999. Disponível em <www.cristianobrito.com.br/artigos/RAET%20ARTIGO.PDF>.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Demonstrações financeiras* (notas explicativas). Vários anos.

_____. *Demonstrações contábeis*. Exercício de 2008.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Editora UNESP, São Paulo, IE – Unicamp, 2002. CARNEIRO *et al.* Relatório Síntese. In: *Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. BNDES, CECON – Instituto de Economia/ Unicamp, 2009a.

_____. Conclusão. In: *Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. BNDES, CECON – Instituto de Economia/ Unicamp, 2009b.

CARVALHO, C. E. *Bancos e Inflação no Brasil: Comentários Depois do Plano Real*. Texto para discussão. PEPGEP, PUC/SP, 2002.

_____. Perda de Receitas da Inflação e Defesa da Lucratividade dos Grandes Bancos Brasileiros no Início do Plano Real. *Revista de Economia Mackenzie*, ano 3, n. 3, p. 121-153, 2005.

CARVALHO, C. E. & VIDOTTO, C. A. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. *Nova Economia*, Belo Horizonte, 17 (3), p. 395-425, 2007.

CARVALHO, F. J. C. Estabilização, ancoragem de preços e política de rendas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 41, p. 143-149 mar. 1995.

_____. O sistema financeiro brasileiro: a modernização necessária. *Novo Desenvolvimento*, p. 325-344, 2004.

_____. Investimento, poupança e financiamento do desenvolvimento. In: R. Sobreira; M.A. Rudiger. (Org.). *Desenvolvimento e Construção Nacional: Política Econômica*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 11-38.

CARVALHO, F. J. C. et al. *Economia monetária e financeira: teoria e política*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2000.

CHIPALKATTI, N. & RISHI, M. *Indian banking sector reforms and liberalization: pain or panacea?* Proceedings of the Academy of Business and Administrative Sciences Conference, Vancouver, jul. 2003.

CINTRA, M. A. M. A reestruturação patrimonial do sistema bancário brasileiro e os ciclos de crédito entre 1995 e 2005. In: *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do governo Lula*. Editora Unesp, 2006.

_____. *Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste)*. Relatório 3 do Subprojeto IX “Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos”. Pesquisa BNDES, CECON – Instituto de Economia/ Unicamp, 2007.

CINTRA, M. A. M. & PRATES, D. M. Os países em desenvolvimento diante da crise financeira global. Versão modificada do artigo “The financing of developing countries in the face of the global financial crisis”, apresentado no *Workshop on financial liberalization and global governance: the role of international entities*, Rio de Janeiro, nov. 2008, 2010.

COMMITTEE ON BANKING SECTOR REFORMS (Narasimham Committee II) - Action taken on the recommendations, 2001. Disponível em <www.msmemotor.in/SIDBI_Publications/Narsimham%20Committee.pdf>.

CROCCO, M. & SANTOS, F. Financiamento e desenvolvimento sob novas óticas. *Observatório da Cidadania*: arquitetura da exclusão, n. 10, p. 48-58, 2006.

CURRALERO, C. R. B. *A atuação do Sistema BNDES como instituição de fomento no período de 1952/1996*. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1998.

CUTS. *Investment Policy in India – Performance and Perceptions*, 2003.

DEOS, S. & MENDONÇA, A. R. R. *Aspectos Teóricos e Institucionais*: Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos. Campinas, IE/UNICAMP, mimeo, 2009.

FARHI, M. & CINTRA, M. A. M. The Financial Crisis and the Global Shadow Banking System. *Revue de la régulation*, n. 5, p. 1-19 – Crise du capitalisme financier –, 2009.

FARRELL et al. Accelerating India’s Growth through Financial System Reform. *Mckinsey Global Institute*, maio de 2006.

FERREIRA, R. J. *Sistema Financeiro Nacional, Capítulo 1*, Agente Executivo da CVM. Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, 2003.

FREITAS, M. C. P. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. *Economia e Sociedade*, n. 8, p. 51-83, Campinas, 1997.

_____. (1999) A Ampliação Recente da Participação Estrangeira no Sistema Bancário Brasileiro. *Anais do IV Encontro Nacional de Economia Política da SEP*, jun.1999.

_____. Política financeira, fragilidade e reestruturação bancária. In: *Gestão estatal no Brasil: Armadilhas da estabilização 1995-1998*. Edições Fundap, 2000.

_____. Subprojeto VII. Crédito bancário no Brasil: evolução e transformações institucionais. Relatório I: Transformações institucionais do Sistema Bancário Brasileiro. In: Projeto de pesquisa: *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento*. BNDES, 2007a.

_____. Subprojeto VIII. Crédito bancário no Brasil: evolução e transformações institucionais. Relatório II: Evolução e Determinantes do Crédito Bancário no período 2001-

2006. In: Projeto de pesquisa: *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento*. BNDES, 2007b.

_____. Subprojeto II. Mercado de crédito bancário. Referencial Teórico. In: *Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. BNDES, CECON – Instituto de Economia/ Unicamp, 2009a.

_____. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. *Estudos Avançados* 23 (66), 2009b.

_____. *Dinâmica Concorrencial e Bancos Públicos: questões conceituais*. In: Frederico Gonzaga Jayme Jr.; Marco Crocco. (Org.). *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. 1 ed. Rio de Janeiro: IPEA, v. 01, p. 329-359, 2010.

FREITAS, M. C. P. & AGUIAR. *Crédito rural*. Subprojeto II. Mercado de crédito bancário. In: *Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. BNDES, CECON – Instituto de Economia/ Unicamp, 2009.

FREITAS, M. C. P. & CINTRA, M. A. M. Inflação e deflação de ativos a partir do mercado imobiliário americano. *Revista de Economia Política*, 28 (3), 2008.

FREITAS, M. C. P. & PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. *Economia e Sociedade*, p. 81-111. Campinas, 2001.

_____. *O mercado de crédito no Brasil: tendências recentes*. In: *Panorama das economias Internacional e Brasileira: dinâmica e impactos da crise global*. Fundap, 2009.

FUNDAP. O desempenho das economias emergentes na nova etapa da crise global. *Nota Técnica*, 2009a.

_____. O mercado de crédito bancário em 2008. *Nota técnica*, 2009b.

_____. O mercado de crédito no primeiro semestre de 2009: a ação dos bancos públicos. *Nota Técnica*, 2009c.

GLOBAL INVESTMENT HOUSE, State Bank of India, jan. 2007.

