
financiamiento del desarrollo

A experiência brasileira com
instituições financeiras de
desenvolvimento

Carlos Eduardo de Freitas



Projeto CEPAL/BID “El reto de acelerar el crecimiento en
América Latina y el Caribe”

Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, noviembre de 2005

Este documento foi elaborado por Carlos Eduardo de Freitas, consultor do projeto “El reto de acelerar el crecimiento en América Latina y el Caribe” (BID 03/098). Este é um projeto que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) desenvolve na Unidade de Estudos Especiais da Secretaria Executiva, com a colaboração e financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O autor agradece os comentários de Daniel Titelman, experto em política monetária e financeira da Unidade mencionada, a uma primeira versão de este trabalho.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL.

Publicação das Nações Unidas
ISSN versão impressa 1564-4197
ISSN versão eletrônica 1680-8819

ISBN: 92-1-322750-7
LC/L.2328-P

Nº de venta: P.05.II.G.115

Copyright © Nações Unidas, novembro de 2005. Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

Índice das matérias

Sumário e conclusões	7
I. A crise das instituições financeiras de desenvolvimento (IFD's)	9
Seção 1 O colapso econômico do início da década de 1980	11
Seção 2 A débacle das instituições financeiras públicas dos Estados	11
Seção 3 Os Bancos de desenvolvimento.....	19
Seção 4 As Agências de fomento	21
Seção 5 Situação atual do sistema bancário brasileiro.....	24
II. A gestão governamental de instituições financeiras	27
Seção 1 Bancos estatais e bancos de desenvolvimento na experiência brasileira	27
Seção 2 O moral hazard.....	29
Seção 3 Instituições Financeiras de Desenvolvimento, gestão governamental, maximização de lucros e privatização ..	30
Apêndice: Bancos de desenvolvimento, bancos de investimento e maximização de lucros	35
III. Fundos fiscais e a estrutura de <i>funding</i> das instituições financeiras de desenvolvimento	37
Seção 1 Fundos fiscais e parafiscais de desenvolvimento	37
Seção 2. FAT — Fundo de amparo ao trabalhador.....	41
Seção 3. Fundos Constitucionais de Financiamento — FCO, FNO e FNE.	42
Seção 4. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS	47
Seção 5. Estrutura de <i>funding</i> das instituições financeiras de desenvolvimento.....	52

IV. Estrutura dos ativos das instituições financeiras de desenvolvimento – IFD's	59
Seção 1 A importância das IFD's na oferta de crédito	59
Seção 2. Um programa de crédito de sucesso	63
Seção 3. Uso de agentes financeiros	65
Seção 4. A estabilidade econômica e as perspectivas das IFD's. Novos Instrumentos de Desenvolvimento Financeiro	67
Seção 5. Repressão financeira. Direcionamentos de crédito e inflação. Um exemplo de insucesso.	71
Seção 6. Regras de constituição de provisões e as instituições financeiras de desenvolvimento. A Resolução 2.682 do CMN.	72
V. Instituições financeiras de desenvolvimento: vale a pena?	75
Anexos	85
Bibliografia	115
Serie financiamiento del desarrollo: números publicação	117

Índices das tabelas

Tabela 1	Instituições financeiras públicas evolução por natureza e controle acionário	15
Tabela 2	Instituições financeiras públicas evolução por controle acionário	15
Tabela 3	Patrimônio do FAT	42
Tabela 4	Arrecadação da contribuição PIS/PASEP e direcionamento de recursos para o tesouro nacional	42
Tabela 5	Taxas de juros para os mutuários FNO, FNE e FCO	44
Tabela 6	Distribuição de riscos e del-credere - impactos sobre os bancos agentes e fundos de financiamento (exercício teórico)	45
Tabela 7	Fundos constitucionais fluxos anuais	47
Tabela 8	FGTS — Operações de crédito	49
Tabela 9	FGTS — Ativo	51
Tabela 10	Estrutura de funding - instituições típicas de desenvolvimento dezembro de 2002	53
Tabela 11	Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal: Participação no Sistema Financeiro	54
Tabela 12	Estrutura de funding - instituições típicas de desenvolvimento dezembro de 1995	55
Tabela 13	Créditos do sistema financeiro por prazos dezembro de 2002	62

Índices de quadros

Quadro 1	Instituições Financeiras Estatais: Liquidações extrajudiciais, RAET's, liquidações ordinárias e privatizações	17
Quadro 2	Valor do ativo dos fundos fiscais e para-fiscais de desenvolvimento posições em dezembro/2002	39
Quadro 3	Empréstimos do sistema financeiro	40

Índices dos anexos

Notas & Observações	87	
Anexo I	Reconciliação do valor das operações de crédito do sistema financeiro público. Dezembro de 2002	88
Anexo II	Contas Consolidadas das instituições financeiras de desenvolvimento (Agências de Fomento, BD's, BNDES, BNB e BASA)	91
Anexo III	Balanço dos Bancos de Desenvolvimento	93
Anexo IV	Balanço das agências de fomento	94
Anexo V	Balanço do BNDES	95
Anexo VI	Balanço do BNB	97
Anexo VII	Balanço do BASA	98

AnexoVIII	Balanço da Caixa Econômica Federal (CEF).....	99
Anexo IX	Balanço do Banco do Brasil (BB).....	100
Anexo X	Contas Consolidadas das instituições financeiras de desenvolvimento (inclusive BB e CEF).....	102
Anexo XI	Balanço da Nossa Caixa.....	104
Anexo XII	Balanço do Banpará.....	105
Anexo XIII	Balanço do BRB.....	106
Anexo XIV	Balanço do Banese.....	107
Anexo XV	Balanço do Banestes.....	108
Anexo XVI	Balanço do Banrisul.....	109
Anexo XVII	Contas Consolidadas das instituições financeiras de desenvolvimento (conceito amplo, inclui bancos estaduais).....	110
Anexo XVIII	Lista dos entrevistados.....	113

Sumário e conclusões

O objetivo do presente estudo é passar em revista a experiência brasileira com as **Instituições Financeiras de Desenvolvimento** (IFD's) à luz, principalmente, da crise bancária da década de 1990. Esta crise abalou os alicerces de credibilidade das IFD's e semeou dúvidas sobre a sua efetiva contribuição para o desenvolvimento econômico. Em que medida elas ainda fazem sentido, e sob que condições deveriam continuar a existir? Estas são as perguntas centrais em torno das quais gira o trabalho.

A crise das IFD's é examinada a partir dos seus condicionantes macroeconômicos, políticos, institucionais e ideológicos. Perscrutou-se o futuro das IFD's com a consciência de que o cenário dos anos 80 e 90 provavelmente não se repetirá daqui para frente. Além disso, examinaram-se medidas que podem ser tomadas pelo Governo e que melhorariam a forma de atuação das IFD's, permitindo-lhes desempenho mais eficiente e menos sujeito a turbulências.

A pesquisa trabalha basicamente com análises qualitativas, inclusive fazendo uso de entrevistas com um conjunto de destacados economistas, auditores, inspetores de bancos e administradores de instituições financeiras,¹ com participação direta na administração e supervisão das IFD's.

O estudo está dividido em 5 capítulos. O capítulo I descreve a crise das IFD's, concluindo (Seção 5) com o panorama atual do sistema financeiro do Brasil. O capítulo II tem um caráter conceitual e examina a gestão governamental de instituições financeiras na

¹ O Anexo XVIII traz a lista dos entrevistados.

perspectiva da experiência brasileira. Desenvolve, em sua Seção 3, um pequeno aparato lógico para análise das condições teóricas sob as quais faria sentido o Governo operar instituições financeiras de desenvolvimento.

O capítulo III analisa a estrutura de recursos das IFD's, destacando a importância dos fundos fiscais e parafiscais, hoje, no Brasil, praticamente as únicas fontes de capital de longo prazo em moeda nacional, isto é, em reais. Embora com imensa capilaridade e respondendo por quase metade das captações de depósitos no País, as duas grandes instituições financeiras públicas federais, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, pouco uso podem fazer desse potencial em termos de empréstimos de longo prazo. A memória ainda recente de 5 décadas de inflação concentra os poupadores no curto prazo. A inflação galopante dos anos 80 e 90 continua a produzir suas conseqüências. A estabilização dos preços é apenas o primeiro passo da estabilização da moeda.

O capítulo IV contempla a importância das IFD's na oferta de crédito, e as suas perspectivas no Brasil sob a hipótese de um esperado desenvolvimento financeiro do País. Finalmente o capítulo V apresenta um resumo do estudo, com as principais conclusões e recomendações. Basicamente, conclui-se que as IFD's são indispensáveis no futuro imediato, mas o seu papel a mais longo prazo é sujeito a controvérsias. As recomendações, em linhas gerais, seriam:

- 1) concentrar as IFD's no âmbito federal;
- 2) formatá-las basicamente como bancos de desenvolvimento puros;
- 3) fortalecer os órgãos de controle;
- 4) insistir na estabilidade macroeconômica, com redução da dívida pública;
- 5) desenvolver os instrumentos do mercado financeiro e os mercados de capitais, reduzindo a repressão financeira.

I. A crise das instituições financeiras de desenvolvimento (IFD's)

A crise bancária que aflora em seguida à estabilização monetária resultante do Plano Real, formalmente lançado em 1º/07/1994, encontra seus antecedentes na longa crise econômica brasileira iniciada com a recessão de 1981 e que se estende até hoje, isto é, até o início de 2004. São 23 anos de estagnação econômica, dos quais 13 foram de inflação galopante. O processo hiperinflacionário cessa em 1994, mas deixa uma herança de problemas, a começar pela fragilidade do sistema financeiro.

No final do ano de 1994 foram decretadas as intervenções no Banespa (Banco do Estado de São Paulo) e no Banerj (Banco do Estado do Rio de Janeiro). Em 1995 quebraram dois bancos privados importantes, o Banco Nacional e o Banco Econômico. Daí em diante a crise se alastrou. Inúmeros bancos privados fecharam as portas ou foram absorvidos por outros bancos. Sete bancos comerciais estaduais foram liquidados, onze foram privatizados, além de um federal, o Banco Meridional, e três, que foram federalizados, aguardam os leilões de privatização.

No Banco Central, metodologias de trabalho foram radicalmente alteradas, as equipes profundamente renovadas, e passou-se a atribuir absoluta prioridade à higidez do sistema bancário. As exigências de capital superaram as próprias recomendações do Consenso de Basileia. Colocaram-se em prática novas regras de constituição de provisões para as carteiras de empréstimos, que levavam em conta parâmetros

econômicos e riscos potenciais, indo além da tradicional sistemática de olhar apenas atrasos de pagamentos de cada operação, individualmente (ver Capítulo IV, Seção 6). Disseminou-se no Banco Central a visão de que os bancos públicos, principalmente os estaduais, eram um mal em si próprios, não havia blindagem possível contra a ingerência política em suas administrações, e deviam ser eliminados.

O universo das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD) no Brasil compreende os 5 **bancos federais**,² e as instituições controladas pelos **Estados**, a saber: **Bancos de Desenvolvimento**,³ **Agências de Fomento**,⁴ e os seis **bancos comerciais estaduais** que restam ainda em funcionamento.⁵ Todos eles, isto é os bancos comerciais estaduais, detêm carteiras de desenvolvimento, e devem ser incluídos nesse conjunto. São bancos públicos que só se justificam em termos de apoio ao financiamento do desenvolvimento. Já os bancos estaduais federalizados não se incluem no conjunto das IFD's. Eles não têm mais nenhum papel a desempenhar em termos de financiamento do desenvolvimento, uma vez que se encontram em processo de privatização; foram federalizados com esse único objetivo.

Por fim, se deveria registrar a FINEP —Financiadora de Estudos e Projetos— agência do Governo Federal de financiamento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica. Subordinada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, gerencia diversos fundos financeiros constituídos com recursos fiscais e parafiscais, com base nos quais concede empréstimos e provê recursos não reembolsáveis de apoio aos processos de P&D.

A década de 1990 foi marcada pela quase extinção das instituições financeiras estatais controladas pelos Governos estaduais. Os Bancos de Desenvolvimento e os bancos comerciais estaduais praticamente desapareceram.

Os bancos públicos federais passaram por um rigoroso saneamento, que os livrou dos ativos insubsistentes ou lhes proporcionou recursos para a capitalização necessária à constituição das provisões contábeis, com o devido reconhecimento das perdas.

Foi firmado o princípio de que os bancos federais deveriam efetivamente se submeter à fiscalização e autoridade do Banco Central. A tradição não era essa, e o estabelecimento do princípio custou controvérsias e tentativas de resistência com uso de pressões políticas. Os bancos federais não estão sujeitos a intervenções ou à liquidação extrajudicial; contam com uma espécie de garantia implícita do Governo Federal, mas a exposição pública de desequilíbrios patrimoniais pode eventualmente comprometer a liquidez dessas instituições (ver Capítulo V a propósito dos privilégios das instituições financeiras públicas federais). Entretanto, seus dirigentes podem ser objeto de Processos Administrativos e punições no âmbito do Banco Central, o que sempre é um elemento inibidor de más práticas bancárias.

² Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (BASA), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

³ Hoje reduzidos a 3: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), controlado pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

⁴ O Anexo IV lista as 10 agências de fomento existentes em dezembro de 2002.

⁵ Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES), Banco de Brasília (BRB), controlado pelo Distrito Federal, Banco do Estado de Sergipe (BANESE), Banco do Estado do Pará (BANPARÁ) e Nossa Caixa, controlado pelo Estado de São Paulo.

Seção 1 O colapso econômico do início da década de 1980

O ciclo de prosperidade que se seguiu ao programa de estabilização do triênio 1964/66 interrompe-se sob o imperativo de novo ajuste econômico em 1981, determinado pelo choque dos juros internacionais com forte desequilíbrio do balanço de pagamentos em transações correntes. A interrupção dos fluxos de empréstimos e investimentos externos em 1982, após a guerra das Malvinas e a moratória mexicana, torna inviável o financiamento do balanço de pagamentos e o giro da dívida externa em termos de mercado.

O Brasil se viu obrigado a reverter abruptamente um déficit em transações correntes que chegara a mais de 6% do PIB. O país entra em recessão em 1981 e só começa a ensaiar uma recuperação no 2º semestre de 1984. Contudo, o ajuste externo não foi acompanhado do ajuste interno. A inflação pulou para 100% a.a. e depois para 200% a.a..

A instabilidade do Governo Sarney (1985 a 1990),⁶ o retrocesso institucional aliado ao viés marcadamente desestabilizador das finanças públicas que caracterizaram a nova Constituição brasileira de 1988, ademais da persistente escassez de capitais estrangeiros, resultaram em inflação galopante, praticamente uma hiperinflação. A dispersão de preços sob tais condições, associada à alta volatilidade da atividade econômica, tornou o crédito de médio prazo um tipo de operação extremamente arriscado. As carteiras já existentes certamente se deterioraram em função da turbulência macroeconômica das décadas de 1980 e de 1990, até o Plano Real, em 1º/07/94. E, note-se, isto talvez tenha ocorrido, em certa medida, até mesmo independentemente da forma e dos critérios sob que originalmente tenham sido deferidos os créditos.

A estabilização monetária conseqüente ao Plano Real acabou com os ganhos do *float* inflacionário. A taxa de encaixe compulsório sobre os depósitos à vista foi elevada a 100%.⁷ Esta medida impediu, inclusive, que os bancos de rede, como os bancos comerciais estaduais, compensassem uma parte da perda do *float* com o crescimento dos depósitos à vista. Vieram à tona todas as fragilidades das instituições financeiras públicas estaduais. Em agosto de 1996 o Governo lança o PROES, Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária, com o objetivo de estimular o fechamento ou privatização dos bancos comerciais estaduais, bem como a substituição dos bancos de desenvolvimento por agências de fomento.

Seção 2 A débâcle das instituições financeiras públicas dos Estados

Esses conglomerados financeiros sob controle dos Governos dos Estados haviam causado sucessivos problemas ao Banco Central na esteira da crise de balanço de pagamentos e de dívida externa de 1982, isto é, desde bem antes da crise bancária de meados dos 90. Alguns bancos comerciais estaduais sofreram intervenções ou chegaram mesmo a serem fechados. Posteriormente, reabriram as portas ou obtiveram suspensão das respectivas intervenções, apenas para reincidir em seguida nos mesmos problemas. Exemplos disso foram os bancos do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), do Estado de Santa Catarina (Besc), do Rio Grande do Norte, de Alagoas e do Piauí.

⁶ O Presidente José Sarney Governou o País de março de 1985 a março de 1990. Fora eleito Vice-Presidente na chapa de Tancredo Neves, que não chegou a assumir o Governo em virtude de doença que resultou no seu falecimento logo depois.

⁷ A elevação para 100% foi na margem, isto é, sobre os aumentos dos depósitos à vista. Entretanto, a economia vinha de uma situação de hiperinflação e entrava em processo de monetização. Assim, o impacto foi praticamente de um compulsório de 100% sobre os saldos. Aliás, a legislação brasileira admite taxa de até 100% de encaixes compulsórios sobre os saldos de depósitos à vista, mas limita a 60% a incidência sobre outros recursos à vista dos bancos que também estejam sujeitos aos recolhimentos.

Dois programas de recuperação das instituições estaduais foram colocados em prática nos anos 80, sem sucesso. O PAC – Programa de Apoio Creditício – aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 20/07/83. Posteriormente, veio o PROREF – Programa de Recuperação Econômico-Financeira – aprovado em 04/04/84 pelo CMN. O PROREF foi objeto, mais tarde, de aperfeiçoamentos, que também não deram resultado. Depois, no início de 87, já como uma tentativa mais radical de resolver o problema, foi instituído o Regime de Administração Especial Temporária (RAET), regime de intervenção em que o banco continua aberto operando normalmente, com administração nomeada pelo Banco Central (Decreto-lei 2.321, de 25/02/87).

O RAET não deu bons resultados. Não estando associado a injeções de dinheiro novo no banco, a percepção de risco do mercado não mudava. Por conseguinte, as instituições financeiras sob RAET continuavam a perder depósitos e a ter que pagar elevados prêmios na captação interbancária.

Nas oportunidades em que foi possível carrear recursos para saneamento dos bancos, e eles retornaram ao controle do Estados, acabaram quebrando novamente. Só quando o Banco Central passou a exigir a privatização ou a liquidação, o que veio a ocorrer com o PROES, encerrou-se este círculo vicioso.

Porém houve exceções, como o Banco do Estado da Paraíba e o BRDE, que retornaram às suas operações normais com aparente sucesso. Aliás, o Banco do Estado da Paraíba, depois de ficar 3 anos e meio sob regime de liquidação extrajudicial, de setembro de 1990 a março de 1994, reabriu as portas e operou normalmente até a privatização em novembro de 2001, como banco lucrativo e sem qualquer recurso ao PROES (ver Quadro I).

É importante ter em mente que a débâcle desses conglomerados estaduais não teve causa única. Foram diversos os fatores que para ela concorreram. Entretanto, cada caso teve as suas peculiaridades, com a prevalência de um ou outro conjunto de determinantes.

De maneira geral tinham dificuldades de sobrevivência no contexto extremamente competitivo que emergiu da estabilização monetária do Plano Real, em face do estreitamento de margens, com a eliminação do *float* inflacionário e a imposição de reservas compulsórias de 100% dos depósitos à vista. Faltavam-lhes escala, tecnologia, flexibilidade administrativa, agilidade operacional, e, em alguns casos, equipes qualificadas.

Mas o problema central residia nas carteiras de empréstimos ilíquidas, construídas sem observância das normas da boa técnica bancária, seja por incompetência ou desídia, seja em função de interesses político-partidários dos governadores dos Estados e seus correligionários. Os departamentos de cobrança e recuperação de créditos eram inoperantes, por falhas administrativas e por conveniências políticas. Planos de cargos e salários e programas de aposentadorias generosos e incompatíveis com a lucratividade desses bancos, ou com a concorrência, também eram parte da receita de fracasso.

Alguns bancos concentraram as aplicações junto aos Governos dos Estados controladores. O Banespa chegou a ter algo como 80% de seus empréstimos concentrados, de forma direta ou indireta, no Governo do Estado de São Paulo. A deterioração das finanças públicas paulistas, em meio à estagnação e à inflação galopante da segunda metade dos anos 80 e primeira metade dos 90, tornou a carteira de empréstimos do Banespa ilíquida.⁸ Seguiu-se a conseqüente pressão sobre os depósitos e finalmente a crise de liquidez que determinou a intervenção do Banco Central neste, que era um dos mais importantes bancos do País, de longa tradição, e, de longe, o maior dos estaduais.

⁸ O processo de deterioração fiscal atingiu praticamente todos os Estados. Entre dezembro de 1989 e setembro de 1997 foram promulgadas 3 leis autorizando a União a refinarciar dívidas dos Estados, a saber: a lei 7976, de 27/12/89, para a dívida externa, a lei 8727, de 05/11/93, para as dívidas com as instituições financeiras oficiais federais, e a lei 9496, de 11/09/97, para as dívidas mobiliárias, para as dívidas ocultas nos passivos a descoberto das instituições financeiras estaduais (bancos comerciais, Bancos de Desenvolvimento e caixas econômicas estaduais) e outras dívidas.

Os BD's seguiram o mesmo caminho e quebraram. Hoje restam três. O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), controlado pelos Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), e Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES).

O BRDE esteve em dificuldades ao final dos anos 80, com crise de liquidez decorrente de adiantamentos de recursos aos Governos dos Estados acionistas, por conta de empréstimos de organismos financeiros internacionais que nunca se concretizaram. O Banco Central acabou decretando a sua liquidação extrajudicial em 7/3/89. Esta situação foi transformada num processo de intervenção em 14/3/90 — Regime de Administração Especial Temporária (RAET) — mediante plano de reestruturação de passivos e assunção de dívidas pelos Estados acionistas.⁹ Em 31.1.92, cumprido o plano econômico-financeiro previsto para a Administração Especial Temporária (RAET), foi encerrado o regime, e o BRDE retornou a suas atividades normais.

O Governo de Minas Gerais aderiu ao PROES, recebeu financiamento federal para saneamento das instituições financeiras estaduais, privatizou os dois bancos comerciais, o BEMGE — Banco do Estado de Minas Gerais e o CREDIREAL — Banco de Crédito Real de Minas Gerais, assumindo o compromisso de transformar o BDMG em agência de fomento, o que não ocorreu até hoje.¹⁰

O BDMG apresentou problemas de liquidez em conseqüência de insolvência patrimonial. Aparentemente, a causa dessas dificuldades residia nos empréstimos feitos sob a égide do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) e do Programa Siderúrgico. Ambos os programas, conduzidos pelo Governo Federal, acabaram resultando em situações de iliquidez e insolvência, com renegociações de dívidas, inclusive de responsabilidade da própria União.