GHOSH, J. & CHANDRASEKHAR, C. P. The costs of ‘coupling’: the global crisis and the Indian economy. *Cambridge Journal of Economics*, 33, pg. 725–739, 2009.

GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994. 320 p.

GUTTMANN, R. The Collapse of Securitization: from Subprimes to Global Credit Crunch. *International Economic Policy Institute*. Working Paper 2009-05.

HANSON, J. The Transformation of State-Owned Banks. *In*: Caprio, G.; Fiechter, J.; L.; Robert; P., (eds). *The Future of State-Owned Financial Institutions*. Washington, Brookings Institution Press, 2005.

HERMANN, J. Financiamento de longo prazo: revisão do debate e propostas para o Brasil. *In*: *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade*. Orgs: Sicsú, J., Oreiro, J. L.e Paula, L. F. São Paulo: Manole, 2003.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *A crise internacional e a economia brasileira: o efeito-contágio sobre as contas externas e o mercado de crédito em 2008*. São Paulo: Iedi, abr. 2009.

JACOB, C. A. *Crédito bancário no Brasil: uma interpretação heterodoxa*. Tese de doutorado, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2003.

JUNG, N. L. *As mudanças no Banco do Brasil na década de 1990: identificação, causas e consequências*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2004.

KEYNES, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan. CW, VII. Edição brasileira. São Paulo: Atlas, 1992.

MAIA, G. V. S. *Reestruturação bancária no Brasil: o caso Proer*. Nota Técnica do Banco Central do Brasil, 2002.

KREGEL, J. Is Reregulation of the Financial System an Oxymoron? *Keynote presentation at the 4th Bi-Annual Cross-Border Post Keynesian Conference at the Economics and Finance Department at Buffalo State College (SUNY)* Oct. 2009.

MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*. McGraw Hill, 2008. (First Edition 1986).

MOHAN, R. Transforming Indian banking - in search of a better tomorrow. *Valedictory address delivered by Dr Rakesh Mohan, Deputy Governor of the Reserve Bank of India, at the Bank Economists' Conference 2002, Bangalore, 29 Dec. 2002*.

MOHAN, R. Reforms, Productivity, and Efficiency in Banking: The Indian Experience. *The Pakistan Development Review* 44. Part 1, pp. 505–538, Winter, 2005.

MOHAN, R. Financial Sector Reforms and Monetary Policy: The Indian Experience. Paper presented by Deputy Governor, Reserve Bank of India at the Conference on Economic Policy in Asia at Stanford, organised by Stanford Center for International Development and Stanford Institute for Economic Policy Research, on June 2, 2006.

OLIVEIRA, J. J. *A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira – o período 1995/2001*. Tese de Doutorado. IE/UNICAMP, 2003.

OLIVEIRA, G. C. *Estrutura patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil (1979-2008): teoria, evidências e peculiaridades*. Tese de Doutorado. IE/UNICAMP, 2009.

NASSIF, A. *A economia indiana no período 1950-2004 – da estagnação ao crescimento acelerado: lições para o Brasil?* Texto para discussão 107, BNDES, jan. 2006.

_____. *O Brasil e a Índia frente à crise econômica global*. Texto para discussão 110, BNDES, jun. 2010.

NOVAES, A. *Intermediação Financeira, Bancos Estatais e o Mercado de Capitais: a experiência internacional*. Versão Preliminar, ANBID, 2006. Disponível em <www.anbid.com.br/institucional/documentos_download/Bcos_Estatais_Intern_071106.pdf>.

NOVAIS, L. F. A crise global e a ‘morte súbita’ do PIB brasileiro no 4º trimestre de 2008. In: *Panorama das economias Internacional e Brasileira: dinâmica e impactos da crise global*. Fundap, 2009.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. *Índia lidera em número de cooperativas*, 2010.

PAULA, L. F. Riscos na Atividade Bancária em Contexto de Estabilidade de Preços e de Alta Inflação. *Revista Análise Econômica*, v. 18, n. 33, p. 93-112, 2000.

_____. *A recente onda de bancos europeus no Brasil: determinantes e impactos*. São Paulo: Banco Santos, 2002.

_____. Determinantes e impactos da recente entrada de bancos europeus no Brasil. *Economia*, Curitiba, v. 30, n. 2 (28), p. 35-77, jul./dez. 2004. Editora da UFPR

PAULA, L. F. & MARQUES, M. B. Tendências recentes da consolidação bancária no Brasil. *Análise Econômica*. Porto Alegre, Ano 24, n. 45, p. 235-263, março, 2006.

PATEL, U. R. *Role of state-owned financial institutions in india: should the government “do” or “lead”*. Infrastructure Development Finance Company Limited, Mumbai, India, 2004.

PRATES, D. M. Crédito à indústria. Subprojeto II. Mercado de crédito bancário. In: *Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. BNDES, CECON – Instituto de Economia/ Unicamp, 2009a.

_____. Panorama das economias emergentes: o efeito-contágio da crise. In: *Panorama das economias Internacional e Brasileira: dinâmica e impactos da crise global*. Fundap, 2009b.

_____. Bancos e ciclo de crédito: da estabilização à crise financeira. In: Luiz Cláudio Marcolino; Ricardo de Medeiros Carneiro. (Org.). *Sistema Financeiro e desenvolvimento no Brasil do Plano Real à crise financeira*. São paulo: Publisher Brasil e Editora Gráfica Atitude Ltda, 2010, v. 1, p. 129-159.

_____. *Investimento e transformação estrutural na economia indiana: dois padrões de crescimento (1950-1979 e 1980-2008)*. Texto elaborado para workshop da CEPAL, 2010a.

_____. Saving jobs and creating employment. *In: Country Reviews Outline – Brazil*. OIT, 2010.

PRATES, D. M. & BIANCARELI, A. M. Panorama do ciclo de crédito recente: Condicionantes e características gerais. Subprojeto II. Mercado de crédito bancário. *In: Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. BNDES, CECON – Instituto de Economia/ Unicamp, 2009.

PRATES, D. M. & CINTRA, M. A. M. A estratégia de desenvolvimento da Índia: da independência aos dilemas da primeira década do século XXI. *In: Cardoso Jr., J. Celso; Acioly, Luciana; Matijascic, Milko. Trajetórias recentes de Desenvolvimento: estudo de experiências internacionais selecionadas*. Livro 2. Brasília: IPEA, 2009, p. 379-43.

PRATES, D. M. & CUNHA, A. M. O Efeito-Contágio da Crise Financeira Global nos Países Emergentes. *In: XIV Encontro Nacional de Economia Política*, São Paulo, 2009. SEP, v. I, 2009.