O BRDE e o BDMG seriam exemplos de dificuldades de instituições financeiras de desenvolvimento causadas por decisões estratégicas equivocadas dos Governos controladores. Em ambos os casos, as operações que basicamente teriam levado os dois bancos à ruína não se relacionavam com políticas tradicionais de financiamento do desenvolvimento: crédito de médio e longo prazo para empresas privadas de pequeno e médio porte.¹¹

Os bancos de desenvolvimento do Paraná, Rio de Janeiro, Ceará, Maranhão e Rio Grande do Norte foram liquidados extrajudicialmente e encerraram atividades. Todos esses estados contam hoje com agências de fomento.

Os bancos de desenvolvimento de São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás foram transformados em Carteiras de Desenvolvimento dos bancos comerciais dos respectivos estados, a saber, Banco do Estado de São Paulo — BANESPA, Banco do Estado do Rio Grande do Sul — BANRISUL e Banco do Estado de Goiás. O BANESPA veio a ser privatizado em 20 de novembro de 2000 e o Banco do Estado de Goiás, um ano depois, em 4 de dezembro de 2001 tendo sido igualmente criadas agências de fomento em ambos os Estados.

⁹ As principais dívidas eram de captações interbancárias de curtíssimo prazo, com as quais o banco estava cobrindo a deficiência de caixa decorrente dos empréstimos aos 3 Estados do sul. Entretanto, naquele momento, tais dívidas tinham como credor o Banco Central. Embora não se tenha procedido a uma investigação específica, o que provavelmente ocorreu foi o seguinte: quando da liquidação extrajudicial, o BRDE não honrou os vencimentos de suas captações interbancárias no dia, e, conforme o regime daquela época para as diversas *clearings*, o Banco Central assumia a responsabilidade pelas insuficiências. Ou seja, todo o risco sistêmico recaía sobre o Banco Central, situação que só veio a ser corrigida com o novo Sistema de Pagamentos Brasileiro, introduzido em 2002.

¹⁰ A rigor o Governo de Minas estaria inadimplente tecnicamente no contrato de empréstimo com a União relativo ao PROES, e provavelmente em suas outras dívidas com o Governo Central, considerando as cláusulas de inadimplência cruzada.

¹¹ Os fatos relativos ao BRDE e ao BDMG foram relatados ao autor por Diretores de ambas as instituições, em 1996, por ocasião de uma pesquisa para a Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia. Isto não obstante, agora, em dezembro de 2003, um ex-Presidente do BDMG, em conversa informal com o autor, referiu-se a análises de risco de crédito muito deficientes do banco.

Em outros casos, como no do BANDEPE, Banco do Estado de Pernambuco, o banco de desenvolvimento é que deu origem ao Banco Comercial do Estado, transformando-se em carteira especializada dentro da estrutura da nova instituição.

Em suma, como resultado do PROES, extinguiram-se 21 bancos estaduais, dos quais onze foram privatizados, sete, liquidados, e três, que foram federalizados, aguardam o leilão de privatização (Santa Catarina, Piauí e Ceará).

Restam apenas 6 bancos estaduais — BANRISUL (Rio Grande do Sul), Nossa Caixa (São Paulo), Banestes (Espírito Santo), Banese (Sergipe), Banpará (Pará) e BRB-Banco de Brasília (Distrito Federal). Dez Bancos de Desenvolvimento desapareceram, além das Caixas Econômicas Estaduais dos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (esta última transformou-se na Agência de Fomento do Estado). Dos dez Bancos de Desenvolvimento que desapareceram, dois se transformaram diretamente em agências de fomento: os da Bahia e de Santa Catarina. A Caixa Econômica de São Paulo transformou-se no banco múltiplo Nossa Caixa que acabou substituindo o BANESPA como banco do Estado.

Em reais atualizados pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE) para dezembro de 2003, a União desembolsou R\$ 93,9 bilhões de empréstimos aos Estados para saneamento dos seus bancos com vistas à privatização, ou apenas para que eles pudessem liquidar os passivos das suas instituições financeiras e encerrar suas atividades. Este valor equivale a 6,2% do PIB,¹² ou cerca de US\$ 33 bilhões, à taxa de câmbio de R\$ 2,845/US\$, de 21/01/04. O grosso desse valor, em torno de 50%, foi para o Estado de São Paulo. Com as privatizações apurou R\$ 15,4 bilhões, 16,4% do que gastou, ou 1% do PIB, também a preços de dezembro de 2003.

Tais empréstimos continham um importante componente de subsídio na partida, contratados que foram a juros de 6% a.a. com indexação ao IGP (Índice Geral de Preços, da Fundação Getúlio Vargas). Num regime de câmbio fixo, ou semifixo, onde a taxa de juros sobe para sustentar a paridade, e o IGP, influenciado pelos preços de atacado, fica atrelado à taxa de câmbio, o subsídio é óbvio. Contudo, adotado o câmbio flutuante no início de 1999, grande parte do subsídio desapareceu. As finanças públicas estaduais passaram a arcar efetivamente com os ônus dos esqueletos ocultos nas suas IFD's.

¹² PIB de 2003, correspondente a R\$ 1.514.924 milhões.

Tabela 1
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS
EVOLUÇÃO POR NATUREZA E CONTROLE ACIONÁRIO
(Número de instituições)

	1980	1993	2002
Total	48	36	28
Bancos Comerciais e Múltiplos	27	27	13
Federais (1)	4	3	3
Estaduais	23	24	6
Estaduais federalizados	-	-	4
Caixas Econômicas	5	2	1
Federal	1	1	1
Estaduais	4	1	-
Bancos de Desenvolvimento	16	7	4
Federais (2)	3	1	1
Estaduais (3)	13	6	3
Agências de Fomento	-	-	10

Fonte: Banco Central do Brasil, com elaboração do autor. Agradeço especialmente ao Dr. Vanio Aguiar e Cornélio Pimentel, Chefe e Chefe Adjunto do Departamento de Supervisão Indireta do Banco Central, a montagem desta tabela. Evidentemente os erros são de responsabilidade exclusiva do autor.

(1) Em 1980: Banco do Brasil, BASA, BNB e Banco de Roraima. Em 1993, o Banco de Roraima aparece como Banco do Estado de Roraima.

(2) Exclui FINEP; inclui BNH (Banco Nacional da Habitação) e BNCC (Banco Nacional de Crédito Cooperativo), além do BNDES, em 1980.

(3) Inclui BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul) em todas as datas.

Tabela 2
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS
EVOLUÇÃO POR CONTROLE ACIONÁRIO
(Número de instituições)

	Dezembro de 1980	Dezembro de 1993	Dezembro de 2002
Bancos Federais (bancos comerciais e múltiplos, bancos de desenvolvimento e caixas econômicas)	8	5	9
Bancos Estaduais (idem, idem)	40	31	9
Agências de Fomento	-	-	10

Fonte: Tabela 1.

As Tabelas 1 e 2 retratam o encolhimento substancial do sistema financeiro de desenvolvimento no Brasil, nos últimos 20 anos, espelhado na evolução das instituições financeiras públicas. O seu número reduziu-se de 48, em 1980, para 28 em 2002. Descartando os bancos estaduais federalizados – 4 em dezembro de 2002 – o número teria se reduzido efetivamente para 24, ou seja, caiu à metade. Em 2003 foi autorizada a Agência de Fomento do Rio de Janeiro, de modo que o número total de instituições seria hoje de 25, o que não altera o quadro. Entretanto, esse enxugamento não significou diminuição de sua importância em termos de participação nas operações ativas e passivas do sistema financeiro brasileiro.

Foi expressiva a concentração na esfera federal. Das 48 instituições existentes em 1980, 40 eram estaduais e 8 federais. Das 28 de 2002, apenas 19 eram estaduais, das quais 10 eram instituições não bancárias, as agências de fomento. Estas não têm acesso à captação da poupança

do público nos mercados financeiros, e são praticamente insignificantes em termos do sistema financeiro do País (ver Seção 4 neste Capítulo, e Anexo IV).

Se subtrairmos as agências de fomento, além dos 4 bancos estaduais federalizados, o sistema financeiro público em 2002, estaria reduzido a 14 instituições bancárias, sendo 5 federais e 9 estaduais. Essas 9 estaduais têm importância muito pequena. Os conglomerados financeiros estaduais mais importantes foram privatizados: BANESPA, BANESTADO, BANERJ, os dois bancos estaduais de Minas Gerais, o Banco do Estado da Bahia e de Pernambuco.

Dos R\$ 189.000 milhões de créditos das instituições financeiras públicas em dezembro de 2002, apenas R\$ 9.576 milhões (5%) eram dos 6 bancos comerciais estaduais remanescentes. Os 3 Bancos de Desenvolvimento dos Estados somavam R\$ 2.142 milhões de empréstimos (1%), e as Agências de Fomento, R\$ 1.298 milhões (0,7%). Ou seja, as instituições controladas pelos Governos Estaduais respondiam em 2002, por somente 6,7% das operações de crédito do sistema financeiro público; 93,3% estavam em mãos do Governo Federal (ver Anexos III, IV, X e XVII).

Dessa forma, as instituições financeiras estaduais não representam agora perigo sistêmico. A opinião pública brasileira tem hoje uma visão muito mais crítica em relação aos bancos públicos, de modo que os Governadores dos Estados tendem a ser muito mais cuidadosos com o uso político daquelas instituições, do que o foram em qualquer momento do passado.

As sucessivas situações de insolvência protagonizadas pelos bancos estaduais, com a revelação dos empréstimos ruinosos, da desídia dos departamentos de cobrança, dos privilégios dos funcionários e da utilização dos bancos para cobrir buracos orçamentários, tudo isso fez com que a mídia passasse a duvidar de que os bancos estatais brasileiros fossem, de fato, promotores do desenvolvimento. No dizer de um ex-Presidente de dois bancos estaduais na década de 1990, as carteiras de crédito e as finalidades institucionais desses bancos haviam sido desvirtuadas pela união perversa de interesses corporativos imediatistas dos empregados, com projetos político-partidários espúrios, união esta sacramentada nas frustrações da estagnação econômica do período.

A desilusão estendeu-se também aos bancos federais. Evidentemente as circunstâncias econômicas adversas da crise econômica brasileira das 2 últimas décadas do século XX desempenharam igualmente papel importante na débacle das instituições financeiras públicas. Mas isto acaba esquecido. Estava-se na década do Consenso de Washington, das privatizações, do liberalismo econômico e da desmoralização do socialismo. O naufrágio econômico e político das ditaduras estatizantes do Leste da Europa, a começar pela União Soviética, fez com que predominasse a demonização da instituição estatal, como se não tivesse havido também uma crise da banca privada.

Em tal ambiente, mesmo não havendo proibição específica para abertura de novos Bancos de Desenvolvimento, nem de bancos comerciais estaduais, exceto a vedação indireta representada pela legislação do PROES (Medidas Provisórias), nenhum governador de Estado se aventuraria a propor a abertura de uma nova instituição dessa natureza pelas repercussões negativas junto à mídia e à opinião pública, dada a memória recente dos desastres financeiros. E nem disporia de recursos para a capitalização inicial da instituição, até porque a segunda metade da década de 1990 consagrara a relevância do equilíbrio fiscal. Seria provavelmente difícil convencer as pessoas de que investir em instituições financeiras públicas era boa opção de uso dos dinheiros públicos.

Em resumo, a análise adequada de um eventual ressurgimento e recuperação do prestígio do financiamento voltado para o desenvolvimento, assim como de suas instituições, requer que se tenha presente, em primeiro lugar, a importância da instabilidade macroeconômica na determinação dos problemas daquelas instituições. Sem dúvida, foi significativo o seu papel, embora devesse ser avaliado com maior precisão.

Em segundo lugar, a evolução de percepção do Banco Central relativamente às instituições de desenvolvimento. O ambiente hostil do período agudo da crise bancária parece ultrapassado. Contudo, há um convencimento de que essas instituições têm que seguir regras prudenciais iguais às que prevalecem para bancos privados. Flexibilizações poderiam eventualmente ser contempladas, porém privilegiando a natureza das operações, e não as instituições (ver Capítulo IV, principalmente Seção 6; as Seções 2, 4 e 5 também tratam do tema).

Quadro I

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTATAIS: LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS, RAET'S, LIQUIDAÇÕES ORDINÁRIAS E PRIVATIZAÇÕES

Instituição	Histórico
Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A.	RAET em 26/02/87; convoação em liquidação extrajudicial em 21/07/88; encerramento da liquidação extrajudicial em 30/12/88; incorporado ao BEC que veio a ser federalizado em maio de 1999 (31/05/99). A regulamentação dos bancos múltiplos em 1988 propiciou esta e outras incorporações de BD's aos bancos comerciais estaduais que se transformaram em bancos múltiplos.
Banco de Desenvolvimento do Maranhão S.A.	RAET em 26/02/87; convoação em liquidação extrajudicial em 16/08/88; encerramento da liquidação extrajudicial em 28/11/88; incorporado ao BEM que veio a ser federalizado em julho de 2000 (20/07/2000) e privatizado em fevereiro de 2004 (10/02/2004).
Banco Desenvolvimento do Rio de Janeiro S.A. (BD RIO)	RAET em 26/02/87; convoação em liquidação extrajudicial em 27/04/87; encerramento da liquidação extrajudicial em 28/06/89. Incorporado ao BANERJ, banco múltiplo, em 89. O BANERJ veio a ser privatizado em 26/06/97.
Banco Desenvolvimento de Sta. Catarina S.A. (BADESC)	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 27/02/89. PROES em 1998 com a conseqüente transformação em agência de fomento sob a mesma denominação de BADESC, em 29/03/99.
Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. (BANERJ)	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 27/02/89; retorna ao RAET em 30/12/94; convoação em liquidação extrajudicial em 30/12/96. Cisão do BANERJ em duas instituições. Uma, com a mesma denominação de BANERJ, carregou os passivos de natureza tipicamente bancária (depósitos, etc.) juntamente com os ativos de boa qualidade. O PROES proporcionou os recursos para capitalização da deficiência patrimonial resultante da diferença entre os primeiros e os segundos. O BANERJ foi privatizado em 26/06/97. A outra parte, sob a denominação de BERJ, teve o RAET convertido em liquidação extrajudicial em 30/12/96, que veio a ser encerrada em 06/02/02, para transformação em liquidação ordinária.
Banerj Banco de Investimentos S.A.	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 27/02/89. Foi incorporado ao BANERJ, banco múltiplo, em 1989. O BANERJ foi privatizado em junho de 97.
Banco do Estado do Mato Grosso S.A. Bemat	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 27/02/89; retorno ao RAET em 02/02/95, convoação em liquidação extrajudicial em 28/01/98; encerramento da liquidação extrajudicial em 02/06/99; liquidação ordinária.
Banco do Estado do Maranhão S.A.	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 22/09/88; entra no PROES em 1998; federalizado em julho de 2000. Privatizado em fevereiro de 2004.
Banco do Estado do Ceará S.A. (BEC)	RAET de 26/02/87 a 30/12/88. Federalizado em maio de 1999. Incluído no Programa Nacional de Desestatização em dezembro de 1999.
Banco do Estado de Santa Catarina S.A. (BESC)	RAET de 26/02/87 a 27/02/89; PROES em 1999; federalizado em agosto de 2000. Incluído no Programa Nacional de Desestatização em novembro de 2000. Note-se que houve um contrato de PROES de março de 1998, que resultou na transformação do Banco de Desenvolvimento (BADESC) em agência de fomento, sob a mesma denominação. Esse contrato previa que o Estado arcaria com 50% dos custos do saneamento sem financiamento da União, que daria o empréstimo para os outros 50%. O BESC, banco comercial, continuaria sob controle do Governo do Estado. Em setembro de 1999, nova inspeção do Banco Central constatou a insuficiência do programa anterior. Eram necessários recursos adicionais. Não existia mais, no PROES, a alternativa de financiamento de 50% do custo do ajustamento, ficando o controle com o Estado. Ademais, este não tinha recursos para custear a sua parte do ajuste. A solução foi então a federalização para posterior privatização.

Quadro I (cont.)

Instituição	Histórico
Banco do Estado da Bahia S.A. (Baneb)	RAET de 18/03/87 a 17/03/89; privatizado em junho de 1999.
Banco de Desenvolvimento da Bahia (Desenbanco)	Transformado em Agência de Fomento (Desenbahia) em 14/8/2001, sob a égide do PROES.
Banco Crédito Real de Minas Gerais S.A. (Credireal)	RAET de 15/05/87 a 15/05/89; privatizado em agosto de 1997.
Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais	RAET de 15/05/87 a 15/05/89; liquidação extrajudicial de 15/03/91 a 24/08/98; liquidação ordinária.
Banco do Estado do Pará S.A.(Banpará)	RAET de 29/05/87 a 29/05/89; PROES em março de 1998, aprovado pelo Senado em dezembro do mesmo ano, no formato de financiamento de 50% do custo do ajuste pela União, sendo o restante bancado por recursos do próprio Estado, que permaneceu com o controle acionário.
Banco do Estado do Amazonas S.A.	Privatizado em janeiro de 2002.
Banco do Estado de Goiás S.A.	Privatizado em dezembro de 2001.
Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás	Incorporado ao BEG.
Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge)	Privatizado em setembro de 1998.
Banco do Estado do Paraná S.A.	Privatizado em outubro de 2000.
Banco do Estado de Alagoas S.A. (Prohuban)	Liquidação extrajudicial em 16/11/88; convolação em RAET em 05/09/89; encerramento do RAET e retorno à operação normal em 04/09/91; RAET em 23/01/95; convolação em liquidação extrajudicial em 22/07/97; encerramento da liquidação extrajudicial e início da liquidação ordinária em 30/12/02.
Banco Regional de Desenvolvimento Extremo Sul	Liquidação extrajudicial em 07/03/89; convolação em RAET em 14/03/90; encerramento do RAET em 31/01/92, quando voltou a operar normalmente.
Banco do Estado do Acre S.A.	RAET de 07/06/89 a 31/07/90. Protocolo para liquidação ordinária de setembro de 1997. PROES março de 1998. Passivos e ativos assumidos pelo Banco do Brasil. Insuficiência patrimonial coberta pelo Governo do Estado com recursos emprestados pela União sob o PROES. Liquidação ordinária formalizada em 12/07/99.
Banco do Estado do Piauí S.A.	RAET em 07/06/89; convolação em liquidação extrajudicial em 20/09/90; encerramento da liquidação extrajudicial em 10/10/90, menos de um mês depois, por força de liminar que levou 6 meses para ser cassada; retorno à liquidação extrajudicial em 9/04/91 e, encerramento desta em 27/01/94; PROES em fevereiro de 1999 e, federalizado em março de 2000.
Caixa Econômica do Estado de Goiás – Caixaego	Liquidação extrajudicial de 20/09/90 a 21/10/97; liquidação ordinária.
Banco do Estado da Paraíba S.A. (Paraiban)	Liquidação extrajudicial de 20/09/90 a 18/03/94. Retornou à normalidade e foi privatizado em novembro de 2001 sem qualquer recurso ao PROES.
Banco do Estado do Rio Grande do Norte S.A.	Liquidação extrajudicial de 20/09/90 a 20/01/00; liquidação ordinária.
Banco Desenvolvimento do Paraná S.A. Bادهp	Liquidação extrajudicial de 05/02/91 a 08/08/94; incorporado ao Banestado como carteira de desenvolvimento.
Banco do Estado de Pernambuco S.A.	RAET de 27/09/91 a 17/03/92; privatizado em novembro de 1998.

Quadro I (concl.)

Instituição	Histórico
Banco do Estado de São Paulo S.A. (Banespa)	RAET de 30/12/94 a 26/12/97, quando foi federalizado (o contrato de compra-e-venda de ações é de 23/12/97); privatizado em novembro de 2000.
Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp)	Liquidação ordinária em 14/12/90, com incorporação ao Banespa
Banco Desenvolvimento do Rio Grande do Norte S.A.	Liquidação extrajudicial de 30/12/94 a 20/01/00; liquidação ordinária.
Banco do Estado de Rondônia S.A. Beron	RAET de 20/02/95 a 14/08/98; liquidação ordinária. Assunção de passivos e ativos pelo Banco do Brasil. Valores a descoberto pagos pelo Governo do Estado mediante dívida contraída junto à União sob a égide do PROES (contrato de 12/02/98, aprovado pelo Senado em 16/04/98).
Banco Banerj S.A. (ex-Banerj Dsvm S.A.)	RAET de 07/06/95 a 14/07/97. Liquidação extrajudicial e depois liquidação ordinária (parte do antigo Banco do Estado do Rio de Janeiro que não foi objeto do leilão de privatização).
Banco do Estado do Amapá S.A.	Liquidação extrajudicial de 03/09/97 a 28/07/99; liquidação ordinária com amparo de recursos do PROES.
Banco do Estado de Roraima	Extinto com amparo em recursos do PROES. Contrato assinado em 25/3/98. Cancelamento de autorização para funcionar de 6/4/99.
Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES)	Contrato de PROES assinado em 31/03/98, aprovado pelo Senado em 03/11/98, no formato de financiamento de 50% do ajuste pela União. Permanece sob controle do Estado.
Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL)	Contrato PROES assinado em 31/03/98, no formato de financiamento de 50% dos ajustes pela União, permanecendo o banco sob controle do Estado.
Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul	Transformada em Agência de Fomento do Estado, sob a denominação de Caixa Estadual S.A. AD, sob o mesmo contrato de PROES assinado em 31/03/98.
Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (BADESUL)	Incorporado ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) em 15/4/1993.

Fonte: Banco Central do Brasil.

PROES: Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária.

RAET: Regime de Administração Especial Temporária. Regime de intervenção em que o banco continua aberto operando normalmente, com administração nomeada pelo Banco Central (Decreto-lei 2.321, de 25/02/87).

Seção 3 Os Bancos de desenvolvimento

Os Bancos de Desenvolvimento Estaduais (BD's) que dispunham de acesso mais amplo aos mercados financeiros, foram substituídos em larga medida pelas Agências de Fomento, que não têm qualquer tipo de acesso à captação da poupança do público, nem aos mercados de capitais internacionais. Os BD's tinham um grau de flexibilidade operacional indesejado, na visão do Banco Central, o que teria aberto a essas instituições oportunidades para abusos em termos de más práticas bancárias. Daí, decidiu o Banco Central engessá-los.

Os BD's foram regulamentados originalmente em 1968, pela Resolução 93 do Conselho Monetário Nacional (CMN), e caracterizados como bancos oficiais, cujo controle acionário seria obrigatoriamente dos Governos estaduais. Seu objetivo fundamental consistia em prover financiamentos de médio e longo prazo, com ênfase no setor privado. Tinham acesso a captações de recursos externos nos mercados financeiros internacionais privados e, internamente, podiam

captar depósitos a prazo, respeitado o prazo mínimo de um ano. Além disso, podiam operar com repasses de instituições financeiras federais, do próprio Tesouro Nacional e do Banco Central, além dos organismos financeiros multilaterais e instituições de fomento estrangeiras.