PRATES, D. M., CUNHA, A. M. BICHARA, J. S. *O desempenho diferenciado dos países emergentes no contexto da crise mundial*. Artigo apresentado na XII Reunion de Economia Mundial, realizada na Faculdade de Economia de Santiago de Compostela, Espanha, mai. 2010.

PUGA, F. P. *Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*. Texto para discussão 68, IPEA, mar. 1999.

RAJYA SABHA SECRETARIAT. *Global Economic Crisis and its impact on India*. Occasional Paper Series (4), June, 2009 (RSS).

RANGARAJAN, C. *Indian Economy: Essays in Money and Finance*, UBSPD, New Delhi, 1998.

_____. *The International Financial Crisis and its Impact on India*. Bureau of Parliamentary Studies and Training Lok Sabha, Parliament House, New Delhi, 2009.

RAMASASTRI, A.S. & ACHAMMA, S. *Banking Sector Developments in India, 1980-2005: What the Annual Accounts Speak?* Reserve Bank of India Occasional Papers, v. 27, No. 1 and 2, Summer and Monsoon, 2006.

RBI. *Publications, Evolution of Banking in India*; 2008a. Disponível em <<http://www.rbi.org.in>>.

_____. *Publications, Lending and Investment Operations of Banks*, 2008b. Disponível em <<http://www.rbi.org.in>>.

_____. *Report on Trend and Progress of Banking in India 2008-09*, 2009. Disponível em <<http://www.rbi.org.in>>.

_____. *Global Financial Crisis and the Indian Economy*. Report on Currency and Finance 2008-09, 2010. Disponível em <<http://www.rbi.org.in>>.

_____. *Developments in Cooperative Banking*, 2010. Disponível em <<http://www.rbi.org.in>>.

_____. *Database on Indian Economy and Handbook of Statistics on Indian Economy*. Disponível em <<http://www.rbi.org.in>>.

REDDY, Y. V. *Monetary and Financial Sector Reforms in India: A Practitioner's Perspective*. Draft for Discussion for Private Circulation. Reserve Bank of India, April 2002.

REDDY, Y. V. *Banking sector reforms in India - an overview*. Address by Dr Y V Reddy, Governor of the Reserve Bank of India, at the Institute of Bankers of Pakistan, Karachi, 18 May 2005.

RIBEIRO, J. Em seis meses, 'Minha Casa, Minha Vida' cumpriu apenas 8,9% da meta. *Portal G1*, 10/10/09.

ROLAND, C. *Banking sector liberalization in India*. Paper prepared for "Ninth Capital Markets Conference" at the Indian Institute of Capital Markets, 2008.

RODRIGUES, A. BB também será agente do Minha Casa, Minha Vida, diz Bendine. *Valor Online*, 28/04/2009.

SBI. STATE BANK OF INDIA, *Annual Report 2008/2009*, 2009.

_____. *Evolution*, [200?]. Disponível em <www.statebankofindia.com>. (SBI EVOLUTION)

SHARMA, V. K. *The international financial crisis and India – the impact, response and outlook*. Conference on “Doing Business with India”, jointly sponsored by the Confederation of Indian Industry and The Indian High Commission, Johannesburg, 23 Jul. 2009.

SINGH, S. *Global Financial Crisis and Indian Economy: Impact Assessment, Policy Responses and Recovery*, 2009. Disponível em www.aercafrica.org.

SINHA, S. A Report on Advances management . ICFAI Business School, maio de 2009.

STILBEN, A. *A História do Banco do Brasil – O Banco do Brasil e a Primeira República* - capítulo 9, 2008. Disponível em <www.bb.com.br>.

SUBBARAO, D. *The global financial turmoil and challenges for the Indian economy* . Speech at the Bankers' Club, Kolkata, 10 Dec. 2008.

_____. *India - Managing the Impact of the Global Financial Crisis*. Speech delivered at the Confederation of Indian Industry's National Conference and Annual Session 2009 in New Delhi on March 26, 2009.

TORRES FILHO, E. T. & BORÇA JR, G. R. Crise coloca em xeque ciclo de expansão do mercado internacional. *Visão do Desenvolvimento*. n. 64, BNDES, maio de 2009.

TRADING ECONOMICS. Indicators. Disponível em < www.tradingeconomics.com>.

VARMA, R. J. *Indian Financial Sector and the Global Financial Crisis*. Vikalpa, v. 34, n. 3, jul/set, 2009.

VIDOTTO, C. A. Crise e reestruturação de uma estatal financeira: Banco do Brasil, do Cruzado ao Real. *Revista de Economia*, UFPR, Curitiba, v. 24, p. 45-74, 2000

_____. *O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa*. Um balanço das mudanças estruturais. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2002.

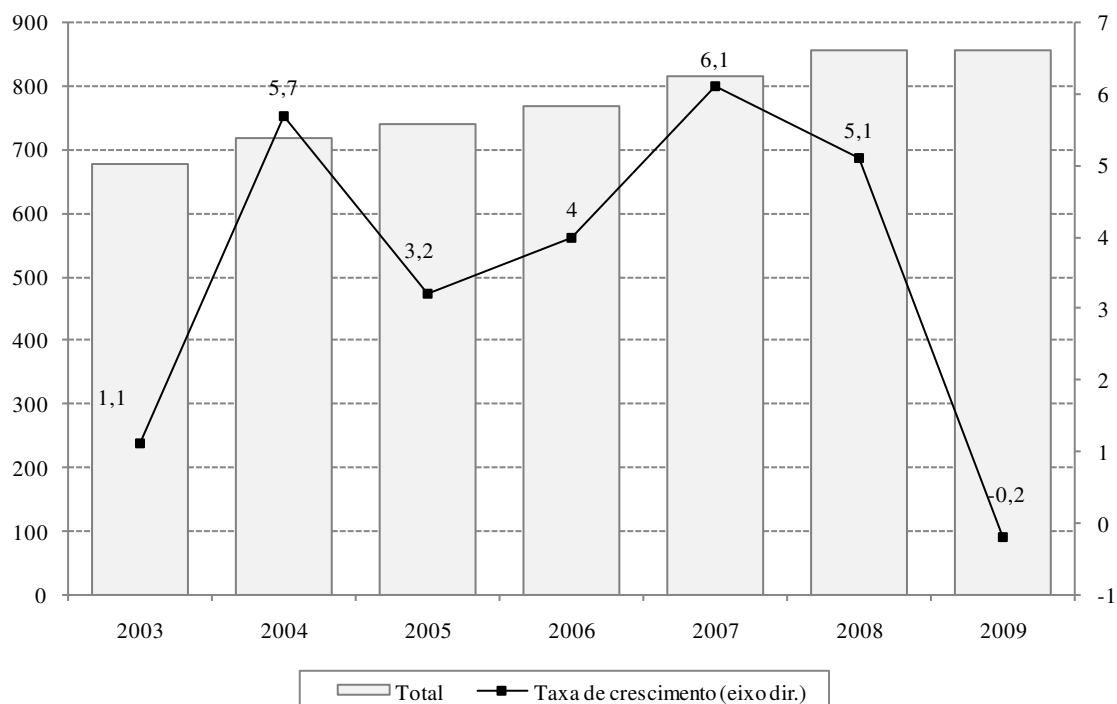
_____. *Reestruturação patrimonial e financeira dos bancos federais e trajetória econômica nos anos noventa*. Niterói: Departamento de Economia/UFF, 2003.

_____. *Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 57-84, jan./jun. 2005.

WORLD BANK. World Development Indicators. Disponível em <data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

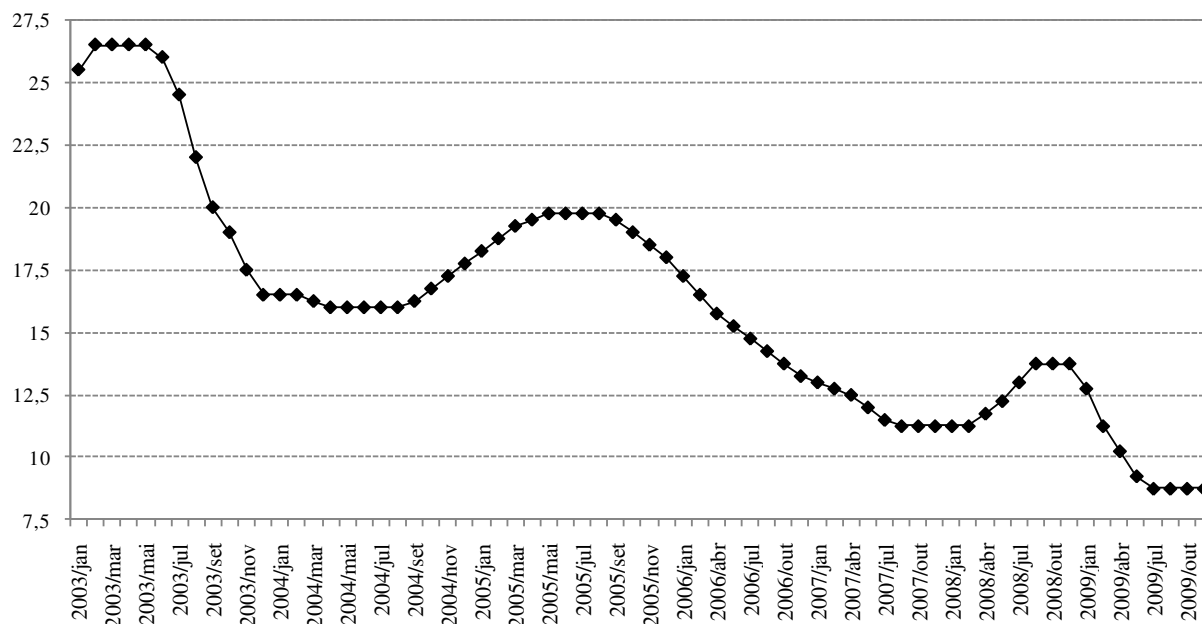
Anexo I – Brasil

Gráfico A.I.1. PIB a preços constantes (em bilhões de US\$ de 2000) e taxa de crescimento anual (%)



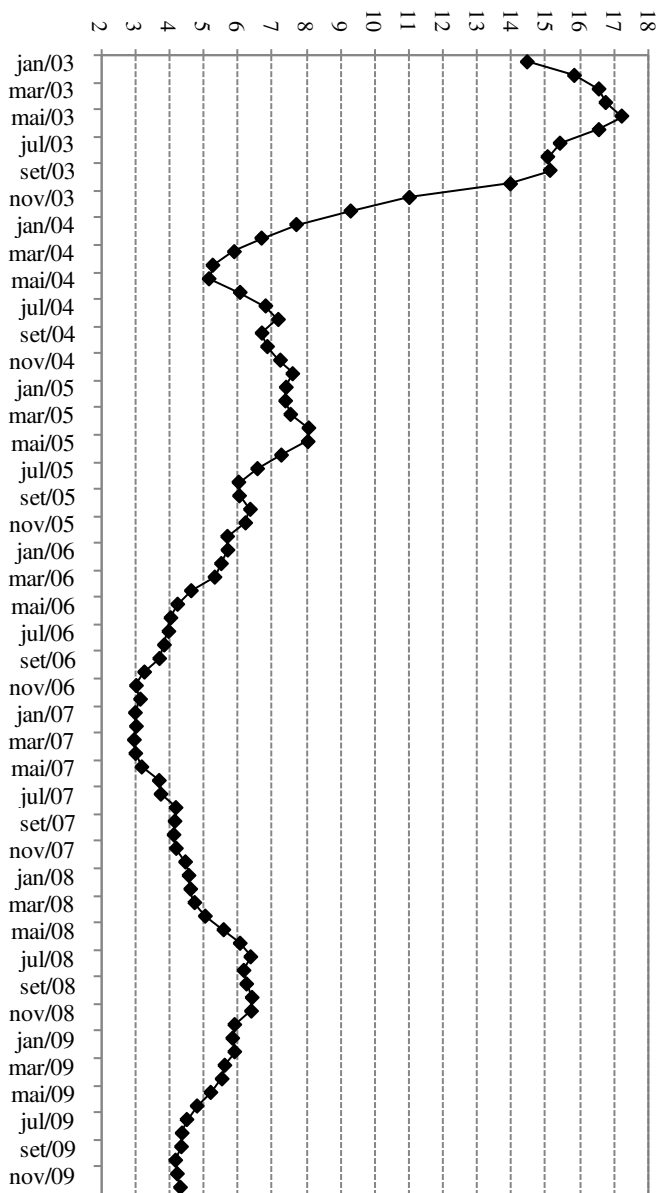
Fonte: World Development Indicators, World Bank. Elaboração própria.

Gráfico A.I.2. Evolução da meta da taxa Selic (% a.a.)