Os Bancos de Desenvolvimento recebiam aportes de recursos por intermédio do Banco Central, que gerenciava uma estrutura de fomento,¹³ inclusive mediante repasses de empréstimos de instituições financeiras oficiais estrangeiras e multilaterais, como o antigo Eximbank do Japão, Banco Mundial, etc.. Mais tarde alguns Estados constituíram fundos com recursos fiscais para lastrear empréstimos de longo prazo, inclusive por intermédio dos BD's. Minas Gerais, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul seriam casos em tela, embora nesses dois últimos Estados, os fundos Paraná-Cidade e Fundo PIMES, respectivamente, se voltassem para o financiamento da infraestrutura urbana dos municípios..

A Resolução 93 do CMN vedava ainda o acesso dos bancos de desenvolvimento ao redesconto de liquidez, e, posteriormente, a Resolução 119 reduziu de 12, para 6 meses, o prazo mínimo de captação de depósitos a prazo pelos bancos de desenvolvimento.

A Resolução 394, de 3/11/1976, manteve a proibição do acesso ao redesconto de liquidez, restabeleceu o prazo mínimo de 12 meses para as captações de depósitos a prazo e introduziu outras vedações, tais como: prestar garantias interbancárias, operar em aceites de títulos cambiários para colocação no mercado de capitais, instituir e administrar fundos de investimentos, adquirir imóveis, excetuados os de uso próprio, financiar loteamentos de terrenos e construção de imóveis, incorporações, etc.. O Banco Central preocupava-se então em limitar o escopo das captações e das aplicações, procurando impedir que os BD's agissem como sociedades de crédito, financiamento e investimento, as “financeiras”, nos aceites cambiais, ou no financiamento imobiliário, privativo da Caixa Econômica Federal e das Caixas Estaduais — ainda existiam algumas — além das sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo.

Aparentemente, o que as vedações do Banco Central espelhavam de fato era a ideologia da reforma bancária de 1965, inspirada no “*exemplo norte-americano (Glass Steagall Act, 1933) mediante a criação de agentes financeiros com atuação voltada para áreas específicas do mercado, a partir de instrumentos de captação diferenciados*”.¹⁴ Ou seja, a preocupação prudencial não se ligava propriamente ao acesso dos BD's aos mercados financeiros privados, e aos riscos sistêmicos daí decorrentes. Tal acesso era aceito como natural, desde que se tomassem alguns cuidados com descasamentos de prazos. Por exemplo, a exigência de que os depósitos a prazo tivessem no mínimo 12 meses provavelmente estava ligada a essa ordem de preocupação.¹⁵

Contudo, o acesso aos mercados financeiros privados, por intermédio de captações de depósitos a prazo do público e de depósitos interfinanceiros no mercado interbancário, aliado à possibilidade, introduzida em 1989 e que perdurou até 1996,¹⁶ de contar com empréstimos de

¹³ O Banco Central do Brasil incorporou, quando de sua criação, as funções da Comissão Nacional do Crédito Rural (CNCR). Estruturou uma Gerência de Coordenação do Crédito Rural e Industrial, que posteriormente se desdobrou em 2 Departamentos, um para Crédito Rural e outro para Crédito Industrial e outros programas de financiamento do desenvolvimento econômico. Ambos os Departamentos ficaram então subordinados a uma Diretoria específica. Entre 1988 e 1989 essas funções foram transferidas para o Ministério da Fazenda, que passou a comandar o processo em articulação com a área responsável de crédito rural do Banco do Brasil.

¹⁴ Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), *Financiamento do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro (1994), p. 23.

¹⁵ Esta exigência podia ser burlada pela compra do depósito a prazo pelo banco comercial do Conglomerado, o qual ficava rolando o certificado no *overnight*. Alternativamente o certificado de 1 ano podia ser vendido com compromisso de recompra em prazos menores.

¹⁶ A Resolução 1.598, de 29.03.89, do Conselho Monetário Nacional, permitiu os empréstimos de liquidez aos BD's. Subseqüentemente o acesso dos BD's à assistência de liquidez do Banco Central foi regulamentado pelas Resoluções 1.735/90 e 1.786/91. Depois, as Resoluções 1.995/93 e a 2.288/96 revogaram as Resoluções 1.735 e 1.786, respectivamente. Dessa forma, desde 1996 os BD's não têm acesso ao redesconto do Banco Central.

liquidez do Banco Central, e, até junho de 1994, a própria titularidade de contas de reservas bancárias, conferiu aos bancos de desenvolvimento um grau de elasticidade que lhes permitiu:¹⁷¹⁸

- substituir captações genuínas do público ou junto a fontes oficiais, por dinheiro de curto e curtíssimo prazo no mercado interbancário (depósitos interfinanceiros ou CDB's rolados diariamente mediante operações de recompra); e, com isso,
- alongar os seus períodos de sobrevida mesmo depois que a deterioração da situação patrimonial já justificava a liquidação do banco. Conseqüentemente os custos da eventual decretação da liquidação se multiplicavam, contribuindo para aumentar naturais hesitações do Banco Central.

Seção 4 As Agências de fomento

Do ponto de vista formal não está proibida a abertura de novos bancos de desenvolvimento. Contudo, na prática, e com suporte na legislação do PROES que inibe a criação de instituições financeiras pelos Estados, o Banco Central somente está autorizando a criação de agências de fomento, que, depois de março de 2001 finalmente se caracterizaram como **instituições financeiras**.

A primeira versão da Medida Provisória que instituiu o PROES, de agosto de 1996, era ambígua em relação à caracterização das agências de fomento como **instituições financeiras ou não**. A rigor, podia-se perfeitamente fazer a leitura de que eram de fato instituições financeiras. Entretanto, em função das preocupações do Banco Central e do Ministério da Fazenda com a crise bancária, e, em particular, com a má gestão dos bancos públicos, vista como a causa fundamental dos problemas daquelas instituições, logo na primeira reedição da Medida Provisória, em setembro de 1996, o Governo tomou o cuidado de explicitar a condição de **instituições não financeiras** das agências de fomento. O pesadelo era que **agências de fomento instituições financeiras** se tornassem o atalho para a ressurreição dos bancos comerciais estaduais ou dos Bancos de Desenvolvimento.

A primeira regulamentação das Agências de Fomento veio com a Resolução 2.347, de 20/12/96, do CMN. Elas dependeriam de autorização do Banco Central para funcionar e submetiam-se as suas fiscalizações. Operacionalmente sua captação era limitada a recursos de instituições financeiras oficiais (BNDES por exemplo), ou de fundos de natureza fiscal ou parafiscal. Eram obrigadas a manter, com recursos próprios, um fundo de liquidez equivalente a 11% dos ativos ponderados pelo risco. Desconsiderando-se o uso do capital para custear máquinas e equipamentos e fazendo-se abstração de reservas voluntárias de liquidez, este regime permitiria implicitamente às agências de fomento uma alavancagem de 9,09 vezes o capital, equivalente a um coeficiente de Basiléia de 11%.¹⁹ Não tinham acesso à conta de reservas bancárias, nem ao redesconto de liquidez ou aos depósitos interfinanceiros.

¹⁷ A Circular do Banco Central nº 492, de 7.1.80, criou a figura da conta de reservas bancárias junto ao Banco Central, extensiva aos BD's. A Circular 2.425, de 15.6.94, revogou esta faculdade para os BD's.

¹⁸ Até o advento do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), em 2002, o risco da compensação nas diversas *clearings* (de títulos públicos, de títulos privados, de cheques e outros documentos) era assumido pelo Banco Central. Ou seja, os débitos e créditos se faziam nas contas de reservas bancárias, independentemente da existência de fundos nessas contas, nos momentos em que eram debitadas. Se os débitos não fossem cobertos até o final do dia, o Banco Central poderia decretar a liquidação extrajudicial da instituição deficitária. Contudo, ficava com o prejuízo das transferências efetuadas, embora depois tentasse se ressarcir junto à massa liquidanda.

Dessa forma, a titularidade de contas de reservas bancárias conferia aos BD's maior facilidade de captações interbancárias.

¹⁹ Este coeficiente consiste na relação mínima que deve ser observada entre o patrimônio líquido de uma instituição financeira e o total dos seus ativos ponderados pelo risco. Hoje as agências de fomento devem observar um coeficiente mínimo de 30%. Foi mantida a exigência do fundo de liquidez, mas agora equivalente a 10% do total das obrigações. O resultado da alteração foi uma redução de 71,5% na capacidade de alavancagem das agências de fomento quando se tornaram instituições financeiras.

Entretanto, não sendo instituições financeiras, as agências ficavam totalmente inviabilizadas na prática. A bem da verdade, não havia propriamente uma preocupação de que as agências funcionassem efetivamente. Elas haviam sido basicamente moeda de troca do Governo Federal no processo de convencimento de governadores recalcitrantes em privatizar seus bancos estaduais. A mensagem política era de que poderia subsistir ao menos um órgão explicitamente preocupado com o desenvolvimento econômico dos seus Estados. A filosofia de política econômica era cética com relação aos benefícios que poderiam trazer as instituições voltadas ao financiamento do desenvolvimento. Ao contrário, sendo elevado o custo de oportunidade dos recursos, eventualmente poderia ser mais vantajoso utilizar o dinheiro dos fundos fiscais para reduzir a dívida pública, do que financiar projetos de retorno sempre duvidoso. O mercado faria o trabalho de alocar os recursos assim liberados em empréstimos de médio prazo para projetos de maior substância econômica.

Duas premissas estão por trás dessa percepção, e nenhuma das duas é livre de controvérsia: a primeira, de que os desequilíbrios macroeconômicos das décadas de 80 e 90 não foram relevantes na determinação das dificuldades dos BD's. A má gestão responderia por tudo. A segunda, de que a estabilidade monetária e o equilíbrio macroeconômico então alcançados já eram suficientes para que o sistema bancário privado começasse a oferecer crédito de médio e longo prazo às atividades econômicas.

Os desequilíbrios macroeconômicos com certeza foram relevantes e a estabilidade monetária ainda não estava suficientemente consolidada para que o sistema privado substituísse as IFD's no crédito de longo prazo.

Mas o fato é que as agências de fomento não tinham, efetivamente, condições operacionais enquanto caracterizadas como instituições não financeiras, pelas seguintes razões:

- (a) não podiam utilizar-se do instituto da alienação fiduciária em garantia;
- (b) nem de cédulas de crédito industrial e comercial;
- (c) estariam ainda impedidas de cobrar encargos nos empréstimos sob os mesmos moldes facultados às instituições financeiras, o que as limitaria aos juros legais de 6% a.a.;
- (d) não era claro que se submetiam à mesma legislação de liquidação extrajudicial aplicável aos bancos e outras instituições financeiras, ou seja, à lei 6.024.

Por essas razões não se qualificavam para receber repasses do BNDES, nem do Banco do Nordeste, nem do Banco da Amazônia, suas únicas fontes de recursos para empréstimos.

Após dois anos e meio de argumentação, em 14 de dezembro de 1998, aproveitando uma reedição da Medida Provisória do PROES²⁰ o Governo introduziu as seguintes alterações:

- (a) deixou de dizer que elas não eram instituições financeiras; poderiam ser interpretadas como tais, ou não, isto é, voltou-se à ambigüidade inicial;
- (b) passou a, explicitamente, permitir que elas utilizassem o instituto da alienação fiduciária em garantia, as cédulas de crédito industrial e comercial e cobrassem encargos nos empréstimos nos mesmos moldes das instituições financeiras;
- (c) finalmente, estabeleceu que se aplicava às agências de fomento a lei 6024/74.

A Resolução 2.574, de 17/12/98, do CMN, regulamentou a nova versão da Medida Provisória. Tendo permanecido as ambigüidades quanto à natureza legal das Agências de Fomento, continuaram as discussões sobre o tema. O Banco Central já não tinha uma posição fechada.

²⁰ Medida Provisória 1773-32, de 14/12/1998, art. 1º e parágrafos.

Continuavam vivos os temores da má gestão pública de instituições financeiras e o receio de que qualquer liberalidade adicional com as agências de fomento pudesse pavimentar o caminho de retorno dos bancos estaduais. Entretanto, já uma corrente no Banco Central admitia que elas pudessem ter um papel pró-ativo no desenvolvimento econômico regional, que o conceito de bancos comerciais estaduais estava suficientemente desgastado para que os Estados pretendessem ressuscitá-los, e, finalmente, que o funcionamento das agências poderia ser regulamentado de maneira a não oferecerem riscos à poupança do público em geral.

Contudo, ainda era forte a linha de pensamento que guardava preocupação com as instituições financeiras públicas. Continuava dominante a idéia de que as falhas de Governo poderiam suplantar as falhas de mercado, no particular, de modo que seria prudente que as agências continuassem como estavam.

A questão acabou resolvida em função de um impasse provocado pelo art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tratou-se do seguinte. Este dispositivo (art. 35) proibia que um ente federativo (União, Estado ou Município) financiasse outro ente federativo. De acordo com a Lei, a vedação se estendia a autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. A mesma Lei, entretanto, permitia que as instituições financeiras públicas realizassem empréstimos a entes federativos, outros que não o seu controlador.

Ora, alguns Estados mantinham fundos de financiamento, constituídos basicamente com recursos de organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial, cujo objetivo era propiciar empréstimos aos municípios para investimentos na infra-estrutura. Os casos de destaque seriam Paraná (Fundo Paraná Cidade), Rio Grande do Sul (Fundo PIMES) e Minas Gerais. Dada a vedação instituída pelo art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, esses programas ficariam inviabilizados. Os financiamentos eram administrados por bancos estaduais, como o BANESTADO (Banco do Estado do Paraná), o BANRISUL (Banco do Estado do Rio Grande do Sul) e o BDMG, os quais, entretanto, não tomavam qualquer tipo de risco nas operações — eram meros prestadores de serviços. O BANESTADO havia sido privatizado em 17/10/2000, mas isto não impedia que continuasse a administrar o fundo Paraná Cidade.

Minas Gerais, que até então não havia transformado o seu Banco de Desenvolvimento em agência de fomento, poderia resolver o impasse mediante repasse dos recursos através do BDMG. Caso o capital do banco não fosse suficiente para suportar a alavancagem adicional representada pelos repasses do Fundo, o Estado poderia usar o próprio dinheiro do Fundo para capitalizar o banco. O mesmo poderia fazer o Rio Grande do Sul com o BANRISUL, seu banco comercial, que não havia sido privatizado sob o PROES.²¹ Entretanto, o Fundo Paraná Cidade ficaria sem condições de operar. Ou seja, estava-se diante de um paradoxo: o Estado que havia privatizado o seu banco seria agora prejudicado em projetos de desenvolvimento; aqueles que não tinham aberto mão de ficar com uma instituição financeira, saíam ganhando. Era um contra-senso.

Munidos dos elementos que demonstravam a importância daquele Fundo para o desenvolvimento do Estado, e o caráter independente da administração dos empréstimos, o Paraná Cidade mobilizou o Governo do Estado, a ABDE e o próprio Banco Mundial em favor da tese de que fosse conferido o *status* de instituição financeira às agências de fomento.

Como visto acima, esta argumentação encontrou um Banco Central com uma visão mais aberta em relação ao problema, muito diferente da que prevalecia até 1999. Já havia, inclusive,

²¹ No início, o PROES admitia uma opção em que o Estado podia manter a propriedade do seu banco comercial e de outras instituições financeiras de que detivesse o controle. Nessa hipótese, caberia a ele, Estado, arcar diretamente com 50% dos custos do saneamento financeiro, recebendo financiamento da União para os outros 50%. Optaram por essa modalidade os Estados do Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Pará (ver Quadro I).

opiniões dentro da Autoridade Monetária que favoreceriam a medida, independentemente, mesmo, do impasse provocado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Finalmente, em 27 de março de 2001, o Governo alterou a Medida Provisória do PROES concedendo status de instituições financeiras às agências de fomento,²² mas reduzindo de 71,5% a sua capacidade de alavancagem (ver Nota 19).

Seção 5 Situação atual do sistema bancário brasileiro

O Governo Fernando Henrique Cardoso (jan/1995 a dez/2002) reorganizou o sistema financeiro brasileiro. Com o PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) enfrentou a crise dos bancos privados. Criou o marco legal para que o Banco Central interviesse nos bancos em dificuldades, apartasse os ativos de boa qualidade e os vendesse a bancos sólidos, em troca da assunção dos passivos junto aos poupadores, depositantes, e investidores em geral. O Banco Central emprestava o montante necessário para cobrir a diferença entre os ativos bons e os passivos junto ao público. Feito isto, o banco “ruim”²³ com o passivo do empréstimo contraído junto ao Banco Central ia para liquidação extrajudicial.

Parte significativa das obrigações dos bancos em dificuldades já tinha sido assumida pelo Banco Central, mediante seus empréstimos de liquidez, estendidos durante o processo de agonia do banco fragilizado. Os recursos do PROER não cobriam esses passivos, de modo que o Banco Central ficava duplamente credor do banco liquidado: pelo valor do PROER e pelo montante acumulado da assistência financeira de liquidez.

Este Programa preservou o patrimônio dos poupadores evitando que a crise bancária degradingasse, acabando em uma recessão econômica grave.²⁴ Adicionalmente, propiciou a entrada de bancos estrangeiros no Brasil, contribuindo para a higidez do sistema bancário e fortalecimento da concorrência.

O PROER foi direcionado aos bancos privados. O PROES, como visto, tinha como alvo os bancos estaduais, comerciais e de desenvolvimento, e praticamente acabou com os conglomerados financeiros em mãos dos Estados da Federação, deixando as Agências de Fomento em seu lugar.

Estas adquiriram seu status de instituições financeiras, mas continuam cerceadas em seu acesso à captação de recursos. De fato, ficaram restritas aos repasses das instituições federais, basicamente do BNDES, e à aplicação dos recursos dos fundos fiscais dos Estados. Como já assinalado, o seu coeficiente de capital em relação aos ativos ponderados pelo risco (Basiléia) foi elevado para 30%, contra 11% dos bancos comerciais. Devem também manter um fundo de liquidez equivalente a, pelo menos, 10% das obrigações. O Banco Central reduziu o poder de alavancagem das agências de fomento no momento em que reconheceu o seu *status* de instituições financeiras.

Em resumo, o sistema bancário privado foi saneado e está sólido, tendo-se beneficiado paralelamente de uma maior participação de grandes bancos internacionais. Os conglomerados bancários estaduais podem ser considerados, ao menos por ora, neutralizados em termos de riscos sistêmicos.

²² Medida Provisória 2.139-64, de 27/03/2001, regulamentada pela Resolução 2.828, de 30/03/2001, do Conselho Monetário Nacional.

²³ Banco “ruim”, no caso, significa o conjunto formado pelos ativos desprezados pelo banco comprador mais os passivos de natureza não bancária, acrescidos das dívidas junto ao Banco Central, representadas pelo empréstimo do PROER, e pelo valor acumulado dos empréstimos de assistência financeira de liquidez (“virada de reservas bancárias”). Ver nota de rodapé 9, Seção 2 deste Capítulo.

²⁴ Nenhum banqueiro quebrado foi socorrido. Os buracos foram cobertos, mas não em benefício dos acionistas dos bancos quebrados. Em benefício somente dos poupadores, permitindo que outros bancos assumissem os passivos dos falidos.

Assim, resolvida a questão da insolvência das instituições financeiras estaduais, e saneado o sistema privado, em 2001 o Banco Central voltou sua atenção para os bancos federais, que foram rigorosamente inspecionados. Esta prática representou absoluta novidade, pois até então as administrações dessas instituições financeiras federais se julgavam acima do poder de fiscalização do Banco Central.

Como se sabe, as instituições financeiras federais estão protegidas da liquidação extrajudicial e têm a União e seu poder de emissão monetária por trás,²⁵ o que significa uma espécie de garantia implícita do Governo Federal. Isto as torna, em grande medida, imunes a crises de liquidez resultantes de desequilíbrios patrimoniais. Eventualmente o Banco do Brasil pode ser mais suscetível às questões patrimoniais tendo em vista a sua dimensão internacional. Até por esta razão já havia recebido uma realimentação de capital substantiva em 1996. Apesar de os problemas patrimoniais dessas instituições serem evidentes²⁶ pelo menos desde julho de 1994, quando do lançamento do Plano Real, não se registrou qualquer sorte de corrida até 2001, quando o Governo promoveu o saneamento requerido.

Exceto no BNDES, as inspeções detectaram problemas de insubsistência patrimonial, principalmente na Caixa Econômica e no Banco do Nordeste. Foram feitas as capitalizações requeridas paralelamente à aquisição de ativos ilíquidos pelo Governo Federal.

Contudo o problema em si remanesce. Não foram atacadas as questões mais fundamentais de governança. Os Conselhos de Administração permanecem estruturados de maneira a serem dóceis aos desígnios governamentais, presididos por Ministros de Estado ou Secretários-Executivos de Ministérios. O Banco do Brasil até o início de 2004 não estava listado no Novo Mercado,²⁷ embora este fosse um objetivo fixado quando do saneamento de 2001. Permanece em vigor o dispositivo da lei 4.595/64 que isenta os membros da Diretoria dos bancos federais de terem os seus nomes previamente aprovados pelo Banco Central. Igualmente permanece a imunidade relativa a intervenções ou liquidação extrajudicial.

Isto não obstante, os novos Comitês de Auditoria, criados pelas Resoluções CMN 3.081, de 29/5/2003, e 3.170, de 4/2/2004, poderão ter papel importante na disciplina dos bancos públicos. Já estão sendo instalados e seus membros não podem ter vinculações com o Governo. Ou seja, se se tratar de uma instituição financeira federal, os membros do Comitê de Auditoria não podem ser funcionários do Governo Federal, nem licenciados; também não podem ter ocupado funções comissionadas na esfera federal nos 12 meses anteriores à nomeação. Analogamente, se for uma instituição estadual, não podem ser funcionários do Governo do Estado que detiver o respectivo controle acionário

²⁵ Reza o art. 45 da lei 4.595: “As instituições financeiras públicas não federais e as privadas estão sujeitas, nos termos da legislação vigente, à intervenção efetuada pelo Banco Central do Brasil ou à liquidação extrajudicial”. Logo, por exclusão, as federais não estão sujeitas nem a uma coisa, nem a outra.

²⁶ O BNDES era a única das instituições financeiras públicas federais patrimonialmente equilibrada.

²⁷ O “Novo Mercado” foi instituído pela Bovespa em junho de 2001 constituindo “segmento de listagem destinado à negociação de ações emitidas por empresas que se comprometem, voluntariamente, com a adoção de práticas de governança corporativa e ‘disclosure’ adicionais em relação ao que é exigido pela legislação”, conforme Ivan Pricoli Calvo (2003-12-01), “O ‘Novo Mercado’, a Governança Corporativa e a Arquitetura Financeira — aspectos comparativos e sua influência sobre o controle organizacional” in ECONOMIANET.