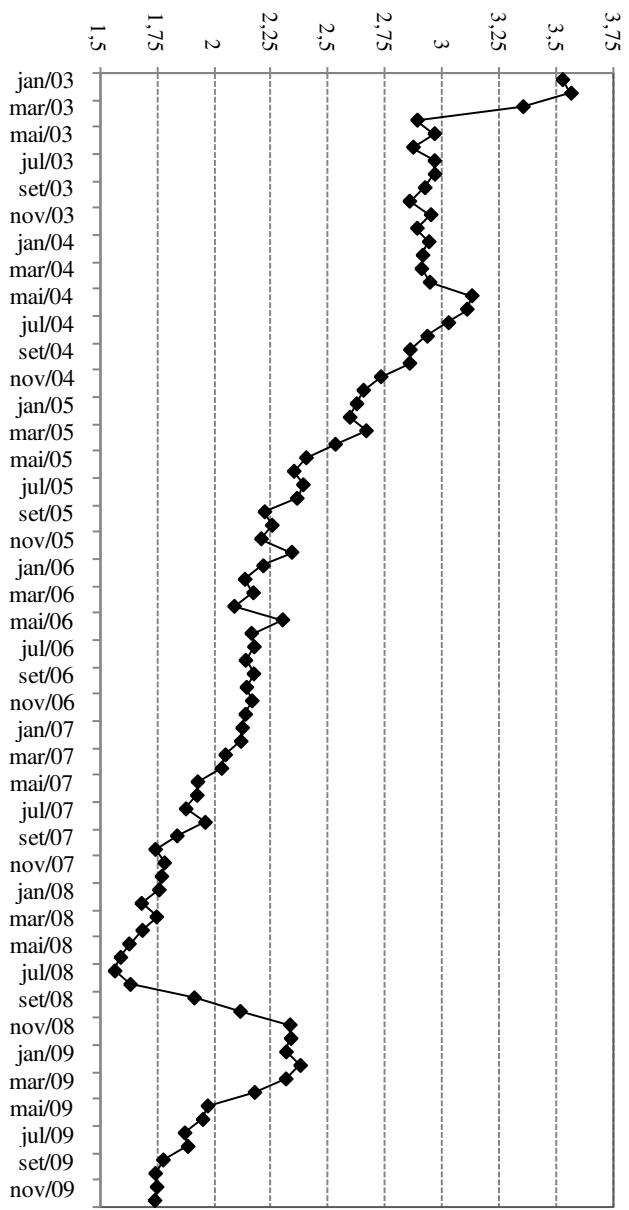
Fonte: Bacen. Elaboração própria.

Gráfico A.I.3. Evolução do IPCA acumulado em 12 meses (%)

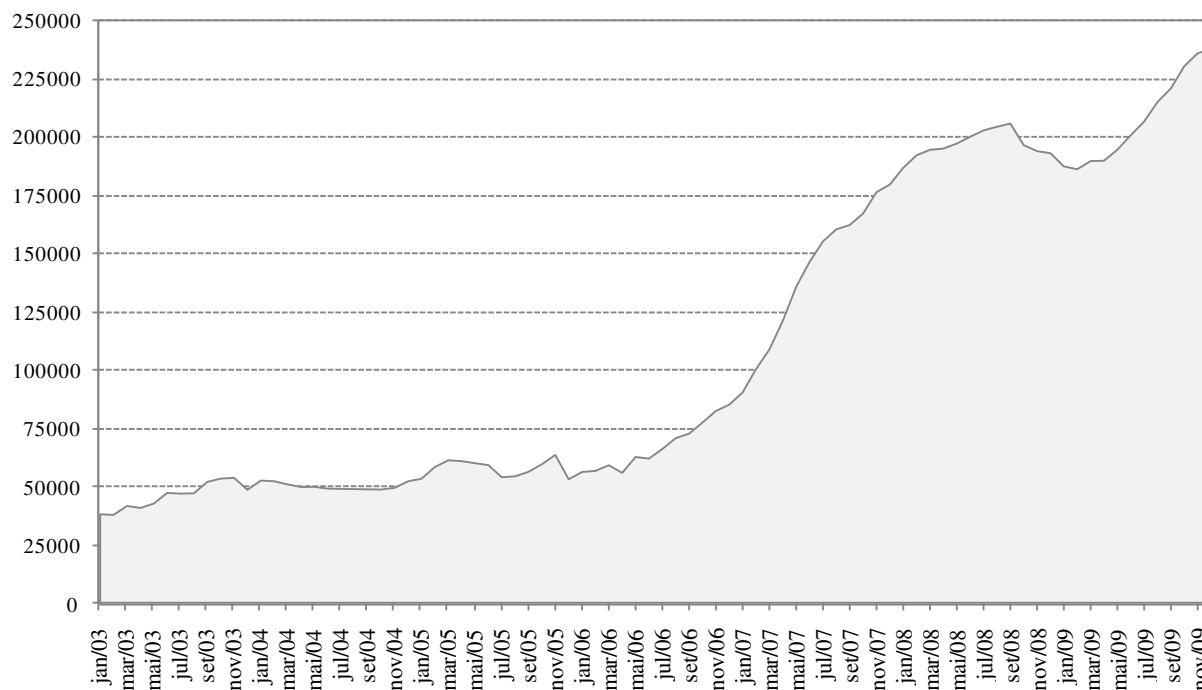


Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

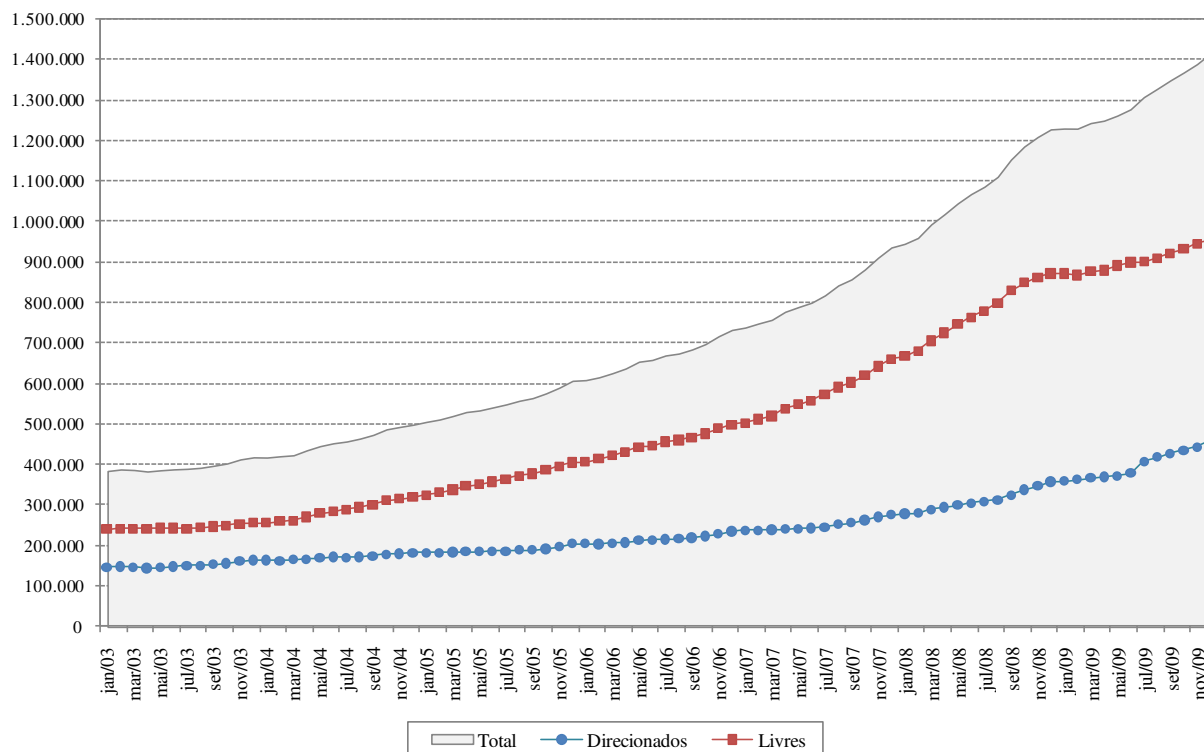
Gráfico A.I.4. Evolução da taxa de câmbio média mensal do Real em relação ao dólar (US\$, venda)



Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

Gráfico A.I.5. Evolução do total de reservas internacionais (US\$ milhões)

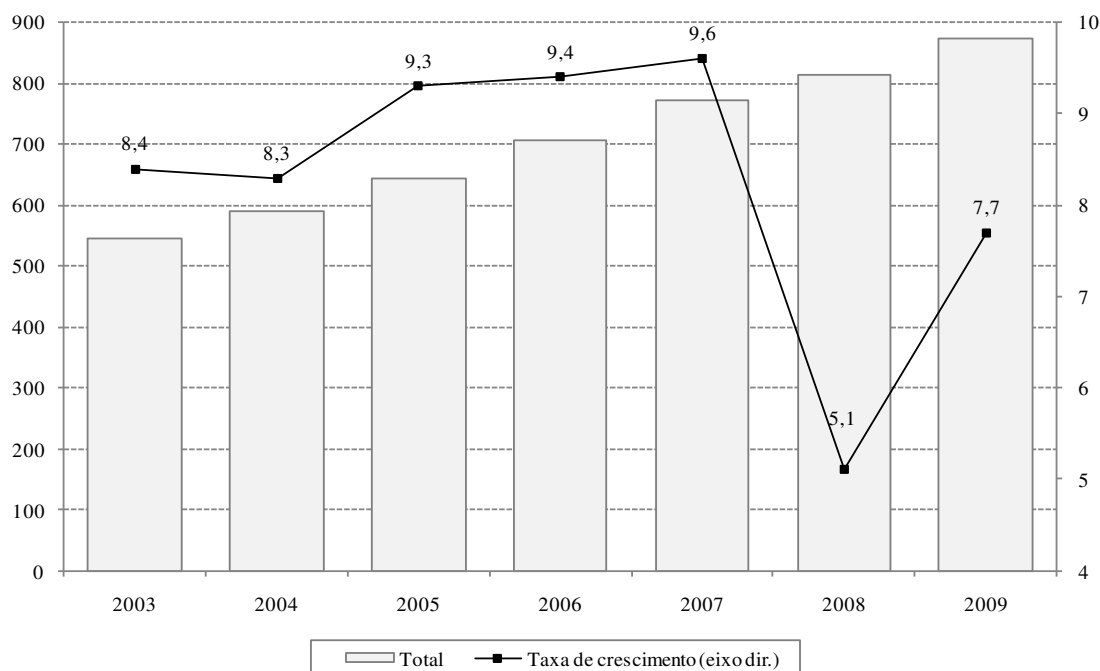
Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

Gráfico A.I.6. Evolução do saldo das operações de crédito no Brasil (R\$ milhões)

Fonte: Séries temporais, Bacen. Elaboração própria.

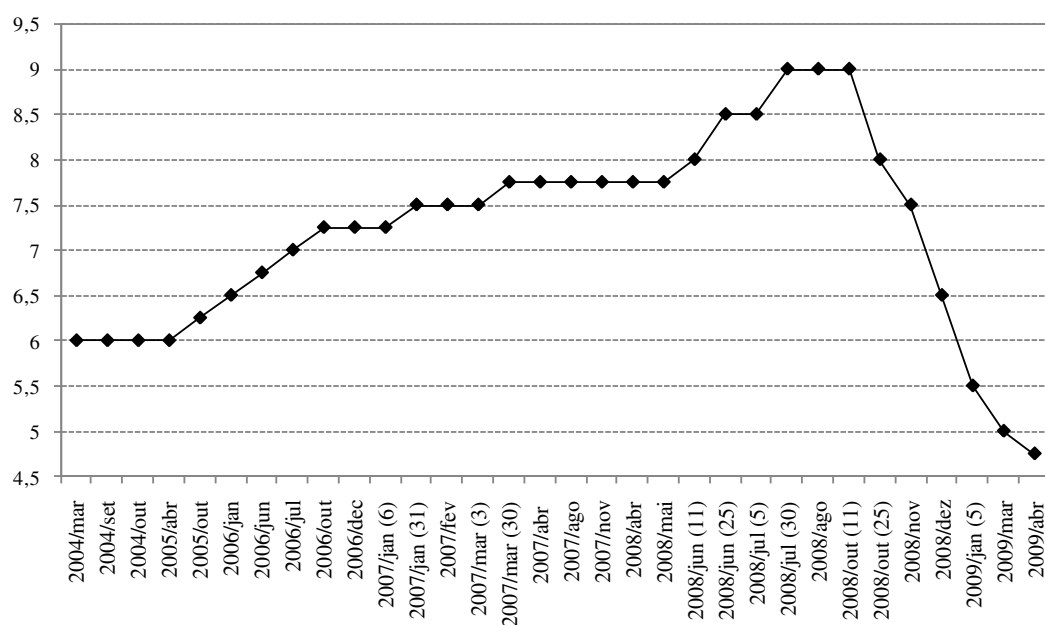
Anexo II – Índia

Gráfico A.II.1. PIB a preços constantes (em bilhões de US\$ de 2000) e taxa de crescimento anual (%)