II. A gestão governamental de instituições financeiras

Seção 1 Bancos estatais e bancos de desenvolvimento na experiência brasileira²⁸

Entre os obstáculos aos investimentos nos países mais pobres se destacam dois pontos fundamentais: risco alto e custo de capital elevado. O Estado intervém reduzindo o risco dos investimentos e o custo do capital, tornando-os mais condizentes com as taxas de retorno esperadas, de tal modo que esses países possam competir com as economias avançadas na atração dos investimentos. Alternativamente, o próprio Estado assume os riscos e os custos de capital mais elevados, tomando a dianteira e a iniciativa dos empreendimentos industriais e comerciais.

Os principais problemas das políticas de apoio às atividades econômicas se ligam aos incentivos perversos embutidos nessas práticas. Trata-se dos efeitos não intencionais. Por isso que as ações do Estado devem se orientar de forma que o erário não acabe simplesmente patrocinando benefícios privados, e que a livre concorrência seja sempre o elemento fundamental a orientar a alocação dos recursos segundo os sinais emitidos pelo sistema de

²⁸ Esta seção utiliza material preparado pelo autor e pelo economista Eduardo Felipe Ohana, na Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas – EPGE/FGV – para o Governo do Estado do Tocantins, em 1996. Alguns trechos são reproduzidos na íntegra.

preços. Não obstante, cabe ao Estado garantir que as condições econômicas, legais e institucionais sejam próprias para essa estratégia e que as oportunidades não sofram desvios causados por distorções de várias naturezas, inclusive por desinformação.

No desempenho de sua função de canalizar as poupanças para os investimentos a banca privada não está livre de imperfeições, provendo crédito, ora em excesso, nas fases de expansão, ora de forma absolutamente insuficiente, nas fases de retração. As crises financeiras internacionais recorrentes são exemplos eloqüentes de um tipo de manifestação desses problemas do sistema bancário privado na alocação das poupanças. Vejamos a lista recente, a começar com a grande crise da dívida externa do início dos anos oitenta, que atingiu fortemente toda a América Latina, parte da Europa do Leste e o Oriente Próximo; depois vem a crise do México do final de 1994, a do Leste da Ásia em outubro de 1997, da Rússia, em agosto de 1998, do Brasil, em janeiro de 1999, e da Argentina ao longo de 2001.

Além disso, e como não poderia deixar de ser, as instituições privadas não apropriam os benefícios sociais das externalidades, na avaliação dos financiamentos, o que é próprio do setor público.

Dáí abre-se espaço, de um lado, para a regulamentação e fiscalização dos bancos e, de outro, para a existência de bancos oficiais, dentro do objetivo de compensar o suprimento deficiente de crédito e serviços bancários.

Conceitualmente, um banco estatal se justifica em termos de complemento ao setor privado, à medida que a atuação privada é insuficiente, representando, portanto, uma restrição ao desenvolvimento econômico.

Se entendido este fenômeno como imperfeição de mercado, o cerne da imperfeição deve estar num problema de informação incompleta. Ou seja, não obstante exista uma demanda concreta de serviços financeiros e potencial para seu crescimento, a oferta é inadequada, provavelmente porque o custo da produção de informações não se mostra compensador. Quando há um conjunto suficientemente amplo de oportunidades de financiamentos, pode não ser interessante, para o financiador, realizar análises em profundidade das possibilidades e perspectivas de uma dada região ou de um dado segmento da economia que não esteja já contemplado no círculo de áreas de interesse do mercado financeiro como um todo. Para essas últimas, as análises já foram feitas, e o agente privado se beneficia das externalidades. Para as novas, ele iria gerar externalidades das quais não se apropria. Dessa forma, o mercado pode, racionalmente, desprezar oportunidades genuínas de expansão do crédito e da oferta de serviços financeiros. É nesse espaço que entram os bancos estatais.

Contudo, é possível que bancos privados também atuem em tais nichos, sempre que enxerguem oportunidades de lucros. É princípio basilar do funcionamento das economias de mercado que o benefício social não é excludente do retorno privado. Aliás, pelo contrário. Exemplo interessante é o Programa Exportar do Banco Santander, que dá assistência técnica, operacional e comercial a potenciais exportadores, ou a empresas que, embora já exportem, ainda são exportadoras residuais, porém com condições de expansão. Depois vem a etapa da consolidação dos laços de fidelidade dos clientes, com as operações de câmbio, fechamentos de contratos de exportação, empréstimos lastreados em efeitos comerciais das exportações e assim por diante. Ou seja, o banco privado, no caso, cria externalidades importantes, mas essas economias externas podem acabar redundando em benefícios privados, que compensam os gastos realizados. Registram-se, também, exemplos recentes de empreendimentos privados com sucesso na área do microcrédito.

Quatro funções desempenham os bancos estatais:

- Provendo sistemas integrados e institucionalizados de pagamento;
- Provendo financiamento de médio e longo prazo;
- Provendo financiamento de curto prazo;
- Estimulando o processo de integração da sociedade ao sistema bancário.

Assim, os bancos estatais se justificaram na história econômica do Brasil, e nessas linhas cresceu, por exemplo, a importância do Banco do Brasil a partir dos anos 30. De um lado, como instituição financiadora do capital de giro e do capital de investimento do setor agropecuário, e, de outro, acelerando o desenvolvimento de um sistema integrado de pagamentos no território brasileiro, com a requerida capilaridade.

As Caixas Econômicas, que depois foram unificadas, dando origem à Caixa Econômica Federal, vieram como financiadoras do setor imobiliário, que requeria fundos de longo prazo. O BNDES, para as indústrias de base, projetos de infra-estrutura e para a indústria de transformação de maneira geral, foi criado em 20.06.1952, por intermédio da lei 1.628.

Em julho desse mesmo ano, a lei 1.649 criou o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a primeira instituição de fomento com característica regional. Ao longo das décadas de 60 e 70 foram criados vários bancos de desenvolvimento, tanto regionais (BASA e BRDE), como estaduais, acompanhados por instituições de fomento como o BNH (1964) e a FINEP (1965).

Os bancos estaduais foram criados sob estas mesmas motivações de complementar e suprir lacunas do sistema bancário privado.²⁹ Contudo, como descrito no Capítulo I, aqueles objetivos acabaram solapados por processos inadequados de gestão de crédito, agravados por um longo ciclo econômico depressivo. Tiveram ainda papel importante no deperecimento e prejuízos dos bancos públicos, a ingerência política em decisões que tinham que ser eminentemente técnicas, deficiências de controles operacionais, além de estruturas de pessoal onerosas.

Seção 2 O moral hazard³⁰

O *moral hazard* associado ao sistema financeiro pode ter duas origens:

- (a) A percepção de que o Banco Central socorrerá instituições específicas que entrem em dificuldades ou de que tomará providências de estímulo às atividades econômicas, ou, ainda, de que flexibilizará normas prudenciais, de modo a facilitar a absorção, ao longo do tempo, de dificuldades eventuais do sistema financeiro; e/ou,
- (b) A impressão dos administradores dos bancos de que podem sair de uma instituição quebrada sem ônus pessoais.

Nem uma coisa nem outra está presente no sistema financeiro nacional. Isto nada obstante, subsistem opiniões, inclusive dentro do Banco Central, de que as instituições financeiras oficiais apresentariam um risco moral específico maior que as instituições privadas.

De fato, pode haver, sim, vulnerabilidade maior do Banco Central quando se trata de bancos públicos. Aí, lideranças políticas de expressão estão envolvidas. Há sempre um custo político para

²⁹ Ver Yttrio Corrêa da Costa Neto, 2004, pp.32 e seguintes.

³⁰ Esta seção sobre *moral hazard* e bancos públicos também utiliza trabalho preparado pelo autor e pelo economista Eduardo Felipe Ohana, na Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas — EPGE/FGV — para o Governo do Estado do Tocantins, em 1996, citado anteriormente. Igualmente, alguns trechos são reproduzidos na íntegra, mas aqui a conclusão é oposta àquela do texto original.

os Governadores em intervenções em bancos dos seus Estados, mesmo que não haja prejuízos para depositantes e aplicadores. No caso dos bancos federais, o seu poderio financeiro, na medida em que representam cerca de 50% de todo o sistema financeiro brasileiro, os tornam muito atraentes para nomeações de administradores patrocinados por políticos de prestígio procurando aumentar sua esfera de influência.

Ainda que possa haver interferência política a favor ou em defesa de bancos ou banqueiros privados — a probabilidade é menor uma vez que banqueiros não costumam ser bem vistos pela opinião pública — a ênfase é mais forte no caso dos bancos públicos, pelas razões apontadas acima, e também devido à ausência da figura antipática do banqueiro e ao mito, que apesar de tudo ainda não desapareceu de todo, de que o banco público, ao contrário do banco privado, apóia genuinamente a produção e o desenvolvimento.

A natureza dos bancos comerciais ou bancos de depósitos, que lhes permite com mais facilidade administrar situações de depreciação de ativos, desde que continuem a dispor de liquidez e *funding*, aliada aos objetivos sociais do setor público podem induzir à aceitação de empréstimos de maior risco. Assim, é até possível que as instituições financeiras públicas possam ser mais propensas ao risco que as privadas, independentemente do *moral hazard* sistêmico.

Finalmente, há sempre o perigo de que instituições financeiras públicas sejam mais generosas com seus empregados que as privadas, e menos cuidadosas com custos administrativos de maneira geral. A experiência brasileira corrobora esta hipótese.

Em suma, existe, sim, um *moral hazard* específico associado aos bancos públicos na experiência brasileira. Mesmo considerando-se o papel, sem dúvida importante, dos desequilíbrios macroeconômicos das décadas de 1980 e 1990, existe evidência incontestável de uso político dos bancos públicos, e de pressões políticas para soluções dos problemas desses bancos fora dos cânones normalmente aplicados aos bancos privados. O PAC, o PROREF e o RAET³¹ representaram tentativas de solucionar problemas de instituições financeiras públicas estaduais insolventes, evitando-se a decretação pura e simples da liquidação extrajudicial. Todos esses esforços fracassaram, e somente com o PROES o problema foi solucionado.

Esta é uma realidade com a qual se tem que lidar à medida que se trabalha com a hipótese de que os bancos estatais de desenvolvimento são necessários em determinados estágios do processo de crescimento econômico. Os instrumentos de defesa contra a ingerência de interesses políticos são limitados, como examinado no Capítulo V, mas existem e podem ter uma certa efetividade, de modo a tornar o retorno social líquido das IFD's positivo.

Seção 3 Instituições Financeiras de Desenvolvimento, gestão governamental, maximização de lucros e privatização³²

O naufrágio das instituições financeiras estaduais na década de 1990, somado à explicitação das insuficiências patrimoniais dos bancos federais, desacreditaram o próprio conceito de “banco de desenvolvimento” e trouxeram à baila a discussão mesma da razão de ser dos próprios bancos estatais voltados diretamente ao desenvolvimento econômico, isto é, com um olhar sobre as externalidades geradas pelos seus empréstimos.

³¹ Ver Capítulo I, Seção 2.

³² O modelo de análise corresponde ao modelo analítico desenvolvido pelo autor em “O custo de expansão internacional do Banco do Brasil”, mimeo., maio de 1996, Escola de Pós-Graduação em Economia – EPGE, Fundação Getúlio Vargas, Brasília (DF).

A pergunta é: vale a pena manter ele próprio, Estado, uma instituição financeira de desenvolvimento, ou seria preferível alocar verbas orçamentárias para subvenção a determinadas atividades mediante financiamentos privilegiados, com a utilização de agentes bancários privados para operacionalização dos programas?

O custo do investimento governamental realizado por intermédio de um banco estatal de desenvolvimento poderia ser medido pela diferença de rentabilidade sobre o patrimônio líquido observada entre ele, banco estatal, e o sistema bancário.

Evidentemente isto é um custo de oportunidade, e não significa que o Governo devesse aportar recursos ao banco apenas porque a sua rentabilidade tivesse sido inferior à média do mercado. Assumindo-se que as provisões tenham correspondido à real situação dos créditos, se houve lucro e os valores do capital e patrimônio líquido se encontram em níveis adequados, não há razão para aportes do Governo. A necessidade desses aportes se configura apenas no momento em que se registrem prejuízos, com redução do capital e patrimônio líquido abaixo dos padrões operacionais requeridos.

Este raciocínio traz implícita a idéia de que uma rentabilidade inferior à de mercado se explica pela natureza das operações e das áreas de atuação cobertas pelo banco, decorrentes de sua preocupação também com os retornos sociais dos projetos financiados. Jamais por empréstimos mal analisados ou mesmo ruinosos. O próprio perfil do quadro de pessoal, eventualmente mais caro que o de um banco típico, seria conseqüência de tais funções e atribuições. A instituição pública pode ter um custo de operação maior que a instituição privada, sem que isto signifique de per si desperdício de recursos (ver a propósito o Apêndice a este Capítulo, “Bancos de desenvolvimento, bancos de investimento e maximização de lucros”).

Nada obstante, viu-se que os bancos estaduais, de maneira geral, ofereciam a seus empregados planos de cargos e salários incompatíveis com o mercado e com a sua própria capacidade de gerar recursos suficientes para pagá-los. Conseqüentemente a experiência brasileira recomenda cuidado com aquela diferença de custos. Ou seja, com a distinção entre o que seja custo genuíno da geração das externalidades positivas e o que seja puro desperdício de dinheiro.

Assim, e tendo presentes essas ponderações, sejam:

L_t = lucro líquido do banco de desenvolvimento (estatal) no ano t ;

$(PL)_t$ = patrimônio líquido do banco de desenvolvimento no final do ano t ;

r_t = taxa média de rentabilidade do patrimônio líquido do sistema bancário privado, definida como a razão entre o lucro líquido do ano t e o patrimônio líquido no final do ano $(t-1)$;

C_t = custo das políticas conduzidas pelo Governo através do banco de desenvolvimento no ano t ;

$$C_t = r_t(PL)_{t-1} - L_t \quad (1)$$

Na equação (1), C_t representa o custo implícito para o estado (e acionistas minoritários, se houver), de manter uma IFD.

Nas contas do Governo, o reflexo, ao longo do tempo, desse custo de oportunidade, seria determinado pela equação (2), a seguir:

$$D_t = \Delta K_t + \Delta K_t^* - (G_t + \beta L_t) \quad (2), \text{ onde}$$

D_t : déficit fiscal vinculado às operações do banco;

ΔK_t : aportes financeiros do Governo para recomposição de capital desgastado;

ΔK_t^* : aportes financeiros do Governo para aumentos de capital vinculados à expansão das operações do banco, isto é, não ligados a processos de deterioração do capital;

G_t : ganhos de capital decorrentes das variações do valor das ações no mercado;

β : participação do Governo no capital do banco;

L_t : lucros líquidos anuais do banco.

É claro que o déficit fiscal (D_t) é função dos custos (C_t), ao longo do tempo, associados à operação do banco como instrumento de política econômica.

$$D_t = f(C_t) \quad (3)$$

À medida que aqueles custos sejam pequenos, poderá, eventualmente, ser possível ao Governo dirigir o banco no sentido de implementar algumas políticas de seu interesse, sem impacto fiscal algum.

Suponhamos, por exemplo, que,

$$C_t = C_{t-1} = \dots = C_{t-n} = 0,$$

ou seja, que o banco trabalhe objetivando maximizar seus lucros, obtendo, por conseguinte, um nível de lucratividade em torno da média de mercado.

Nesse caso, certamente teríamos $D_t < 0$, ou seja, um superávit fiscal, porque os ganhos de capital seriam positivos ($G_t > 0$, na equação (2)) e os lucros (L_t) seriam elevados; ambos somados compensariam seguramente os aportes de capital para expansão (ΔK_t^*), inclusive porque eventuais acionistas minoritários seriam estimulados a participar desse tipo de subscrição. Por outro lado, não haveria necessidade de recomposição de capital por desgaste, isto é, $\Delta K_t = 0$.

O superávit fiscal obtido poderia, então, ser destinado às políticas de interesse governamental.

Entre essa posição extrema, e aquela onde os custos de oportunidade são significativos e se repetem ao longo do tempo, existiria um leque de situações teóricas, com $C_t > 0$, sem que se manifestasse impacto fiscal negativo. Isto quer dizer que o desenvolvimento de políticas de Governo por intermédio do banco dentro de parâmetros controlados poderia ser feito sem déficit fiscal explícito.

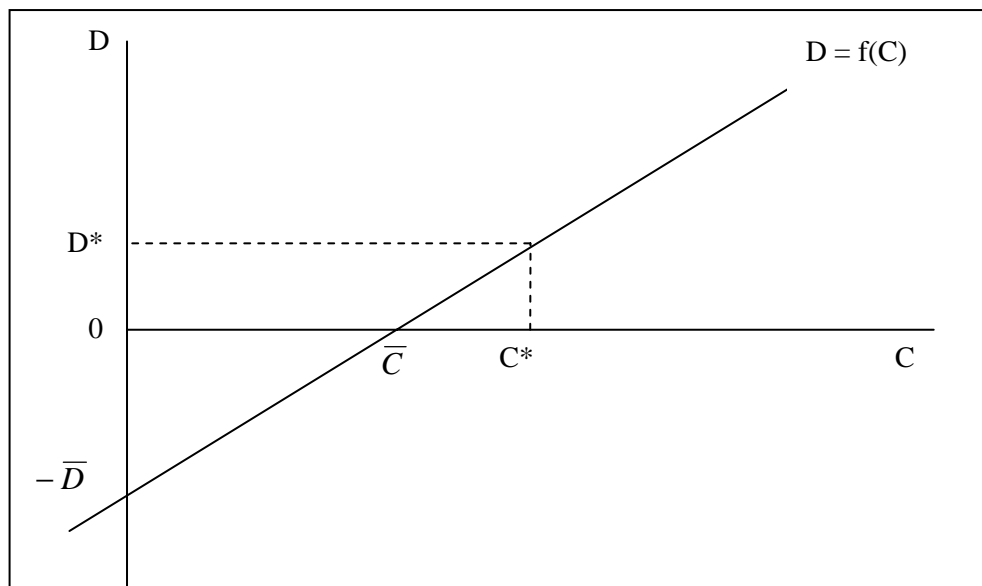
Conceitualmente, seria possível imaginar uma situação onde $C_t = \bar{C}$, isto é, um determinado valor \bar{C} para aqueles custos, que resultasse em $D_t = 0$. Não haveria necessidade de recomposição de capital ($\Delta K_t = 0$),³³ e os aportes para expansão (ΔK_t^*) se compensariam com os lucros. O complicador, no caso, é representado pelos acionistas minoritários. Como atrair investidores para um empreendimento que, explicitamente e de antemão, sabe-se que produzirá

³³ Os lucros seriam inferiores aos obtidos pelo setor privado, mas não haveria depreciação da base de capital.

retorno financeiro inferior ao de mercado. Em outras palavras, nenhum investidor privado racional aplica recursos para gerar externalidades. Somente do ponto de vista do Governo faz sentido o retorno social. Daí não fazer sentido um banco de desenvolvimento com acionista minoritário, exceto se houver uma *firewall* entre os dois departamentos do banco: o departamento comercial, que maximiza lucros como uma empresa privada, e o departamento de desenvolvimento. Nenhuma comunicação entre os dois; nenhum subsídio cruzado, contabilidades e apurações de resultado totalmente separadas.

Finalmente, existe a hipótese de o Governo usar o banco de forma mais intensa para suas políticas de desenvolvimento econômico, com um nível de C_t mais elevado, e ter um déficit fiscal em consequência. Além do dilema referido acima e relativo aos acionistas privados, ainda se levantaria a falta de aprovação *ex-ante* e de fiscalização do Congresso para as despesas fiscais. A sua aprovação, contudo, se dá *ex-post facto* e sob forma de *fait accompli*, uma vez que, se não concedidas as realimentações de capital, a própria sobrevivência do banco estaria eventualmente em perigo. Essa hipótese deve ser totalmente descartada, portanto.

Pode-se até construir um gráfico onde se marcassem no eixo das ordenadas os valores dos déficits fiscais associados a diferentes níveis de custos de oportunidade relativos à operação do banco, C_t , da seguinte forma:



Os pontos $(C = 0; D = -\bar{D})$, $(C = \bar{C}; D = 0)$ e $(C = C^*; D = D^*)$ correspondem às 3 situações descritas acima. No primeiro, temos um superávit fiscal, $-\bar{D}$ (déficit negativo), e, portanto, o banco estaria sendo operado no sentido da maximização de lucros; no segundo, temos equilíbrio fiscal, com uso moderado do banco pelo Governo, e um custo de oportunidade igual a \bar{C} . No terceiro, temos também o uso do banco pelo Governo, com custo de oportunidade mais alto, C^* , correspondendo a um déficit fiscal D^* .

Suponha-se um mundo ideal onde investidores privados aplicassem dinheiro pensando em taxas de retorno sociais, e não se tivesse de cogitar de questões relacionadas a aprovações da sociedade para despesas fiscais. Em tal mundo, a escolha entre aqueles que três tipos de situações

dependeria dos benefícios sociais e externalidades que se pudessem obter em cada uma delas. Assim, se o Governo entendesse que os benefícios sociais aumentariam operando-se o banco com um custo de oportunidade igual a \bar{C} , em relação à situação extrema onde $C = 0$, e o superávit fiscal correspondente, $-\bar{D}$, fosse usado para investimentos governamentais, a preferência seria por não orientar o banco de forma puramente comercial, isto é, procurando maximização de lucros.

A discussão colocada nesses termos seria pertinente para os bancos de desenvolvimento sem acionistas minoritários, ou com *firewall* entre os departamentos comerciais e de desenvolvimento, na hipótese de haver minoritários. E, no caso, a discussão em pauta se restringiria ao departamento de desenvolvimento. O departamento comercial seria sempre maximizador de lucros.

Por outro lado, se o Governo optar por uma política de operar o banco no sentido de maximização de lucros, ou seja, no ponto $(C = 0; D = -\bar{D})$ do gráfico, caberia avaliar a conveniência de privatizar o banco. Ou seja, se não vai usá-lo diretamente como instrumento de políticas de desenvolvimento, porque manter estatizado o seu controle acionário? Dito de outra forma, a idéia de que a IFD deve precificar rigorosamente todos os bens públicos que produz, cobrando-os do Orçamento Público, não faz sentido. É evidente que ela não pode ter prejuízo, a sua intermediação financeira não pode ser gravosa, nem a gestão de crédito, ruínosa ou temerária. Mas não tem cabimento um banco estatal maximizador de lucros. Os objetivos das políticas públicas poderiam ser obtidos mediante terceirização, com mais eficiência e ganhos de transparência e controle.

Raciocínio análogo se aplica se o banco estatal tem acionistas privados minoritários, e não tem *firewall*. Nessa hipótese, os pontos \bar{C} e C^* do gráfico não são viáveis depois que o processo se torna claro para o mercado, colocando-se igualmente a questão da privatização.