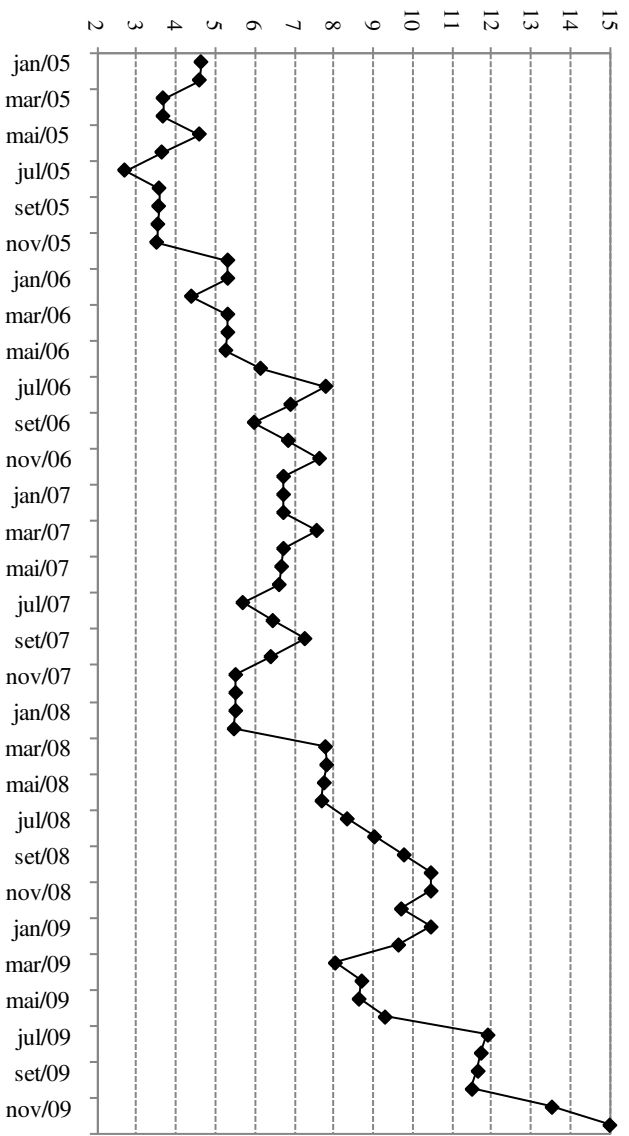
Fonte: World Development Indicators, World Bank. Elaboração própria.

Gráfico A.II.2. Evolução da Repo Rate (% a.a.)



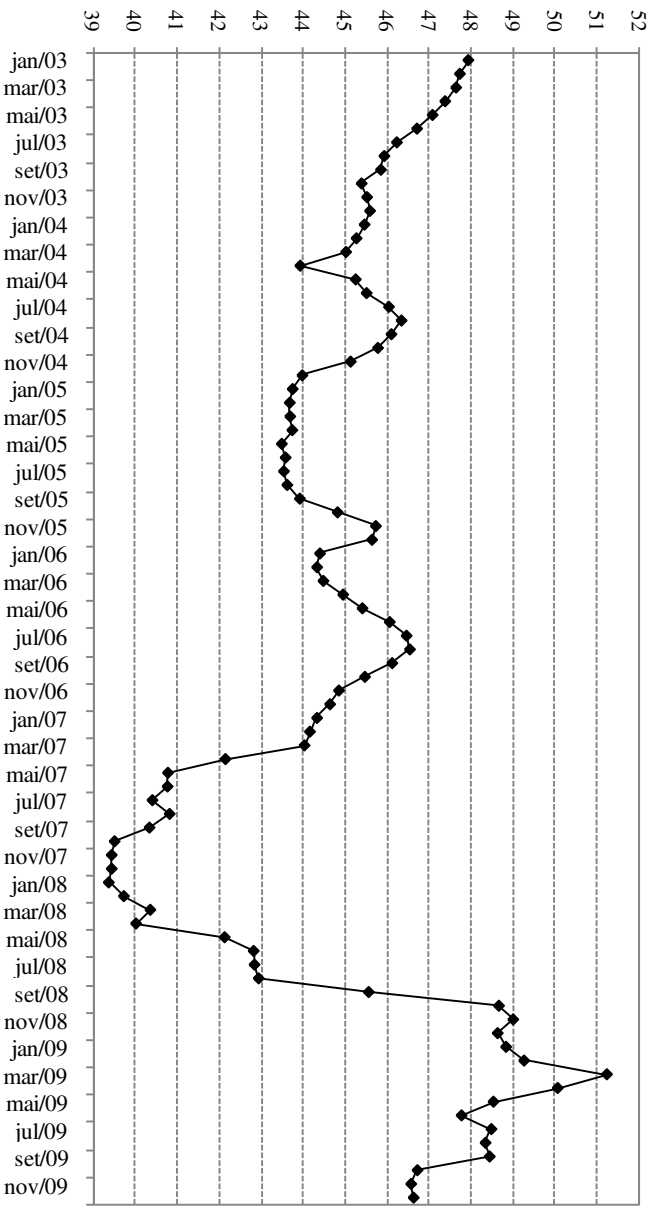
Fonte: RBI. Elaboração própria.

Gráfico A.II.3. Evolução do índice de preços ao consumidor (% anual)

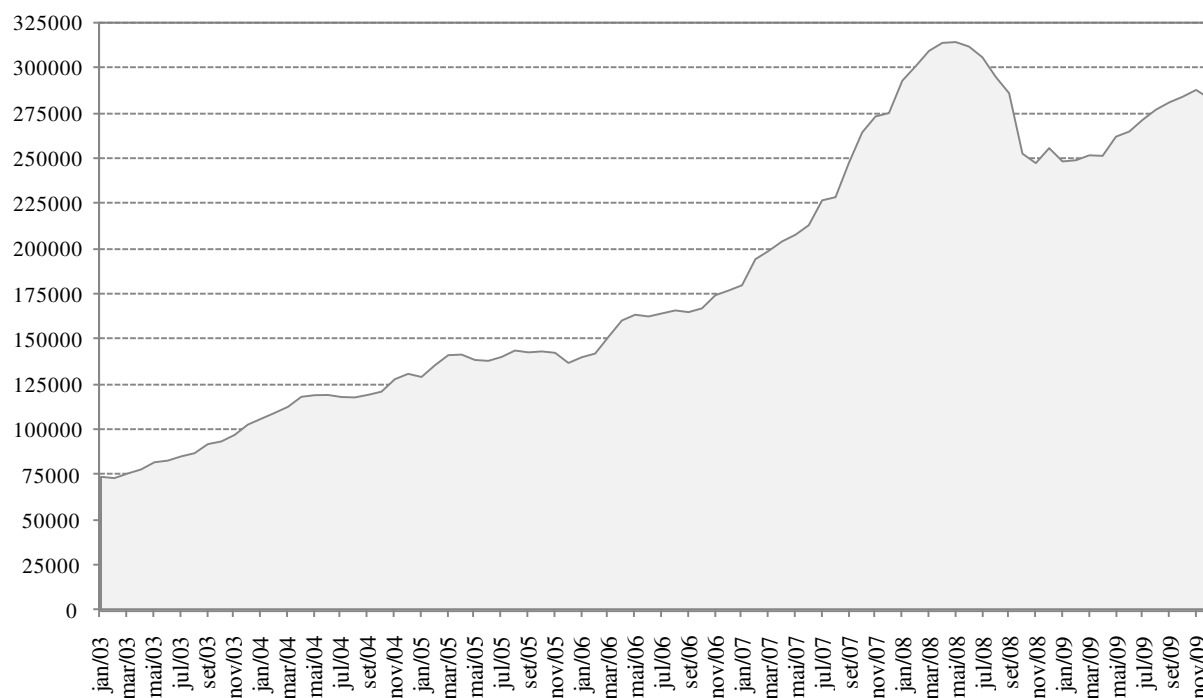


Fonte: Trading Economics/Indicators. Elaboração própria.

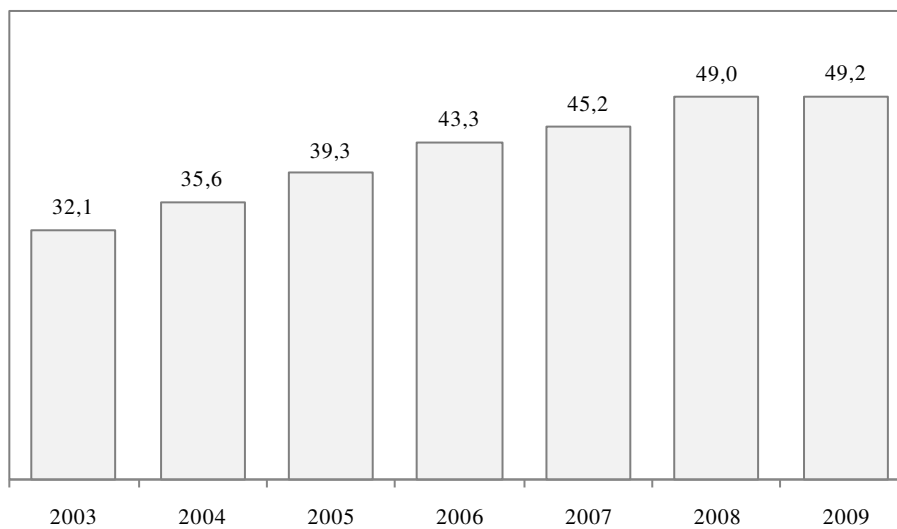
Gráfico A.II.4. Evolução da taxa de câmbio média mensal da rúpia em relação ao dólar (US\$)



Fonte: RBI. Elaboração própria.

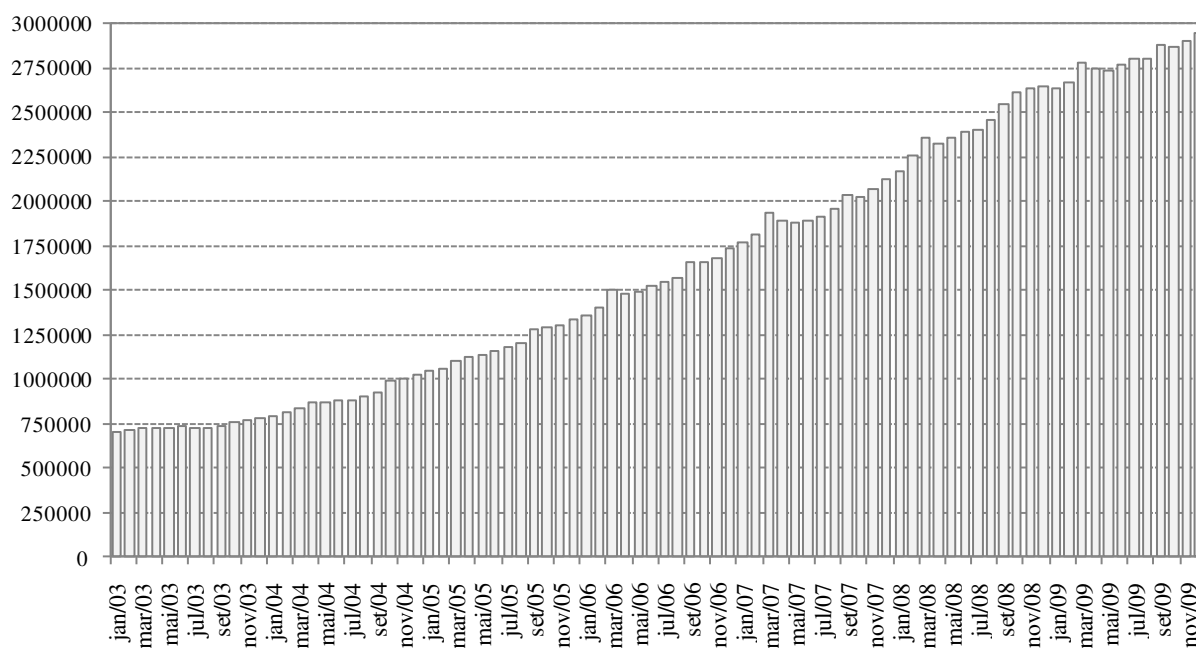
Gráfico A.II.5. Evolução do total de reservas internacionais (US\$ milhões)

Fonte: RBI. Elaboração própria.

Gráfico A.II.6. Crédito doméstico ao setor privado (% PIB)

Fonte: World Development Indicators, World Bank. Elaboração própria.

Gráfico A.II.7. Evolução do crédito bancário em Rupees Crore¹



Fonte: RBI. Elaboração própria.

¹ Essa é uma unidade de apresentação comum dos dados indianos (1 crore = 10 milhões). Como ilustração em dezembro de 2009, o total do crédito bancário indiano ultrapassou os 29 trilhões de rúpias.