A regra financeira simples de examinar esta questão consiste em comparar o valor presente dos fluxos de superávits fiscais associados à operação do banco, com valores de venda do controle acionário. Grosso modo, ignorando variações no valor das ações e aportes de recursos para expansão da base de capital, aqueles superávits fiscais seriam iguais aos lucros anuais.

$$D_t = -\beta L_t \text{ ou } -D_t = \beta L_t$$

Supondo-se os lucros anuais, L_t , constantes, o valor presente dos fluxos futuros de superávits fiscais seria dados por $\frac{\beta L_t}{i}$, onde i é a taxa de juros real de longo prazo. Se V é o valor de venda à vista do controle acionário, seria vantajoso para o Governo manter o controle se:

$$\frac{\beta L_t}{i} > V \quad (4)$$

Aplicando-se essa linha de raciocínio ao caso brasileiro, a médio prazo, dependendo dos desdobramentos das políticas econômicas do País, se poderia pensar em privatizar as instituições financeiras públicas federais que têm características de banco comercial, Banco do Brasil e Caixa Econômica.

Segregando-se as áreas típicas de banco de desenvolvimento nessas instituições e transformando-as em agências de fomento, elas poderiam colocar em prática suas políticas públicas por intermédio da rede privada. Sempre que cabível seria possível construir uma certa estrutura de subsídios mediante a qual o Governo apoiaria aquelas políticas, sob a supervisão das novas agências de fomento resultantes da cisão de Banco do Brasil e Caixa Econômica.

Haveria muita reação por parte das corporações e também no Congresso Nacional. A modelagem de uma privatização dessa envergadura não seria trivial. A vantagem da segregação das áreas típicas de desenvolvimento é que preservaria, tanto as IFD's que vivem dentro delas com o seu cabedal de conhecimento e experiência dos problemas do desenvolvimento econômico brasileiro, como as respectivas marcas e capilaridade, enfim o *goodwill* de cada uma, em benefício do erário nos leilões de privatização. O BNB e o BASA poderiam ser convertidos em agências de fomento regionais, sem se proceder, nesses casos, a nenhuma segregação, porque as suas áreas típicas de banco comercial são muito limitadas.

Apêndice: Bancos de desenvolvimento, bancos de investimento e maximização de lucros

Quanto à operação dos bancos de desenvolvimento vis-à-vis a questão da maximização dos lucros, é interessante destacar trecho de entrevista do Professor Carlos Lessa ao jornal Folha de São Paulo, publicada em 28/12/2003 (p. B 5). Disse, na oportunidade, o Presidente do BNDES: “A visão de banco de desenvolvimento ficou muito esgarçada ao longo dos anos 90. O BNDES tinha se tornado um típico banco de investimento. Um banco de investimento é, diga-se de passagem, uma instituição muito necessária, muito meritória e muito importante, mas um banco de desenvolvimento, como o BNDES, tem outras funções. Um banco de desenvolvimento pensa numa visão de futuro para a economia e procura selecionar protagonistas que realizem ações para levar a sociedade em direção àquele futuro. **Um dos argumentos poderosos de um banco de desenvolvimento é exatamente o de renunciar ao seu lucro para viabilizar esse projeto**”(grifo nosso).

Caberia uma digressão sobre a natureza dos bancos de investimento vis-à-vis os bancos de desenvolvimento. Um banco de investimento seria uma instituição que oferecesse expertise de alto nível a empresários e capitalistas na estruturação e reestruturação de investimentos e empreendimentos, inclusive fusões e aquisições. Que articulasse os diferentes atores do mundo dos negócios: investidores e poupadores, empresários e capitalistas. E acima de tudo, orquestrasse o financiamento dos projetos, participando também dos aportes de dinheiro, sob a forma de empréstimos, financiamentos, compras de ações, etc..

A definição de banco de investimento dada pela Resolução 2.624 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 29/7/99, reflete as linhas da conceituação acima.³⁴ Mais interessante ainda é verificar que a Resolução 18 do CMN, de 18/2/66, que primeiro regulamentou os bancos de investimento, se refere aos “**bancos privados de investimento ou de desenvolvimento**”. Não via aquela Resolução, como não poderia ver, diferença conceitual, em termos da natureza das operações, entre um banco de investimento e um banco de desenvolvimento. Mais tarde a denominação “banco de desenvolvimento” virou privativa dos bancos de investimento de controle acionário dos Governos Estaduais.³⁵ A exceção é o BNDES, classificado como Banco de Desenvolvimento Federal.

Portanto, pode-se entender que o Presidente do BNDES em sua entrevista quis dizer que, embora bancos de investimento e bancos de desenvolvimento protagonizem basicamente as

³⁴ Reza o art. 1º da Resolução 2.624: “...que os bancos de investimento, instituições financeiras de natureza privada, especializadas em operações de participação societária de caráter temporário, de financiamento da atividade produtiva para suprimento de capital fixo e de giro e de administração de recursos de terceiros, devem ser constituídos ...”.

³⁵ A particularização dos bancos de investimento como “instituições financeiras de natureza privada” nos normativos do Banco Central, prende-se exclusivamente às conveniências taxonômicas do processo regulatório, para distinguir os entes privados (“bancos de investimento”) dos públicos (“Bancos de Desenvolvimento”). Não obstante ambos realizem basicamente as mesmas operações, os entes públicos eventualmente devem ter limitações, ou privilégios, que não cabem no caso das instituições privadas.

mesmas operações (participações societárias, administração de recursos de terceiros, empréstimos e financiamentos, assessoria, coordenação e estruturação de negócios, tais como processos de fusões, incorporações, investimentos, desinvestimentos, cisões, sucessões empresariais, etc.), os bancos de investimento se concentram nos retornos privados, e os bancos de desenvolvimento nos retornos sociais, sendo a maximização do lucro um objetivo subordinado. Em resumo, um banco de desenvolvimento seria um banco de investimento preocupado com custos e benefícios sociais, podendo, como visto na Seção 3 retro, apresentar lucros inferiores aos dos bancos de investimento privados, sem gerar déficits fiscais.

III. Fundos fiscais e a estrutura de *funding* das instituições financeiras de desenvolvimento

Seção 1 Fundos fiscais e parafiscais de desenvolvimento

A inflação, a volatilidade econômica e o clima de incerteza inibiram a expansão do crédito de médio e longo prazo no Brasil. Para cobrir essa deficiência o Governo criou fundos financeiros com recursos de origem fiscal e parafiscal.

Assim, os recursos oficiais — fundos fiscais ou parafiscais e assemelhados respondem por 76% dos recursos totais das instituições típicas de desenvolvimento no Brasil. A proporção cai para 30% se o Banco do Brasil e a Caixa Econômica são incluídos na consolidação. Ainda assim trata-se de participação expressiva, levando-se em conta as dimensões extraordinárias dessas duas instituições federais, que detêm, apenas elas duas, 43,5% dos depósitos totais do sistema bancário.

São os fundos as grandes fontes de recursos para os empréstimos ao setor privado de prazos médios e longos, denominados em reais. Fora disso, a alternativa é o endividamento em dólares ou em outras moedas fortes.

O Quadro II apresenta os fundos de financiamento federais. O FCO — Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste,

o FNO — Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e o FNE — Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste recebem 3% da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, e formam o conjunto dos fundos de desenvolvimento regional. O FAT — Fundo de Amparo ao Trabalhador, criado pela Constituição de 1988, passou a acolher a Contribuição do PIS-PASEP, equivalente à época a 0,65% do faturamento das empresas. Assim, o antigo Fundo PIS-PASEP entrou em extinção, tendo como receita o produto dos retornos de principal e juros dos empréstimos lastreados em seus recursos, e arcando com as despesas dos benefícios dos empregados do setor privado e do setor público.

O FAT tem uma natureza mais parafiscal, da mesma forma que o FGTS — Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Neste último fundo as contribuições fluem para contas específicas pessoais, em nome de cada trabalhador, de cada empregado sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), isto é, não-funcionários públicos. E o dinheiro assim depositado pode ser sacado pelos titulares das contas em circunstâncias específicas.

O FMM — Fundo da Marinha Mercante é constituído pela cobrança de uma contribuição sobre os fretes, o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante — AFRMM. Tem como objetivo apoiar a indústria naval brasileira sob a forma de empréstimos. A gestão do fundo cabe ao BNDES. O Fundo foi criado em 1958, pela lei 3.381, de 24/04/1958.

O FND — Fundo Nacional de Desenvolvimento foi criado em 1986 pelo Decreto-lei 2.288.³⁶ Os seus recursos provieram de um empréstimo compulsório lançado naquela oportunidade sobre as vendas de automóveis de passeio e utilitários, e também sobre gasolina e álcool carburante. Esse empréstimo compulsório vigeu entre 23/07/86 (data do próprio Decreto-lei e 31/12/89). Além disso, o mesmo diploma legal determinou que a União adquirisse quotas do FND, utilizando para isso recursos do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários — IOF (art. 3º). Determinou ainda o aporte de ações de empresas estatais para constituição do patrimônio do FND. Finalmente, as fundações de previdência de empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista, etc., ficaram obrigadas a adquirir obrigações do FND (OFND's) de longo prazo (10 anos).

Ainda existem no âmbito do BNDES, os seguintes fundos:

- FTRA — Fundo de Terras e da Reforma Agrária, com o objetivo de financiar assentamentos rurais.
- FRD — Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização, o qual, na verdade é um pequeno fundo (R\$ 85,6 milhões de dotação inicial em 1997) para projetos de desenvolvimento em áreas de influência da Companhia Vale do Rio Doce.
- FGE — Fundo de Garantia à Exportação (lei 9.818/99) para o seguro de crédito à exportação. Em dezembro de 2002, o FGE cobria garantias no valor de R\$ 1.719,9 milhões, equivalentes naquela data a US\$ 487 milhões.
- FGPC — Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade, para garantir o risco de empréstimos a exportadores ou fabricantes de insumos para a exportação. Em dezembro de 2002, o FGPC cobria garantias no montante de R\$ 1.356,9 milhões, equivalentes naquela data a US\$ 384 milhões.

³⁶ O FND está hoje regulado pelo Decreto 193, de 21/08/91, modificado pelo Decreto 3.211, de 18/10/99.

Quadro II

**VALOR DO ATIVO DOS FUNDOS FISCAIS E PARAFISCAIS DE DESENVOLVIMENTO
POSIÇÕES EM DEZEMBRO/2002**

(R\$ milhões)

Fundo	Total do Ativo	Disponibilidades de Caixa	Demais Aplicações	Observações
FCO	3.731,8	300,1	3.431,7	
FNO	3.975,6	393,9	3.581,7	
FNE	12.654,8	1.826,2	10.828,6	
FAT	64.023,3	8.884,5	55.138,8	Os valores se referem a dezembro 2001.
FGTS	104.077,7	26.686,6	77.391,1	O total do ativo do FGTS excluiu o valor do diferido, que corresponde às despesas de complementos de correção monetária sobre os depósitos dos trabalhadores devidos em planos de estabilização frustrados, de 1989 e 1990.
FMM	2.374	—	2.374	
FND	3.703,7	—	3.703,7	Consideraram-se apenas os empréstimos a receber de agentes financeiros (BNDES, FINEP e Banco do Brasil). O ativo total do FND atingia R\$ 4.834 milhões em dez/2002.
FUNDO PIS/PASEP	23.130	—	23.130	Inclui R\$ 1.326 milhões do Fundo de Participação Social (FPS), criado pelo Decreto 79.459/77, como subconta do Fundo de Participação PIS-PASEP, com o objetivo de adquirir ações ou debêntures conversíveis em ações de empresas controladas por capitais nacionais, registradas na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).
FTRA	977,3	—	977,3	
FGE	1.719,9		1.719,9	Valor das garantias cobertas
FGPC	1.356,9		1.356,9	Idem
TOTAIS	221.725,0	38.091,3	183.633,7	

Fontes: para o FNO, FNE e FCO, *site* do Ministério da Integração Nacional, Sistema de Informações Gerenciais, dez/2000, Séries Históricas, Tabela 3.3.1, p. 41. Para o FAT, Tabela III. Para o FGTS, Tabelas VIII e IX. Para o FMM, FND, e Fundo PIS/PASEP, Notas Explicativas nº 5.1, 5.2 e 4.5.1 às Demonstrações Contábeis em 31.12.2002, do BNDES.

Não se incluíram os recursos do Tesouro que dão funding no Banco do Brasil aos empréstimos para a agricultura. Obviamente os fundos fiscais estaduais (Fundo Paraná-Cidade, Fundo PIMES, etc.) não estão computados.

Demais Aplicações compreendem depósitos junto aos bancos agentes, repasses, empréstimos e reservas para cobrir garantias.

No que concerne ao FGTS deve-se considerar:³⁷

- As Demais Aplicações, no valor de R\$ 77.391,1 milhões, compõem-se de R\$ 9.867,9 milhões de haveres contra o Tesouro Nacional, compreendendo LFT's recebidas em troca de títulos CVS, os próprios títulos CVS e haveres contra o FCVS³⁸ em fase de habilitação, ou seja, ainda não securitizados; e mais R\$ 67.523,7 milhões de operações de crédito, dos quais R\$ 62.599 milhões correm fora do sistema financeiro, consistindo de transações que

³⁷ A Seção 4 deste Capítulo examina em maior detalhe o FGTS, de modo que não se aprofundam aqui explicações sobre o significado das siglas e demais tecnicidades.

³⁸ Sobre o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e CVS, ou seja, títulos emitidos pelo Tesouro Nacional para securitização da dívida do Governo com o sistema bancário relativa ao mesmo Fundo, ver Seção 5 do Capítulo IV.

hoje são diretas entre o FGTS e Agentes Públicos (Estados, Municípios, COHAB's, Companhias de Saneamento, com ou sem rolagem pela lei 8.727), e mais, liquidandas, repassadoras, cooperativas, etc., além da EMGEA. A Tabela VIII detalha essa composição.

- Apenas R\$ 4.924,7 milhões aplicados junto à Caixa Econômica Federal estariam embutidos no valor dos créditos do sistema financeiro nacional.

Se do valor total das Demais Aplicações dos Fundos Fiscais e Parafiscais do Governo Federal (Quadro II) — R\$ 183,6 bilhões — se subtrair, no FGTS, as operações de crédito e outros valores que não estão embutidos nos créditos do sistema financeiro, e mais os saldos dos Fundos de Garantia de Exportações e de Garantia da Competitividade (FGE e FGPC), chega-se a R\$ 108,1 bilhões. Esta cifra corresponde a uma estimativa razoável do *funding* proveniente dos fundos fiscais e parafiscais para os empréstimos do sistema financeiro brasileiro. Ou seja, os recursos dos fundos lastreiam 25,6% do total dos empréstimos do sistema financeiro, e 26,4% dos créditos ao setor privado (Quadro III).

Deve-se notar ainda que a cifra de R\$ 108,1 bilhões de fato subestima a importância dos Fundos Oficiais, porque os dados do FAT se referem a dezembro de 2001. Tomando-se o FAT Constitucional que reflete 40% da arrecadação das contribuições do PIS-PASEP (ver Seção 2 a seguir), a diferença entre os saldos de dezembro de 2001 e dezembro de 2002 é de R\$ 11,8 bilhões. Este valor, somado aos R\$ 108,1 bilhões, resultaria em um montante de R\$ 119,9 bilhões, talvez uma estimativa mais fidedigna. Assumindo-se esse valor, os recursos dos Fundos Oficiais representariam 28,4% do crédito total do sistema financeiro, e 29,3% dos empréstimos ao setor privado.

A relevância desses fundos no crédito bancário é um dos fatores que explica como o sistema econômico brasileiro convive com taxas de juros tão elevadas nos chamados segmentos livres do mercado de crédito.

Quadro 3
EMPRÉSTIMOS DO SISTEMA FINANCEIRO
(Saldos em dez/2002)

Empréstimos do Sistema Financeiro Público ¹	189.000
Ao setor público	10.978
Ao setor privado	178.022
Empréstimos do Sistema Financeiro Privado ²	233.926
Ao setor público	2.503
Ao setor privado	231.423
Total dos Empréstimos do Sistema Financeiro	422.926
PIB a preços correntes (12 meses de 1º/7/2002 a 30/6/2003)	1.437.796
Razão Empréstimos Totais/PIB	29,4%
Razão Empréstimos ao Setor Privado/PIB	28,5%

Notas:

¹ Conforme Anexo I.

² Boletim do Banco Central do Brasil, novembro 2003, tabela II.19.

Seção 2. FAT — Fundo de amparo ao trabalhador

O Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT é um fundo financeiro, vinculado ao Ministério do Trabalho, instituído pela lei 7.998, de 11/01/1990, que regulamentou o art. 239 da Constituição de 1988.

O dispositivo constitucional redirecionou as contribuições do fundo PIS-PASEP para o programa do seguro desemprego e para o abono salarial.³⁹ Pelo menos 40% da arrecadação passou a ser destinada ao *funding* do BNDES. O fundo PIS-PASEP resultara da unificação dos fundos constituídos com recursos do Programa de Integração Social—PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público—PASEP. Esta unificação foi estabelecida pela lei complementar nº 26/1975 com vigência a partir de 1º/07/1976 e regulamentada pelo Decreto 78.276/1976.

O patrimônio acumulado do Fundo PIS-PASEP ficou preservado, continua servindo igualmente de fonte de recursos basicamente do BNDES para financiamento do desenvolvimento econômico, tendo sido mantidos os critérios de saques em favor dos trabalhadores (§ 2º do art. 239 da Constituição). Estimativas do BNDES indicam que com as aposentadorias e falecimentos dos trabalhadores registrados no Fundo PIS-PASEP, ele deverá se extinguir até 2023.

A lei 7.998/90, acima referida, criou o FAT com o objetivo de receber as contribuições do PIS-PASEP a partir da nova destinação a elas conferida pela Constituição de 1988. O patrimônio financeiro do FAT alcançava R\$ 64 bilhões em dezembro de 2001, dos quais R\$ 39,6 bilhões, ou 62%, aplicados junto ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico (em dezembro de 2002, aquele valor estava em R\$ 51,4 bilhões, conforme Anexo V). Este é o chamado FAT Constitucional que absorve 40% da arrecadação das contribuições para o PIS— PASEP. Outros R\$ 15,2 bilhões (24%) estão em depósitos especiais junto a instituições financeiras federais, destinados a dar *funding* para programas de geração de renda e emprego. Finalmente, R\$ 8,9 bilhões (14%) representam disponibilidades do FAT aplicadas pelo Banco do Brasil em títulos do Tesouro Nacional.⁴⁰

O risco das operações com base em recursos do FAT Constitucional é do BNDES. A remuneração do FAT é equivalente à TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), limitada a 6% a.a.. A diferença é capitalizada. Quando os repasses se destinarem a financiar empreendimentos destinados à produção e à comercialização de bens exportáveis, o FAT será remunerado com base na LIBOR.^{41 42}

Os mesmos critérios de remuneração se aplicam aos depósitos especiais. Também os riscos das aplicações dos recursos dos depósitos especiais são das instituições financeiras federais.

³⁹ Os empregados do setor privado ou do setor público que ganhem até 2 salários mínimos, recebem um salário mínimo anual, a título desse abono salarial (§ 3º do art. 239 da Constituição).

⁴⁰ Conforme Resolução 2423/97 do Conselho Monetário Nacional.

⁴¹ O Art. 4º da Medida Provisória 684/94 estabelece: “Art. 4º Os recursos do Fundo de Participação Pis-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo da Marinha Mercante, repassados ao BNDES e destinados a financiamentos contratados a partir de 1º de dezembro de 1994, terão como remuneração nominal, a partir daquela data, a TJLP do respectivo período.

Parágrafo único. O BNDES transferirá, nos prazos legais, ao Fundo de Participação Pis-Pasep e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador o valor correspondente à TJLP aludida no capuz deste artigo, limitada a 6% (seis por cento) ao ano, capitalizada a diferença, podendo o Conselho Monetário Nacional alterar esse limite.”

⁴² O art. 6º da lei 9.365, de 16/12/96, estabelece que os financiamentos à exportação serão referenciados em dólares

Tabela 3
PATRIMÔNIO DO FAT
(R\$ milhões)

	Dezembro de 2001
Aplicações de disponibilidades (Títulos do Tesouro Nacional)	8.884,5
BNDES – Programas de Desenvolvimento Econômico	39.625,4
Depósitos Especiais	15.191,9
Junto ao Banco do Nordeste	2.342,6
Junto ao Banco do Brasil	3.707,7
Junto ao BNDES	8.464,9
Junto à FINEP	171,1
Junto à Caixa Econômica Federal	505,6
Outros (Imobilizado e Valores em caixa)	322,4
Total	64.024,3

Fonte: Anexo de Metas Fiscais – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – 2002 – Avaliação da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Tabela 4
ARRECAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PIS/PASEP E DIRECIONAMENTO DE RECURSOS PARA O TESOURO NACIONAL
(R\$ milhões a preços de dezembro de 2001 – IGP-DI)

Ano	ARRECAÇÃO (A)	FSE/FEF/DRU (B)	% (C=B/A)	FAT (D=A-B)
1996	11.822,20	2.868,00	24,26%	8.954,20
1997	11.121,50	2.877,50	25,87%	8.244,00
1998	10.449,10	2.786,30	26,67%	7.662,80
1999	12.771,40	4.667,40	36,55%	8.104,00
2000	11.173,80	1.711,10	15,31%	9.462,70
2001	11.845,40	2.369,10	20,00%	9.476,30
TOTAL	69.183,40	17.279,40	24,98%	51.904,00

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2002, p.3.

Observação: FSE – Fundo Social de Emergência; FEF – Fundo de Estabilização Fiscal e DRU – Desvinculação das Receitas da União.

Seção 3. Fundos Constitucionais de Financiamento – FCO, FNO e FNE.

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu em seu art. 159, Inciso I, letra “c”, que 3% da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados se destinariam a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, observada a seguinte distribuição (§ único do art. 6º da lei 7.827, de 27/9/1989, que regulamentou o dispositivo constitucional):

- 0,6% para a região Norte
- 1,8% para o Nordeste
- 0,6% para o Centro-Oeste

Para dar instrumentos aos programas de financiamento, a mesma lei criou fundos financeiros para centralização dos recursos repassados pelo Tesouro Nacional a cada uma das regiões, e delegou às instituições financeiras federais de caráter regional (art. 2º da lei) a gestão dos

respectivos fundos. Assim nasceram, o FNO — Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, administrado pelo BASA — Banco da Amazônia, o FNE — Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, administrado pelo BNB — Banco do Nordeste do Brasil, e o FCO — Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, administrado pelo Banco do Brasil, à falta de um banco federal dedicado a esta região.

O risco das operações é compartilhado, meio a meio, entre as instituições financeiras gestoras e os fundos, conforme o art. 6º da lei 10.177, de 12/01/2001. Existe, contudo, a alternativa de os recursos dos fundos serem repassados aos bancos administradores, para que estes realizem empréstimos em nome próprio, com seu risco exclusivo, embora sempre se pautando pelas regras e orientações da legislação que rege os fundos constitucionais de financiamento, a saber, leis 7.827 e 10.177. O que muda nesse caso é que o *del-credere* passa de 3% a.a., quando o risco é compartilhado, para 6% a.a..

Originalmente o risco era dos bancos agentes. Mas a elevada taxa de inadimplência dos empréstimos amparados pelos recursos dos fundos, constatada pelas inspeções do Banco Central do Brasil da década de 90, levou o Governo a reconsiderar a questão da distribuição dos riscos. Assim, a lei 10.177, de janeiro de 2001, estabeleceu o risco compartilhado, e a Medida Provisória 2.155, de 22/06/2001, atribuiu aos fundos, retroativamente, 100% da responsabilidade pelos empréstimos contratados até 30/11/1998 (art. 13). No art. 14 abriu a possibilidade de financiamentos sob risco exclusivo dos bancos agentes.

Ora, os fundos constitucionais representam passivos altamente estáveis para os bancos agentes. Não há previsão legal para o Tesouro sacar o dinheiro dos fundos para utilização em outras finalidades. Para que isto ocorresse teria que haver emenda constitucional: processo complicado, portanto. A legislação destina os recursos para aplicações em regiões mais pobres e mais atrasadas, com ênfase em tomadores pequenos e médios. Como comentado acima, o *del-credere* é limitado a 3% a.a. quando o risco é compartilhado (artigos 1º, § 2º, e 6º da lei 10.177/2001), passando a 6% a.a., quando os riscos são totalmente assumidos pelo banco (artigo 14 da Medida Provisória 2.155, de 22/06/2001).⁴³

É razoável supor que o risco das carteiras voltadas para os programas de desenvolvimento tenda a ser maior que o da média dos empréstimos bancários em geral. Nessas circunstâncias, e tendo em vista que os níveis estabelecidos para *del-credere* já são por si só reduzidos, é possível que a remuneração oferecida aos bancos agentes seja realmente insuficiente para cobrir as inadimplências e ainda lhes deixar alguma margem de lucro.

Para examinar a questão, construiu-se um modelo numérico simples. Imaginou-se um programa de crédito para o desenvolvimento, com empréstimos de 4 anos de prazo total e 2 anos e meio de prazo médio, ou seja, amortizado em 4 prestações anuais, iguais e sucessivas. A taxa de juros suposta para o mutuário final foi de 10% a.a., correspondente à taxa para empresas de pequeno porte, industriais, agro-industriais e de serviços, inclusive comércio, conforme a lei 10.177/2001 (Tabela V). Não se levaram em conta despesas administrativas, impostos ou rentabilidade de aplicações das reservas de caixa no mercado financeiro. O modelo considerou apenas a receita líquida da intermediação dos recursos dos fundos de financiamento.

O exercício supôs 3 níveis de inadimplência: 9,12%, 15,45% e 30%. O nível mais baixo corresponde à média observada da relação entre provisões e empréstimos das instituições financeiras públicas, para o período de janeiro de 2002 a setembro de 2003 (Boletim do Banco Central, novembro de 2003, quadros II.20 e II.26). A taxa de 15,45% foi calculada a partir da maior taxa de inadimplência observada nesse período, correspondente ao mês de janeiro de 2002,

⁴³ Este art. 14 da MP 2.155 incluiu retroativamente o art. 9º-A na lei 7.827/1989.

acrescida de 50%. Finalmente, o nível de 30% significa, grosso modo, dobrar essa última taxa, de modo a configurar um quadro extremo, conjugando má gestão com conjuntura econômica adversa.

Tabela 5
TAXAS DE JUROS PARA OS MUTUÁRIOS FNO, FNE E FCO

	Microprodutores / microempresas	Mini produtores / Empresas de pequeno porte	Pequenos e médios produtores / Empresas de médio porte	Grandes produtores / Empresas de grande porte
Agropecuária	Agricultura familiar: segue PRONAF	6%a.a.	8,75%a.a	10,75%a.a.
Indústria (inclusive agro-indústria), comércio e serviços	8,75%a.a.	10%a.a.	12%a.a.	14%a.a.

Fonte: Lei 10.177/2001, art. 1º, incisos I, II e III. PRONAF significa Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

A tabela 6 resume as conclusões do exercício. O objetivo do modelo, como visto, é examinar a questão da distribuição dos riscos entre banco agente e fundo. É claro que, como os bancos de desenvolvimento são públicos, o erário acaba, em última análise, assumindo a totalidade do risco.

Existem, no entanto, algumas diferenças, sutis, mas importantes. No banco, como em qualquer banco, devem prevalecer os princípios da boa técnica bancária na concessão dos créditos: viabilidade comercial, caráter dos tomadores, garantias, cadastro, etc.. Mesmo que o banco de desenvolvimento tenha uma visão dos custos e benefícios sociais dos projetos, ele não pode perder de vista a perspectiva dos retornos privados, ou seja, ele tem o dever de gerar lucros. Do contrário se estaria praticando uma espécie de orçamento público paralelo completamente fora de controle da sociedade.

Por outro lado, os fundos constituídos com recursos fiscais, aprovados por legislação própria, têm como objetivo, claramente definido, proporcionar *funding* para empréstimos que, sem serem temerários nem ruinosos, podem ter risco superior à média, pelo pioneirismo neles embutido ou pelos prazos mais longos. Logo, é esperado que haja algumas perdas nas operações lastreadas em seus recursos.

Além disso, a legislação que rege esses fundos também estabelece as condições dos créditos, bem como define os perfis dos tomadores, em termos de segmentos econômicos, tipo e tamanho das empresas, e assim por diante.

Logo, parece mais natural e transparente que os empréstimos de curso anormal sejam debitados, ao menos em parte, aos fundos. Esta prática exigiria também explicações públicas da administração do banco, uma vez que o Tribunal de Contas da União, no caso de fundos federais, e os Tribunais de Contas dos Estados, para os fundos estaduais, certamente solicitariam esclarecimentos a respeito da constituição das provisões a débito dos patrimônios dos fundos públicos.

Assim, para cada um dos três níveis hipotéticos de inadimplência o modelo determina o aumento ou o desgaste que teria ocorrido no capital do banco agente e no patrimônio líquido do fundo, ao longo da vida do empréstimo (supostamente de 4 anos). O valor considerado como

capital do banco no exercício teórico foi o montante necessário a dar cobertura à operação de empréstimo, ou seja, 11% do crédito conforme o coeficiente de Basileia em vigor.

Tabela 6
DISTRIBUIÇÃO DE RISCOS E DEL-CREDERE - IMPACTOS SOBRE OS BANCOS
AGENTES E FUNDOS DE FINANCIAMENTO(EXERCÍCIO TEÓRICO)
(porcentagens)

	Variação do capital do banco	Variação do PL do Fundo
Inadimplência: 9,12%		
Risco do banco	32,727	10
Risco compartilhado	13,255	12,142
Inadimplência: 15,45%		
Risco do banco	-39,205	10
Risco compartilhado	-24,869	8,4231
Risco do fundo	0	5,6875
Inadimplência: 30%		
Risco do banco	-204,545	10
Risco compartilhado	-112,5	-0,125
Risco do fundo	0	-12,5

Com a inadimplência dentro da média global observada para os bancos públicos, os riscos poderiam tranquilamente ser absorvidos pelo banco agente. Os lucros auferidos proporcionariam recursos aos bancos agentes que lhes permitiriam dar continuidade aos programas sem necessidade de realimentações de capital, e até acumular um capital excedente.

O mesmo basicamente ocorre com risco compartilhado. O aumento do patrimônio líquido do fundo é um pouco maior que na hipótese anterior — 12,142% contra 10% — o que elevaria o volume de recursos disponíveis para financiamento dos programas de desenvolvimento.

Sob condições de inadimplência elevada — 15,45% — o risco apenas do banco se torna desaconselhável. No modelo apresentado, o banco perderia 39% do capital de partida.

O compartilhamento dos riscos reduz o desgaste do capital do banco. Contudo, nesse nível de inadimplência, o mais razoável seria atribuir 100% do risco ao próprio fundo. Tomando os números do modelo apresentado, o patrimônio líquido do fundo estaria ainda crescendo nominalmente.

Com inadimplência elevadíssima — 30% — o risco deveria ser absorvido, sem dúvida, pelo fundo. Mesmo com risco compartilhado, onde o patrimônio líquido do fundo ficaria praticamente intacto, o banco perderia 112,5% do seu capital. A recomposição do patrimônio do fundo (12,5% do valor inicial) poderia ser feita com o produto das arrecadações fiscais futuras e o programa de financiamento teria continuidade.

Alguma coisa parecida com o quadro configurado nesta última hipótese deve ter se passado com o Banco do Nordeste (BNB) ao longo das décadas de 1980 e 1990. O quadro encontrado pelo Banco Central ao final dessa última década demandava capitalização de valor elevado. A solução encontrada foi atribuir os riscos dos financiamentos concedidos até 30/11/1998 exclusivamente aos fundos.

Quanto ao Banco da Amazônia — BASA — a situação era bem melhor, até porque o banco já vinha creditando ao FNO os valores correspondentes aos financiamentos de difícil recuperação, e,

además, estava enquadrado no índice de Basileia. Isto não obstante, o Governo estendeu o mesmo tratamento dado ao FNE/BNB, ao FNO/BASA, isto é, os fundos fiscais ficaram com os riscos integrais das operações anteriores a 30/11/98. Entretanto, o BASA não conseguiu recuperar os valores que havia pago ao FNO relativamente aos empréstimos de difícil recuperação anteriores a 30/11/98.

No que concerne ao Banco do Brasil o reflexo das operações do fundo é pouco relevante. Os recursos do FCO representam apenas 1,8% do total do passivo e 1,9% do exigível. Dessa forma, mesmo na hipótese mais adversa, de uma inadimplência de 30%, e supondo que o banco arcasse com 100% do risco, o impacto sobre o capital seria da ordem de apenas 9%, ou de 6%, se considerado também o patrimônio do FCO como capital de nível 2 (passivo subordinado elegível a capital).

No BNB o patrimônio líquido (PL) do FNE representa 59% do total do passivo do balanço consolidado do banco e do Fundo. No BASA, o PL do FNO é 47,6% do total do passivo do balanço consolidado. Deve-se notar que, ao contrário do que se passa com o FCO que compõe o passivo do Banco do Brasil, o FNE não integra o passivo do BNB, nem o FNO, o passivo contábil do BASA. As operações com recursos do FNE e do FNO são contabilizadas em contas de compensação.

Nessas circunstâncias, com uma inadimplência de 30%, sob as hipóteses do exercício da Tabela VI, o programa de financiamento absorveria 243% do capital do BNB, e 73% do capital do BASA.

Em resumo, a lei 10.177/2001 deu um passo na direção correta ao admitir o risco compartilhado. A Medida Provisória 2.155, de 22/06/2001, foi mais adiante e permitiu os empréstimos com risco exclusivo do banco agente. Assim, e com base no modelo aqui apresentado, quando a expectativa é de inadimplência mais baixa, até 11%, o risco poderia ser inteiramente assumido pelo banco ou compartilhado, dependendo dos objetivos de política. Se a idéia fosse reforçar o capital dos bancos agentes, sendo a taxa de inadimplência esperada inferior a 11%, se aconselharia atribuir-lhes o risco integral dos empréstimos, com o del-credere de 6% a.a.. Caso se desejasse programas mais equilibrados, com crescimento um pouco mais expressivo dos recursos dos fundos, o regime de compartilhamento de riscos seria mais adequado.

Para níveis de inadimplência maiores que 11%, admitindo-se que se permitissem operações com tal expectativa de perda, se recomendaria a assunção do risco exclusivamente pelos fundos. Tal possibilidade, aceita na lei 10.177 apenas para o período anterior a 30/11/98, não está, todavia prevista na legislação.

Tabela 7

FUNDOS CONSTITUCIONAIS FLUXOS ANUAIS*(Variações dos PL's de final de ano – valores em R\$ mil correntes)*

ANO	FCO		FNO		FNE		TOTAL	
	R\$ mil	% do PIB	R\$ mil	% do PIB	R\$ mil	% do PIB	R\$ mil	% do PIB
1994	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	381 203,00	0,059	387 349,00	0,060	961 701,00	0,149	1 730 253,00	0,268
1996	215 894,00	0,028	208 037,00	0,027	816 316,00	0,105	1 240 247,00	0,159
1997	344 945,00	0,040	283 193,00	0,033	932 385,00	0,107	1 560 523,00	0,179
1998	194 152,00	0,021	308 592,00	0,034	1 034 277,00	0,113	1 537 021,00	0,168
1999	421 903,00	0,043	452 897,00	0,047	1 357 100,00	0,139	2 231 900,00	0,229
2000	453 701,00	0,041	547 262,00	0,050	1 445 087,00	0,131	2 446 050,00	0,222
2001	423 383,00	0,035	412 947,00	0,034	1 825 669,00	0,152	2 661 999,00	0,222
2002	755 164,00	0,056	705 024,00	0,052	2 810 277,00	0,209	4 270 465,00	0,317

Fonte: Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – Departamento de Gestão dos Fundos; Sistema de Informações Gerenciais, Séries Históricas.

Seção 4. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

O FGTS foi criado em 1966⁴⁴ tendo como objetivo básico substituir o antigo regime indenizatório dos empregados das empresas privadas. Seus recursos eram administrados pelo então recém criado Banco Nacional da Habitação (BNH),⁴⁵ e serviram para lastrear financiamentos aos Estados e Municípios para obras de infra-estrutura urbana, e empréstimos hipotecários a famílias de baixa renda.

Até o advento do FGTS, o empregado demitido tinha direito a uma indenização pelo tempo de serviço equivalente a 1 mês de salário por cada ano trabalhado. Quando completava 10 anos na mesma empresa, essa indenização era devida em dobro.

Esse sistema tinha três principais inconvenientes: o primeiro era que as empresas acabavam não se preparando adequadamente para arcar com os ônus das indenizações. Não constituíam as provisões necessárias e tinham problemas de caixa no momento das demissões. O segundo era a descontinuidade que ocorria no dia do décimo aniversário do funcionário na empresa, quando a sua saída dobrava de custo. Isto fazia com que muitas empresas demitissem sistematicamente seus funcionários à medida que se aproximava aquela data crítica. O terceiro era que, se o empregado se aposentasse na mesma empresa em que havia começado, jamais receberia qualquer indenização: mais um incentivo ao aumento artificial da rotatividade da mão de obra.

O novo regime do FGTS passou a obrigar as empresas a fazerem a poupança necessária, mês a mês, de forma a estarem sempre preparadas para os eventos de demissão. Canalizou esta poupança para um fundo único, o próprio FGTS, criando um instrumento importante para o financiamento do desenvolvimento. Acabou com a descontinuidade: não havia mais data crítica. Finalmente, como os depósitos eram feitos em nome do próprio empregado, se ele trabalhasse ao longo da vida em uma única empresa, levaria a poupança acumulada na aposentadoria. Em caso de morte, seus herdeiros ficariam com o dinheiro. Além disso, estabeleceram-se os casos, além da

⁴⁴ O FGTS foi criado pela lei nº 5.107, de 13.09.1966, com vigência a partir de 01.01.1967, e reformulado pela lei 8.036, de 11.05.1990.

⁴⁵ O BNH foi criado em 1964 como banco de segunda linha, encarregado da administração do FGTS, e desenhado para ser a instituição financeira federal especializada no desenvolvimento urbano do País. Tinha a seu cargo as responsabilidades de supervisão e desenvolvimento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), bem como de financiar a infra-estrutura de água e saneamento. Foi extinto em 1986, por decreto presidencial, tendo a Caixa Econômica Federal assumido as suas funções.

demissão, é óbvio, em que os empregados também podiam sacar seus depósitos. Um desses era para aquisição de casa própria; outro, para casamento.

A definição desses casos de saques extraordinários variou ao longo do tempo. Hoje, por exemplo, se a pessoa for portadora do vírus da AIDS também pode levantar o seu depósito. Mas sempre houve uma grande preocupação governamental de restringir, o mais possível, as possibilidades de saque, para que o Fundo pudesse garantir os recursos necessários aos financiamentos de longo prazo para habitação e saneamento urbano.

O Fundo enfrentou basicamente três problemas. Um, de fraudes. Para antecipar saques, empregados e empresas, em cumplicidade, combinavam rescisões fictícias, de tal sorte que o empregado pudesse sacar o depósito. Em seguida ele era readmitido. Para desestimular essa prática de demissões fictícias, o Governo instituiu uma multa equivalente a 40% dos depósitos feitos em nome do empregado, que a empresa teria que recolher em caso de demissão. Isto anulou parte daquele efeito benéfico inicial que consistia em condicionar as empresas a estarem sempre financeiramente preparadas para demissões. Introduziu-se um custo específico e relevante no momento da demissão. E o empregado perde essa multa caso se aposente sem ser demitido. Pior ainda, mesmo assim poderia haver fraude: o empregado devolveria a multa ao patrão e receberia apenas os depósitos normais, restabelecendo-se a situação que se procurou corrigir.

Outro, de sangria de caixa, em decorrência do aumento dos níveis de desemprego a partir da recessão de 1981, que acabou virando uma longa crise econômica. A taxa de crescimento do patrimônio do Fundo despencou. Além disso, o Fundo teve de arcar com os ônus de derrota judicial que obrigou à aplicação de critérios de correção monetária mais favoráveis aos depositantes, relativamente a planos de estabilização econômica passados (Plano Verão de janeiro de 1989 e Plano Collor I, de março de 1990).⁴⁶

Também em consequência da materialização dessa contingência foram instituídas pela Lei Complementar 110/2001 (arts. 1º e 2º) duas novas contribuições para o FGTS: uma, em caso de demissão sem justa causa, de 10% sobre o montante acumulado de todos os depósitos junto ao FGTS durante a vigência do contrato de trabalho, em adição à multa de 40% referida acima; outra, de 0,5% sobre a remuneração do empregado, adicional à contribuição normal de 8%. A primeira agrava o problema referente ao retrocesso representado pela incidência de custos relevantes no momento da demissão, para os quais a empresa pode não estar preparada. A segunda aumenta a tributação sobre a contratação formal de mão de obra, incentivando a informalidade. O produto da arrecadação de ambas as contribuições reverte para o patrimônio do Fundo, e não a favor das contas pessoais dos empregados.

Finalmente, e também como consequência da longa estagnação econômica, a inadimplência nos empréstimos realizados com recursos do Fundo explodiu. Grande parte do patrimônio do Fundo está hoje comprometida com créditos sem liquidez. O Fundo não corria, como não corre, o risco pulverizado dos mutuários finais nos empréstimos habitacionais, assim como em outras operações. Esse risco era assumido pelos agentes — Caixa Econômica, Estados, Municípios, COHAB's, liquidandas, repassadoras e cooperativas.

Ocorre que a Caixa Econômica, que era seu principal agente, se viu diante de brutal inadimplência decorrente da longa crise econômica brasileira. A Tabela VIII mostra a situação do ativo do FGTS no que concerne às suas operações de crédito, conforme balanço de dezembro de 2002.

⁴⁶ Ver art. 4º da Lei Complementar 110/2001.

Tabela 8
FGTS – OPERAÇÕES DE CRÉDITO
 (R\$ milhões)

Total	67 523,7
1. Caixa Econômica	4 924,7
2. Agentes públicos rolados pela lei 8.727/93 (Estados, Municípios, COHAB's, Companhias de Saneamento)	23 697,0
3. Agentes públicos não rolados pela lei 8.727/93	7 201,7
4. Liquidandas e repassadoras, cooperativas, INOCOOP (98,7% corresponde a empréstimos habitacionais)	6 487,5
5. EMGEA	25 212,8

Fonte: Relatório de Gestão do Agente Operador – Exercício 2002.

INOCOOP: Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais, órgãos de assessoria, criados no marco do sistema do antigo BNH, dentro de espírito de montar uma estrutura cooperativista. Cumpriram, entretanto, alguns papéis que deveriam ser dos cooperados.

Os créditos do FGTS que remanesceram junto à Caixa Econômica após o saneamento financeiro de 2001, no valor de R\$ 4,9 bilhões, em princípio, são de boa qualidade, certamente de curso normal, embora os prazos sejam provavelmente longos.

Consideração análoga se poderia fazer sobre o item 2, “Agentes públicos rolados pela lei 8.727/93”, onde os créditos são de responsabilidade da União, portanto com risco nulo, ao menos em tese. O Banco Central classifica os créditos junto à União como de risco nulo para efeitos da apuração dos ativos ponderados pelo risco, com vistas à determinação dos níveis requeridos de capitalização dos bancos. Isto, entretanto, vale para as dívidas do próprio Governo Federal, principalmente aquelas representadas por títulos (bônus, LFT's, NTN's, etc.); valeria igualmente para obrigações onde o Governo Federal fosse garantidor solidário, que não parece ser o caso. A garantia oferecida pela lei 8.727 se assemelha a uma garantia subsidiária.⁴⁷

A lei 8.727/93 refinanciou as dívidas pendentes em 30.06.93, desses chamados agentes públicos (Estados, Municípios, COHAB's e Companhias de Saneamento) com as instituições financeiras federais, dentre as quais a Caixa Econômica que, em vários casos, atuava em nome do FGTS.⁴⁸

A lei 8.727 não é clara quanto ao *modus operandi* do refinanciamento, mas o que ocorreu foi basicamente o seguinte.⁴⁹ A União firmou contratos com os devedores, reescalando suas dívidas em 20 anos, com previsão, inclusive, de uma extensão de 10 anos para liquidação do saldo devedor, se houver, ao final do período de 20 anos. Este eventual saldo devedor resultaria de tetos estabelecidos para o valor das prestações, em função das arrecadações dos Estados e Municípios.

Ao mesmo tempo, a União firmou contratos com as Instituições Financeiras credoras, nos mesmos termos daqueles celebrados com os devedores. Assim, os contratos com as Instituições Financeiras também são de 20 anos mais 10. O Governo Federal repassa aos credores o que recebe dos devedores (art. 11 da lei), responsabilizando-se por eventuais inadimplências destes últimos. No fundo, a União funciona apenas como intermediária e garantidora da operação de reescalonamento.

⁴⁷ O art. 3º da lei 8.727 faculta à União executar as garantias oferecidas pelos devedores se a inadimplência persistir por mais de 10 dias. O art. 11 reza que, se a União, podendo fazê-lo, não executar as referidas garantias, pagará os credores originais no prazo máximo de 90 dias.

⁴⁸ A partir de 1991 a Caixa Econômica, na qualidade de agente operador do FGTS, procedeu à separação entre as contas do Fundo e da Caixa. Assim, quando do refinanciamento da lei 8.727, em 1993, esses créditos já não estavam no ativo da Caixa, conforme informação do agente operador.

⁴⁹ Conforme informação de funcionário do Governo ligado à área de finanças públicas.

Em termos de taxas de juros foi feita uma média ponderada das taxas dos contratos originais, mudando-se o indexador para TR (Taxa Referencial) no caso da Caixa Econômica, incluindo os empréstimos do FGTS ou feitos com seus recursos, e IGP-M (Índice Geral de Preços) para as demais instituições.

O limite de pagamento mensal (teto das prestações) foi estabelecido pelo Senado, e a União, como referido acima, observa o mesmo critério nos pagamentos aos credores. Daí o valor ainda elevado dos créditos do FGTS junto aos Agentes Públicos rolados pela lei 8.727. Como o reescalonamento foi feito em 1993, o período de amortização poderá se estender até 2023.

Assim, esses créditos junto a agentes públicos, rolados pela lei 8.727, têm prazo longo e juros baixos, com base em TR. Se tivessem liquidez, valeriam, no máximo, algo em torno de 40 a 45% do valor de face.

Porém, esses créditos, com valor nominal de R\$ 23,7 bilhões no balanço de dezembro de 2002, têm hoje um baixo grau de liquidez. Em primeiro lugar porque não estão securitizados. Em segundo, porque a garantia da União parece ter caráter mais de garantia subsidiária do que de garantia solidária. Em terceiro, porque estão indexados à TR, o que dificulta a avaliação pelo mercado, quando se olham prazos mais longos. Em quarto, porque pode não haver densidade suficiente do mercado financeiro doméstico para absorver valores mais expressivos desse tipo de crédito em prazos longos.

É claro, até pelos argumentos que explicam a atual falta de liquidez dos créditos sob análise, que, se eventualmente a situação fiscal do País continuasse a se fortalecer, se os contratos viessem a ser securitizados, e a estabilidade monetária se consolidasse, a sua liquidez aumentaria, e, por conseguinte passariam a ter um valor concreto que não têm atualmente.

O item 3 — “Agentes públicos não rolados pela lei 8.727/93” — representam as exceções da lei 8.727, basicamente:

- (a) créditos com recursos do FGTS não destinados a financiamentos de habitações populares, saneamento ou obras de desenvolvimento urbano;
- (b) operações de crédito contratadas depois da data de corte (30/09/1991).

Estes créditos também têm garantia subsidiária do Tesouro que, no saneamento das instituições financeiras federais de 2001, assumiu a responsabilidade por toda a carteira do FGTS até junho de 2001, inclusive no que concerne aos créditos do item 4 da Tabela VIII, junto a liquidandas, repassadoras, etc.. Especificamente quanto à EMGEA (item 5), os seus passivos junto ao FGTS são garantidos pelo Tesouro, conforme o § único do art. 10 da Medida Provisória 2.155 de junho de 2001.

Segundo informação do agente operador, os créditos junto a agentes públicos não rolados pela lei 8.727 vêm sendo de maneira geral pagos, embora registrem inadimplências. Relativamente aos créditos junto a repassadoras, liquidandas,⁵⁰ etc., e junto à EMGEA, por enquanto tem sido possível manter os pagamentos em dia graças principalmente às negociações com os devedores, que sempre proporcionam entradas de caixa imediatas. Com o passar do tempo, entretanto, a tendência é que o recebimento dos

⁵⁰ Liquidandas e repassadoras são antigas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e Associações de Poupança e Empréstimo (APE) que tiveram dificuldades de liquidez ou ficaram insolventes na crise da década de 1980. Em consequência, entraram em liquidação extrajudicial. O FGDLI, Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias do antigo BNH, honrou os seus depósitos de poupança, tornando-se credor das massas liquidandas, juntamente com a Caixa Econômica e o FGTS, que também tinham créditos junto a elas. Com a extinção do BNH, o Banco Central assumiu a gestão do FGDLI envolvendo-se diretamente no imbróglio. Diversas liquidandas negociaram acordos com o FGDLI e com os outros credores, conseguindo suspender a liquidação extrajudicial. Entretanto, em vez de irem para liquidação ordinária, como de praxe, assumiram esse status especial de “repassadoras”. Em alguns casos mesmo passaram diretamente à condição de repassadoras sem a liquidação extrajudicial. Houve também casos em que as repassadoras receberam novas linhas de financiamento. Ficaram, então, as repassadoras e obviamente as liquidandas, administrando as hipotecas e pagando aos credores. Esses financiamentos são todos problemáticos. Várias negociações têm sido feitas, obviamente com descontos no valor das dívidas, em troca de regularização de pagamentos. Daí que o agente operador do FGTS se referiu “às negociações com devedores que sempre proporcionam entradas de caixa”.

valores fique mais e mais na dependência do Orçamento da União. Nesse caso, a forma como caminhar o processo de equilíbrio e fortalecimento fiscal do País vai ditar a liquidez desses créditos. Tudo isto nada obstante, o relatório do agente operador de 2002 registra juros de mora de R\$ 2.483,5 milhões, que correspondem à diferença entre o valor gerencial e o valor contábil das operações de crédito. Tal valor de juros de mora acumulados parece excessivo se as inadimplências fossem apenas pontuais.

Assim, em resumo, o créditos arrolados nos itens 3, 4 e 5 da Tabela VIII são muito parecidos com os do item 2 em termos de qualidade — risco e liquidez. Dessa forma, dos R\$ 67,5 bilhões do total de créditos do FGTS, R\$ 62,6 bilhões (itens 2, 3, 4 e 5 da tabela VIII) não têm hoje liquidez alguma, sendo, na hipótese favorável, realizáveis em prazo longo. Restaria os R\$ 4,9 bilhões junto à Caixa Econômica que se poderiam, em princípio, considerar de curso normal.

Em resumo, em dezembro de 2002, 92,7% do valor total das operações de crédito do FGTS eram insubsistentes. Este foi o saldo das políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano patrocinadas pelo Fundo. Como a União está garantindo esse valor, não se trata propriamente de prejuízo do Fundo a longo prazo, mas são perdas para a sociedade: engessam os recursos e representam projetos que não produziram os retornos esperados ou simplesmente fracassaram, traduzindo desperdício de recursos escassos. Trata-se de contingências totais da ordem de 15% do crédito total do sistema financeiro em dezembro de 2002, ou 4,7% do PIB do mesmo ano, que afetam a percepção de risco da dívida pública, e subtraem recursos para aplicação em novos projetos de desenvolvimento econômico..

Os demais itens do ativo do FGTS, que não as operações de crédito, somam R\$ 74.476,6 milhões, dos quais R\$ 37.922,5 milhões estão contabilizados como ativo diferido (valor já líquido de amortizações), representando as despesas de complementos de atualização monetária decorrentes da decisão judicial antes referida (art. 9º da Lei Complementar 110/2001). Não obstante a carteira de empréstimos esteja engessada, o Fundo dispõe de significativa liquidez, como se depreende da Tabela 9.

Tabela 9
FGTS — ATIVO
(R\$ milhões)

Total do Ativo	142 000,2
Total menos o Ativo Diferido	104 077,7
Disponível e realizável em curto prazo	26 686,1
Disponibilidades depositadas na Caixa Econômica	789,3
Fundo de Liquidez (LFT's)	2 490,6
Carteira Própria (LFT's)	23 406,2
Realizável em longo prazo	9 867,9
Carteira Própria Permuta (troca de títulos CVS por LFT's realizada pelo Tesouro Nacional)	2 565,9
Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI)	55,4
CVS (títulos securitizados do Tesouro oriundos de créditos contra o Fundo de Compensação das Variações Salariais — FCVS)	3 048,3
Haveres contra o FCVS em fase de habilitação para troca pelos títulos do Tesouro (CVS)	4 086,8
Diversos	111,5
Operações de crédito	67 523,7
Diferido	37 922,5
Diferimento de créditos complementares de atualização monetária	42 136,1
Amortização acumulada do diferido	(4 213,6)

Fonte: FGTS — Relatório do Agente Operador — Exercício de 2002.

Observações: as LFT's (Letras Financeiras do Tesouro) emitidas para troca por CVS têm vencimentos de longo prazo. Daí sua classificação no Realizável de Longo Prazo, ao contrário das LFT's do Fundo de Liquidez e da Carteira Própria, que têm certamente vencimentos mais curtos. O Fundo de Liquidez corresponde a 1,5 vezes a média (supõe-se mensal) dos saques realizados nos 3 meses anteriores, ou, no mínimo, a 2% do total dos depósitos dos trabalhadores. Logo, é parte do próprio caixa do Fundo. A Carteira Própria engloba as demais disponibilidades complementares à conta de depósitos e ao Fundo de Liquidez, de acordo com o Relatório do Agente Operador. O valor lançado para as Operações de Crédito corresponde ao dado gerencial, que inclui os juros de mora, e é R\$ 2.483,5 milhões superior ao dado contábil.

Existiriam, portanto, em 31 de dezembro de 2002, disponibilidades potenciais do FGTS para empréstimos voltados ao desenvolvimento econômico da ordem de R\$ 23,4 bilhões (1,8% do PIB), valor correspondente à chamada Carteira Própria de Letras Financeiras do Tesouro. Entretanto, o Fundo precisa de uma liquidez reforçada por causa dos saques motivados pelos créditos dos complementos de atualização monetária, de modo que parte substantiva desse total não seria efetivamente disponível para créditos.

Além disso há as questões relacionadas à demanda. Os empréstimos habitacionais continuam em grande parte parados devido à falta de capacidade financeira das unidades familiares.

Quanto aos empréstimos para saneamento e desenvolvimento urbano, os tomadores são Governos Estaduais e Municipais que se encontram em muitos casos com seus limites de endividamento definidos pelo Senado completamente tomados. Mais ainda, dada a necessidade de observar um superávit primário de 4,25% do PIB, o Conselho Monetário Nacional restringiu o total do crédito disponível para novos financiamentos a Estados e Municípios, independentemente da capacidade de endividamento individual dos tomadores. Assim, há aparentemente uma ociosidade de dinheiro disponível do FGTS.

De fato, o FGTS disponibilizou para novas operações de crédito apenas R\$ 4,7 bilhões em 2003, e R\$ 8 bilhões, agora em 2004 (conforme entrevista de 18/02/2004, com o responsável pela gestão do FGTS na Caixa Econômica Federal, Dr. Joaquim Lima).

Seção 5. Estrutura de *funding* das instituições financeiras de desenvolvimento

A estrutura de *funding* das Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil deve ser analisada separando-se duas categorias. Um primeiro grupo, reunindo as instituições com acesso limitado ao mercado financeiro e à poupança do público em geral, compreendendo BNDES, BNB, BASA, Agências de Fomento e os Bancos de Desenvolvimento estaduais.⁵¹

Os Anexos II a VII apresentam os ativos e passivos dessas IFD's para dez/2002 e para uma data anterior de comparação, 1995 ou 1997, conforme a disponibilidade imediata de informações. Para as Agências de Fomento, de origem mais recente, a data de comparação foi dez/2000. O Anexo II traz os respectivos ativos e passivos consolidados.

Uma segunda categoria, englobando os dois grandes bancos múltiplos do Governo Federal — Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Seus ativos e passivos estão nos Anexos VIII e IX, sendo que no Anexo X se faz a consolidação das IFD's incluindo a Caixa e o Banco do Brasil.

Ainda poderiam ser acrescentados os 6 bancos estaduais remanescentes, num conceito mais amplo. Seus ativos e passivos compõem os Anexos XI a XVI, e no Anexo XVII apresenta-se o consolidado global das IFD's.

O primeiro grupo, representando as instituições típicas de desenvolvimento, baseia seu *funding* em recursos oficiais, que correspondem, em média a 63% do total dos seus passivos, e complementarmente em seus recursos próprios (média de 21% do total do passivo), como se verifica pela Tabela 10. Se se consideram os percentuais do balanço consolidado dessas instituições, os recursos oficiais representariam 75% do total, enquanto os recursos próprios

⁵¹ Ver definição e origem dos Bancos de Desenvolvimento estaduais no Capítulo I. Nesta monografia o termo banco de desenvolvimento, com iniciais minúsculas, se referirá sempre àquele conjunto de instituições financeiras voltadas ao desenvolvimento econômico, e que têm um acesso restrito e limitado aos mercados financeiros privados. Seriam o BNDES, BNB, BASA, Agências de Fomento e os Bancos de Desenvolvimento, com iniciais maiúsculas, significando, nesse caso, as instituições estaduais de empréstimos de médio e longo prazo que ostentam essa denominação oficial nos normativos do Banco Central.

ficariam com 9%. O conjunto das duas rubricas somaria 84% do passivo total, sob ambos os critérios.

Tabela 10
ESTRUTURA DE FUNDING - INSTITUIÇÕES TÍPICAS DE DESENVOLVIMENTO
DEZEMBRO DE 2002
(Em % do passivo total)

	Bancos de Desenv.	Ag. Fomento	BNDES	BNB	BASA	Médias
Recursos captados junto aos Mercados Privados	1,06	0,02	11,27	15,71	24,23	10,46 (12,38)
Recursos Oficiais	69,87	41,42	77,99	73,99	51,80	63,01 (75,53)
Obrigações Diversas	6,52	5,96	2,56	4,83	8,63	5,7 (3,29)
Recursos Próprios	22,55	52,60	8,18	5,47	15,34	20,57 (9,17)
	Caixa Econômica Federal		Banco do Brasil		Médias	
Recursos captados junto aos Mercados Privados	78,88		78,6		78,74	
Recursos Oficiais	8,84		5,59		7,22	
Obrigações Diversas	8,68		11,32		10	
Recursos Próprios	3,6		4,5		4,05	

Fonte: Anexos II a IX. Os valores entre parênteses na coluna das médias das instituições típicas de desenvolvimento indicam o percentual do consolidado (Anexo II).

Recursos Oficiais: Fundos Fiscais e Parafiscais, e repasses do País (de outras IFD's) e do exterior — instituições multilaterais e oficiais de desenvolvimento.

O BNB e o BASA têm acesso normal aos mercados privados, sem restrições normativas, na sua qualidade de banco comercial — BASA — e múltiplo — BNB. Entretanto, são pouco atuantes na área comercial de captação de depósitos, uma vez que ambos apresentam perfil típico de banco de desenvolvimento. Note-se que o BNB tem praticamente a mesma estrutura de passivo do BNDES. De fato, a captação de ambos nos mercados privados é semelhante (11,27% do passivo no caso do BNDES, e 15,71%, no BNB), embora as fontes sejam distintas. No BNB os depósitos respondem por quase toda essa captação, ao passo que no BNDES são os bônus lançados nos mercados de capitais internacionais.

Enquanto 84% dos recursos das instituições típicas de desenvolvimento provêm de recursos oficiais ou do capital próprio, 79% do funding dos dois grandes bancos comerciais federais, ou seja, quase a mesma percentagem, vem das captações junto aos mercados privados, com destaque dos depósitos do público em geral (57% do total do passivo na Caixa Econômica e 46% no Banco do Brasil). E mais, os depósitos desses dois bancos federais — R\$ 166 bilhões — excedem em R\$ 13 bilhões o volume de recursos oficiais mais capital próprio de todo o conjunto das instituições típicas de desenvolvimento (R\$ 153 bilhões).

O passivo somado dos dois gigantes federais alcança R\$ 333 bilhões (dados de dezembro de 2002), ou cerca de US\$ 115 bilhões, o que corresponde a 25% do PIB e a 32% do passivo total do sistema financeiro. Detêm juntos 42% dos depósitos totais do sistema bancário e acesso privilegiado a múltiplas formas de captação junto aos mercados financeiros privados, inclusive internacionalmente no caso do Banco do Brasil.

Entretanto, o seu papel na oferta de crédito não é compatível com o acesso que têm à poupança do público. Somados, alcançam apenas 20,7% dos empréstimos totais do Sistema Financeiro. Do seu saldo de R\$ 87.344 milhões de operações de crédito, cerca de ¼ (26,1%) vem dos Fundos Oficiais; seus empréstimos, descontados os recursos oficiais, representam apenas 39% dos depósitos.

Tabela 11
BANCO DO BRASIL E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL:
PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA FINANCEIRO
(R\$ milhões e Participação no Sistema Financeiro %)

	Banco do Brasil		Caixa Econômica		BB + CEF		Sistema Financeiro
	R\$ mio	Part. Sist. Finan. %	R\$ mio	Part. Sist. Finan. %	R\$ mio	Part. Sist. Finan. %	R\$ mio
Depósitos à Vista	24 342	37,6	5 159	8,0	29 501	45,6	64 680
Depósitos a Prazo, de Poupança e Outros	69 035	20,9	67 632	20,5	136 667	41,4	330 391
Total	93 377	23,6	72 791	18,4	166 168	42,1	395 071
Empréstimos Totais	64 610	15,3	22 734	5,4	87 344	20,7	422 926
Recursos de Fundos Oficiais	11 429	9,5	11 347	9,5	22 776	19,0	119 900
Empréstimos, exclusive Recursos de Fundos Oficiais	53 181	17,5	11 387	3,8	64 568	21,3	303 026

Fontes: Os dados do Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) vêm dos Anexos VIII e IX. Os depósitos do Sistema Financeiro foram levantados no site do Banco Central, "Séries Temporais", compreendendo os bancos criadores de moeda (bancos múltiplos com carteira comercial, bancos comerciais, BB e CEF) e as outras instituições bancárias (bancos de investimento, BNDES, Bancos de Desenvolvimento, Agências de Fomento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e companhias hipotecárias). O valor dos empréstimos do sistema financeiro vem do Quadro III e os recursos de Fundos Oficiais estão estimados na Seção 1 do Capítulo III.

Sendo o Banco do Brasil o grande banco de crédito rural do País, e a Caixa Econômica, o banco de crédito hipotecário, dentro da estrutura de cada um deles, típica de bancos universais, existe um banco de desenvolvimento.

O Banco do Brasil tem ainda vocação tradicional para o crédito à exportação, embora desde o início da década de 1990 o Governo venha atribuindo ao BNDES o papel de banco oficial de financiamento das exportações. A Caixa tem tradicionalmente também a função de financiamento dos investimentos na infra-estrutura urbana de saneamento.

Podem ainda desempenhar estes bancos duas outras funções importantes na qualidade de bancos de desenvolvimento. Primeiro, no apoio à bancarização da população. Segundo, no micro-crédito.

Isto, porém, ainda não esgota o seu potencial. Ao contrário, o que se pretendeu sustentar ao enfatizar a sua capilaridade e acesso aos mercados financeiros de maneira geral foi que, à medida que se consolidassem a estabilidade monetária e a credibilidade no equilíbrio macroeconômico do País, seria possível a esses bancos captar recursos a prazos cada vez mais longos de fontes privadas, reciclando-os em empréstimos também de prazos mais longos. Mas para isso eles não precisam ser públicos. A consolidação do processo de estabilidade econômica permitiria que eles desempenhassem as funções sociais normais de uma instituição financeira privada, canalizando as poupanças para os investimentos e elegendo os projetos a serem financiados de acordo com o critério clássico de melhor taxa de retorno esperada, ponderada pelos riscos envolvidos.

Tal quadro viria na seqüência da lenta e gradual consolidação da estabilidade monetária, o que requer, evidentemente, a manutenção de superávits primários robustos ainda por um longo tempo, abrindo espaço para a queda da relação *dívida/PIB*, e para a própria consolidação da estabilidade monetária.

Sem dúvida, durante um espaço de tempo relativamente longo os recursos oficiais, isto é, os fundos de natureza fiscal (FAT, FNO, FNE e FCO) e parafiscal (FGTS) ainda continuarão a ser as principais fontes dos empréstimos de prazos médios e longos para ampliação da capacidade produtiva. Paulatinamente poderão ir perdendo importância relativa — esta seria a melhor expectativa — e até sendo reduzidos em termos absolutos mediante cortes da carga tributária, como uma eventual diminuição da contribuição do PIS/PASEP (FAT), ou utilizados de outra forma, por exemplo, como fundos de aval, com produtividade ampliada.

Quanto à estrutura de captação das IFD's, ao longo dos últimos anos ela não se altera muito. Examinando-se a Tabela XII, em comparação com a Tabela X, vê-se que para as instituições típicas de desenvolvimento, a soma dos recursos oficiais com os recursos próprios alcança, na média, 84% do passivo em datas selecionadas do passado recente (dez/95 e dez/97), isto é, exatamente o mesmo percentual de dezembro de 2002. Embora tenha havido um aumento dos recursos oficiais, de 56% para 63% do passivo total, o capital próprio diminuiu de 26% para 21%.

Em termos de balanço consolidado houve uma redução, no passado recente, do conjunto de recursos oficiais mais recursos próprios, de 88% para 85% do total do passivo, compensada por um aumento da captação junto aos mercados privados, que aumentou em 6 pontos de porcentagem,

Tabela 12
ESTRUTURA DE FUNDING - INSTITUIÇÕES TÍPICAS DE DESENVOLVIMENTO
DEZEMBRO DE 1995
(Em % do passivo total)

	Bancos de Desenv.	Ag. Fomento (dez/2000)	BNDES	BNB (dez/1997)	BASA (dez/1997)	Médias
Recursos captados junto aos Mercados Privados	8,09	0	0,9	18,59	26,70	10,86 (5,73)
Recursos Oficiais	60,67	25,72	72,08	61,36	61,18	56,20 (66,27)
Obrigações Diversas	3,35	6,46	3,82	12,14	6,48	6,45 (5,65)
Recursos Próprios	27,90	67,82	23,20	7,91	5,63	26,49 (21,94)
	Caixa Econômica Federal		Banco do Brasil (dez/97)		Médias	
Recursos captados junto aos Mercados Privados	57,11		60,58		58,85	
Recursos Oficiais	34,23		19,35		26,79	
Obrigações Diversas	4,28		14,56		9,42	
Recursos Próprios	4,39		5,51		4,95	

Fonte: Anexos II a IX. Os valores entre parênteses representam os percentuais do passivo consolidado das instituições típicas de desenvolvimento (Anexo II).

Recursos Oficiais: Fundos Fiscais e Parafiscais, e repasses do País (de outras IFD's) e do exterior — instituições multilaterais e oficiais de desenvolvimento.

O BNDES ampliou consideravelmente a sua captação de bônus externos (de 1% do passivo em dez/95, para 11% em dez/2002). Os Bancos de Desenvolvimento praticamente zeraram as fontes privadas (caíram de 8% do passivo em 95, para 1%, em 2002), enquanto o Banco do Nordeste as reduziu no equivalente a 3 pontos de porcentagem, de 19% para 16% do passivo total.

Os aumentos significativos do uso de recursos oficiais se localizaram nos Bancos de Desenvolvimento, nas Agências de Fomento e no Banco do Nordeste. No primeiro caso, pela utilização mais intensa dos repasses das instituições oficiais, ou seja, do BNDES. No caso das Agências de Fomento, porque deslançaram as suas operações, igualmente mediante repasses do BNDES. Aumentou o seu grau de alavancagem e, por conseguinte, reduziu-se a participação do capital próprio. Relativamente ao Banco do Nordeste, pela triplicação do valor do patrimônio líquido do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que recebe 1,8% da arrecadação bruta do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

O BNDES também elevou a importância dos recursos oficiais (+ 6 pontos de porcentagem em relação ao total do passivo). A participação do capital próprio caiu em todo o grupamento.

Em suma, este conjunto de resultados poderia se explicar pelas seguintes razões:

- (a) substituição paulatina dos Bancos de Desenvolvimento pelas Agências de Fomento, que não têm acesso aos mercados financeiros;
- (b) inibição da captação dos Bancos de Desenvolvimento em virtude da crise de confiança que abalou as instituições financeiras controladas pelos Governos Estaduais;
- (c) aumento do estoque de recursos nos fundos fiscais e parafiscais pela acumulação, ano a ano, das arrecadações dos tributos e contribuições que os alimentam;
- (d) no sentido oposto, o BNDES ampliou significativamente suas captações de bônus externos.

Relativamente ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica, algumas particularidades explicam a redução de 20 pontos percentuais na participação dos recursos oficiais, a que se contrapõe elevação da mesma magnitude na captação junto aos mercados financeiros privados.

Quanto à Caixa Econômica, isto se explica pelas obrigações junto ao FGTS, que despencaram de R\$ 18,2 bilhões em dez/95 (22,6% do total do passivo), para R\$ 4,9 bilhões, em dez/2002 (3,8% do passivo).

A razão para isto foi basicamente a compra pela EMGEA (Empresa Gestora de Ativos)⁵² dos créditos de difícil liquidação (*non performing loans*) da Caixa, dentro do programa de saneamento de 2001.

No caso do Banco do Brasil, o grosso da explicação reside no desaparecimento, em 2002, da rubrica Obrigações por Aquisições de Títulos Públicos Federais, que alcançava R\$ 6,8 bilhões no balanço de 1997.

Em junho de 1997 o Banco do Brasil assumiu a gestão da dívida mobiliária do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 5,7 bilhões (R\$ 6,8 bilhões em dez/97), conforme convênio de prestação de serviços firmado com a Secretaria de Economia e Finanças daquele Estado.

A administração da dívida mobiliária do Estado do Rio de Janeiro se deu através de trocas periódicas, com o Banco Central, das Letras Financeiras do Tesouro do Estado - LFT-E por letras do Banco Central - LBC, na forma da Resolução 2.081, de 24.06.1994, do Conselho Monetário Nacional - CMN, as quais eram financiadas junto ao mercado em operações compromissadas.

⁵² Criada pela Medida Provisória nº 2.155, de 22/06/2001.

Dito de outra forma, a rubrica Obrigações por Aquisições de Títulos Públicos Federais refletia a obrigação do Banco do Brasil junto ao Banco Central pelo empréstimo das LBC's com as quais ele ia financiar a dívida do Estado do Rio de Janeiro no mercado. As LFT-E's ficavam em garantia. Nisto consistia a operação de troca.

Em junho de 1999 o Banco do Brasil possuía R\$ 10,7 bilhões em títulos da dívida mobiliária do Estado do Rio de Janeiro. Em dezembro, a União assumiu a dívida mobiliária do Estado do Rio de Janeiro com o Banco do Brasil, no valor de R\$ 11,5 bilhões. A assunção propiciou a troca das Letras Financeiras do Tesouro Estadual, LFT-E, por Letras Financeiras do Tesouro, LFT-A, em 20 de dezembro de 1999. O Banco pôde, então, dispensar as LBC's, uma vez que as LFT-A's tinham liquidez, extinguindo-se a sua obrigação junto ao Banco Central.

Logo, tanto no caso do Banco do Brasil, como no da Caixa Econômica, as mudanças de estrutura do passivo estão relacionadas à assunção, pelo Tesouro Nacional, de ativos de difícil recuperação daquelas instituições.

IV. Estrutura dos ativos das instituições financeiras de desenvolvimento – IFD's

Seção 1. A importância das IFD's na oferta de crédito

Atualmente, as IFD's são indispensáveis no Brasil, em face dos elevados *spreads* do sistema bancário em geral e do desaparecimento do mercado de capitais nos últimos anos. De acordo com o Dr. Décio Tenerello, Vice-Presidente do Bradesco, em entrevista ao autor, “desde 1999 o mercado de capitais vem minguando, sendo que em 2002 e 2003 parou totalmente. O BNDES passou a ser o único oferecedor de linhas de longo prazo em reais”. Ou seja, teriam se reduzido significativamente as captações de recursos pelas empresas por intermédio de emissões de debêntures ou de aumentos de capital com emissão de ações.

A medição de *spreads* para o conjunto do sistema bancário de um país não é trivial e sempre carrega um razoável potencial de ambigüidade. A Folha de São Paulo (12/4/2004, p. B 1) mostra três estimativas do *spread* bancário no Brasil: do Banco Central, 31,9 pontos percentuais, da FEBRABAN (Federação Brasileira das Associações de Bancos), 41,5 pontos, e do IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), 43,7 pontos. De acordo ainda com a Folha de São Paulo, o mesmo IEDI fez uma comparação internacional, utilizando informações do FMI sobre taxas de juros para 126 países, e concluiu que o Brasil tem o maior *spread* do mundo.

Independentemente de discussões sobre se o Brasil tem ou não o maior *spread* bancário do mundo, ou se esse *spread* é de 31,9 pontos de porcentagem, ou de 43,7 pontos, é indiscutível que as taxas de juros para os tomadores são muito elevadas e os diferenciais para as taxas pagas aos depositantes e aplicadores são igualmente muito altos.

Contribuem para isso basicamente quatro fatores:

- a dívida pública elevada;
- a repressão financeira;
- as dificuldades judiciais para cobranças de devedores inadimplentes, a par da baixa liquidez das garantias; e,
- carga tributária onerosa.

Começemos pelo último. Realmente a carga tributária brasileira, na faixa de 33% do PIB (carga efetiva), provavelmente é das mais altas, senão a mais alta entre os países da mesma faixa de renda, e mesmo mais elevada que a de alguns países ricos.

Entretanto, a carga acaba tendo que ser pesada, excessiva mesmo, por causa da dívida pública, em torno de 58% do PIB (dado de dezembro de 2003), e da própria despesa que é muito alta e de certa forma rígida.. Logo, não se pode esperar muito, em curto prazo, nesse particular. Entretanto, um pouco mais de flexibilidade das regras tributárias relativamente às constituições de provisões poderia ajudar eventualmente a reduzir os *spreads*.

Hoje, as provisões, inclusive para empréstimos insubsistentes, não são reconhecidas pelas autoridades tributárias, exceto após um longo e complicado processo, quando o banco tenha comprovado a efetiva perda do crédito. O banco acaba recolhendo imposto de renda sobre um lucro que, na verdade, não teve, e deixando de considerar um prejuízo que efetivamente teve.

A dívida pública elevada influencia ainda os *spreads* de duas formas. Primeiro, por causa do *crowding out* do setor privado. Os títulos da dívida pública mobiliária federal oferecem segurança, liquidez e rentabilidade, reduzindo a competição dos bancos em torno dos clientes, empresas e indivíduos.

Segundo, porque a taxa de recolhimentos compulsórios acaba elevada (45% dos depósitos à vista) de modo a facilitar a colocação dos papéis da dívida pública, evitando-se pressões adicionais sobre os juros básicos.

Além disso, 25% dos depósitos à vista são obrigatoriamente vinculados ao crédito agrícola, com taxas de juros tabeladas. O resultado é que os bancos perdem 70% dessa fonte de recursos barata (juro zero) para compor a sua carteira de empréstimos gerais (segmento livre), sendo que os depósitos à vista representam cerca de 11% das captações de mercado dos bancos de rede.⁵³

Outra forma de repressão financeira é a vinculação dos depósitos de poupança ao financiamento hipotecário dentro do regime do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Os depósitos de poupança (juros de 6% a.a. mais TR)⁵⁴ representam cerca de 20% da captação de

⁵³ Percentual calculado pela média aritmética da representatividade dos depósitos à vista de uma amostra de 5 bancos de rede: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Unibanco, Bradesco e Banrisul.

⁵⁴ A TR (taxa referencial) é calculada pelo Banco Central a partir de uma média de taxas de juros de depósitos a prazo, com a aplicação de redutores. Originalmente objetivava desvincular a indexação dos depósitos de poupança da inflação passada e relacioná-la com as expectativas futuras de inflação. Essa idéia de certa forma foi perdida. Em 13/4/2004 a TR era de 1.5% a.a.. Aplicada sobre os juros de 6% a.a. (capitalização mensal) resulta numa taxa de juros efetiva para os depósitos de poupança de 7,76% a.a.. Comparada a expectativas de inflação na faixa de 5,5 a 6% a.a., implica que esses depósitos estariam rendendo juros reais da ordem de 2% a.a..

mercado dos bancos de rede.⁵⁵ Os financiamentos sob o regime do SFH constituem operações arriscadas e de baixa rentabilidade para o sistema, maiormente enquanto não se consolida perfeitamente a estabilidade monetária (ver Seção 5).⁵⁶

Em resumo, da captação barata, que representa estimativamente 31% das captações de mercado dos bancos de rede, eles retêm apenas 14% para as aplicações livres. Assim, os bancos têm que se valer basicamente das captações caras – CDB's, recursos externos, etc. – que representam 69% do total, para lastrear a carteira geral de empréstimos, o que onera os juros dos tomadores dos recursos. Não bastasse isso, ainda incidem recolhimentos compulsórios sobre os depósitos a prazo. Finalmente, a insuficiente proteção aos credores fecha o círculo dos fatores que concorrem para os *spreads* elevados no sistema financeiro do Brasil.

Segundo estimativas do autor com base em amostragem representativa de 50% do universo, as operações de crédito de longo prazo do sistema financeiro privado alcançariam R\$ 76.026 milhões, em dezembro de 2002.

Os repasses de longo prazo do BNDES chegariam a R\$ 32.369,76 milhões, dos quais, R\$ 25.252,46 milhões para os bancos privados. Assim, o Sistema BNDES proveria *funding* para 33% dos créditos de longo prazo do Sistema Financeiro Privado. Os restantes 67%, ou R\$ 50.774 milhões, seriam, em princípio, representados por financiamentos habitacionais, com lastro em depósitos de poupança, e empréstimos com recursos externos. Esse valor, entretanto, parece superestimado.

Conforme o Boletim do Banco Central de julho/2003, Tabela II.19, os empréstimos habitacionais do Sistema Financeiro Privado alcançariam R\$ 8.525 milhões. Os passivos externos de longo prazo dos Bancos Criadores de Moeda, de acordo com a Tabela II.13 do mesmo Boletim, eram de **R\$ 31.960**. Nesse total se inclui o Banco do Brasil, cuja captação externa alcançava R\$ 14.485,30 milhões na mesma data de 31.12.2002 (Anexo IX). Se metade dessa captação fosse de longo prazo, ou seja, **R\$ 7.242,65** milhões, se poderia estimar a captação externa de longo prazo do Sistema Financeiro Privado em R\$ 24.717,35 milhões ($31.960 - 7.242,65 = 24.717,35$), valor que, somado aos R\$ 8.525 milhões dos créditos hipotecários, alcançaria R\$ 33.242,35 milhões, bem menos que os R\$ 50.774 milhões estimados acima. Dessa forma, pode ser que o valor calculado para o total dos créditos de médio e longo prazo do Sistema Financeiro Privado – R\$ 76.026 milhões – esteja de fato alto demais.

Isto nada obstante, supondo que a distribuição entre créditos de curto e longo prazo dos bancos estaduais seguisse o padrão da amostra selecionada do setor privado (32,5% de longo prazo e 67,5% de curto prazo), que, como se viu, pode estar incorporando um viés de alta, ter-se-ia:

⁵⁵ Média aritmética do Banco do Brasil, Unibanco, Bradesco e Banrisul. Eliminou-se a Caixa Econômica porque ela é particularmente forte nesse item (42% da captação total).

⁵⁶ O direcionamento da poupança tem uma regulamentação complexa. Além do direcionamento obrigatório para os financiamentos à construção civil (65% dos depósitos de poupança), há um encaixe compulsório sobre esses depósitos que é recolhido ao Banco Central (30%), e os bancos têm liberdade para aplicar somente 5% da captação dos depósitos de poupança. Do recolhimento compulsório, 2/3 têm remuneração equivalente à TR+6% a.a., e 1/3, à taxa de juros SELIC (informações do 1º quadrimestre de 2004).

Tabela 13
CRÉDITOS DO SISTEMA FINANCEIRO POR PRAZOS
DEZEMBRO DE 2002
 (Valores em R\$ milhões)

	Créditos de curto prazo	Créditos de longo prazo	Total
Sistema financeiro público amplo (inclui bancos estaduais)	66 418	122 582	189 000
Sistema financeiro privado	157 900	76 026	233 926
Total do sistema financeiro	224 318	198 608	422 926

Fontes: Anexo I e Quadro 3. Estimativas do autor.

A Tabela 13 reforça a importância das IFD's no crédito: respondem por 45% do total dos créditos do sistema financeiro, mas detêm 62% dos empréstimos de longo prazo do sistema. Se considerados os repasses de longo prazo do BNDES ao sistema privado (estimados em R\$ 25.252,43 milhões) como empréstimos das IFD's, elas responderiam por 74% dos créditos de longo prazo. Se computados todos os R\$ 35.170,52 milhões de repasses do BNDES ao setor privado, tanto de longo como de curto prazo (ver Anexo V, PRÓ-MEMÓRIA, p. 90), as IFD's teriam 53% do total dos empréstimos.⁵⁷

Considerando, ainda, que o montante de R\$ 76.026 milhões para os empréstimos de longo prazo dos bancos privados pode estar superestimado, a relevância das IFD's seria ainda maior, uma vez que sua participação direta e indireta nos empréstimos de longo prazo se expressaria por percentuais superiores a 74%.

A alta dívida pública, a repressão financeira, a insuficiente proteção aos credores e a carga tributária onerosa elevam os juros para as empresas. O Governo cria, então, uma série de fundos fiscais para dar lastro a operações de crédito das IFD's ou a repasses para o sistema financeiro privado. Graças a esses fundos existe crédito a taxas de juros mais condizentes com as taxas de retorno dos empreendimentos, e também, e principalmente, crédito de longo prazo.

Entretanto, se a dívida pública cair, e, conseqüentemente, o encaixe compulsório, se o restante da repressão financeira desaparecesse e se o marco legal fortalecesse a posição dos credores, paulatinamente o sistema poderia ir se tornando independente desses fundos fiscais para *funding* de empréstimos e financiamentos. Poderiam, ou ser eliminados, com alívio da carga tributária, ou ter utilizações quicá mais eficientes, como para dar lastro a fundos de aval, seguros de crédito, inclusive de crédito à exportação (ver Capítulo IV, Seções 4 e 5).

⁵⁷ Valores calculados a partir dos dados do Anexo I, Balanço Patrimonial Consolidado, Demonstrações Contábeis de 2003, da seguinte forma:

- a) Repasses Interfinanceiros do Ativo Circulante (repasses de curto prazo)R\$ 14.181,95 mio 28,2%
- b) Repasses Interfinanceiros do Ativo Realizável a Longo Prazo (repasses de médio e longo prazo):.....R\$ 36.089,26 mio 71,8%
- c) Total Bruto de repasses.R\$ 50.271,21 mio
- d) Valor ajustado dos repasses do BNDES (inclusive FINAME e BNDESPAR) ao sistema bancário (ver comentários no Anexo I, item 4).R\$ 45.083,23 mio
- e) Com base no valor ajustado acima, pode-se estimar:
 - Repasses de curto prazo28,2% de R\$ 45.083,23 mio = R\$ 12.713,47 mio
 - Repasses de médio e longo prazo71,8% de R\$ 45.083,23 mio = R\$ 32.369,76 mio
- g) Finalmente, tomando-se a proporção de repasses de médio e longo prazo no total conforme item "b" acima – 71,8% — e aplicando-se este percentual sobre o valor global dos repasses do BNDES ao setor privado, R\$ 35.170,52 milhões, teremos a estimativa dos repasses do BNDES de médio e longo prazo ao setor privado, R\$ 25.252,43 milhões.
- h) Para uma fotografia dos repasses do BNDES ao Sistema Financeiro, posição em 31/12/02, ver Anexo V, Pro-Memória.

Seção 2. Um programa de crédito de sucesso

Um dos programas de financiamento de maior êxito no contexto da experiência recente das IFD's no Brasil é o Moderfrota (ver Box abaixo). O exemplo do Moderfrota é eloqüente no sentido de mostrar que a possibilidade de cobrar uma taxa de juros fixa conjugada ao alongamento dos prazos, que podem chegar até a 6 anos, possibilitou aumentos de capacidade e de produtividade dignos de nota no setor agropecuário, cujos reflexos positivos já apareceram no aumento de exportações brasileiras do agribusiness em 2002 e 2003.

É interessante passar em revista suas principais características:

- (a) Programa voltado para a exportação.
- (b) O segmento econômico alvo — o agribusiness — é um setor onde o Brasil tem indiscutíveis vantagens competitivas.
- (c) Uso intensivo de agentes financeiros.
- (d) Prazos de amortizações adequados aos equipamentos financiados.
- (e) Taxa de juros fixa e compatível com a renda e o risco da atividade, sem ser excessivamente subsidiada que pudesse incentivar desvios de finalidade. A menor taxa, 9,75% a.a., é 6,5 pontos de percentagem inferior à taxa de juros básica (taxa SELIC).⁵⁸ Assim, um mutuário ganharia, grosso modo, 6,5% a.a. num eventual desvio de recursos. A taxa de retorno esperada do seu próprio negócio seria provavelmente maior.
- (f) Foco: financiamento de tratores e colheitadeiras para agricultura. Ou seja, o programa tem objeto claro. Não se trata de financiar projetos empresariais cujas análises sempre comportam elementos de subjetividade. O tomador desenha o seu projeto e vê se vale ou não a pena assumir a dívida com a aquisição do trator e da colheitadeira.
- (g) Existe interesse da indústria na venda dos equipamentos, o que ajuda na fiscalização de desvios.

Em resumo, o Moderfrota é um programa dirigido a setores onde o Brasil tem vantagens competitivas, e, portanto, os tomadores têm bom prognóstico de sucesso. Espera-se, portanto, baixas taxas de inadimplência e de desperdício de recursos. Tem boa eficiência alocativa pela utilização intensiva de agentes financeiros, e é relativamente fácil de fiscalizar, dadas as características referidas nos itens “e”, “f” e “g” acima.

⁵⁸ Taxa de juros SELIC de 16,25% a.a. vigente em 06/04/2004.

MODERFROTA

(Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras)

O objetivo do programa é financiar a aquisição de tratores agrícolas e colheitadeiras. Foi instituído por intermédio da Resolução 2.699 do Conselho Monetário Nacional, CMN, em fevereiro de 2000.

São elegíveis a participar do Programa produtores rurais e cooperativas para a aquisição de tratores agrícolas, implementos associados e colheitadeiras.

Inicialmente, o Programa podia contemplar financiamento de até 100% do valor dos bens para tomadores com renda agropecuária bruta anual inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e, até 90% para beneficiários com renda agropecuária bruta anual igual ou superior a tal limite. Os encargos eram de 8,75%a.a. para beneficiários que tivessem renda agropecuária bruta anual inferior a R\$ 250.000,00. Para os mutuários com renda bruta anual superior a R\$ 250.000,00 os encargos eram de 10,75%a.a. Em ambos os casos já se incluía o spread da instituição credenciada.

Em junho de 2003 a Resolução 3.086 do CMN introduziu algumas alterações no Programa. A renda anual máxima para receber 100% de financiamento caiu de R\$ 250 mil para R\$ 150 mil. Produtores com renda superior a R\$ 150 mil passaram a contar com 80% de financiamento do valor do bem, em comparação aos 90% para a faixa superior nas regras anteriores. O Programa passou a incluir equipamentos para preparo, secagem e beneficiamento de café, limitados os financiamentos a R\$ 20 mil por produtor, desde que a sua renda anual não ultrapasse R\$ 60 mil.

As taxas de juros também foram aumentadas. Para os beneficiários da faixa de renda inferior, agora de até R\$ 150 mil, a taxa de juros passou para 9,75%a.a.. Nesse grupo se incluem os empréstimos para os equipamentos de beneficiamento de café. Para os demais, elevou-se para 12,75%a.a.

Outro ponto importante é que, no período de 01/07/2003 à 30/06/2004 é admitida a concessão de mais de um financiamento ao mesmo cliente, desde que fique comprovada sua capacidade de pagamento.

Os pagamentos do principal podem ser semestrais ou anuais, sendo que o mês do primeiro pagamento pode ser fixado de acordo com a previsão de comercialização da safra. Já os pagamentos dos encargos financeiros são sempre semestrais. Os prazos podem ser de até seis anos para colheitadeiras e, de até cinco anos para os demais equipamentos. As garantias exigidas são definidas pelas instituições credenciadas, observadas normas pertinentes do BACEN.

Até dezembro de 2003 foram deferidas 105.445 operações, no valor total de R\$ 4.775,4 milhões, com a seguinte distribuição geográfica:

Região	Nº de operações	Valor Desembolsado	Valor médio
Norte	1.404	R\$ 68,7 milhões	R\$ 48.931,62
Nordeste	3.398	R\$ 203,8 milhões	R\$ 59.976,46
Sudeste	34.044	R\$ 1.218,2 milhões	R\$ 35.783,10
Sul	46.625	R\$ 1.900,6 milhões	R\$ 40.763,54
Centro-Oeste	19.974	R\$ 1.384,1 milhões	R\$ 69.295,08
Total	105.445	R\$ 4.775,4 milhões	R\$ 45.288,06

O Programa conta com um volume de recursos de R\$ 2 bilhões, a serem aplicados no prazo de 01/07/2003 até 30/06/2004. Contudo, segundo a Resolução 3.086, ficam o Ministério da Fazenda e o Ministério da Agricultura, autorizados a remanejar, em decisão conjunta, recursos entre o Moderfrota e outros programas de investimento amparados por recursos equalizados pelo Tesouro Nacional junto ao BNDES, desde que não haja elevação dos custos inicialmente estimados.

Como consequência do Moderfrota, as vendas de tratores agrícolas cresceram 36,6% no triênio 2000/2002, e as de colheitadeiras, 54,8%. O Programa financiou 58% dos tratores vendidos no período e 93% das colheitadeiras.

O Programa conta com equalização de taxa de juros bancada pelo Tesouro Nacional, pela diferença entre o custo de captação perante o sistema BNDES e a taxa de juros paga pelo mutuário final. O custo de captação junto ao BNDES equivale à TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo, fixada a cada trimestre civil pelo CMN), de 9,75%a.a. no 1º trimestre de 2004, acrescida de margem de 3,95 pontos de percentagem ao ano. Dessa margem, 2,95 pontos de percentagem constituem remuneração do banco agente e 1 ponto de percentagem (1%a.a.), do BNDES. Por exemplo, no financiamento aos produtores da faixa de renda menor, a equalização do Tesouro seria de 3,95%a.a. para o 1º trimestre de 2004.

Obs.: agradecemos ao Dr. Ruy Coutinho, advogado do BNDES, e ex-Chefe da Representação do Banco em Brasília, as informações do Moderfrota.

Seção 3. Uso de agentes financeiros

A utilização pelas instituições financeiras de desenvolvimento — IFD's — da rede bancária privada para alocação de crédito sob risco próprio, parece um dos fatores importantes no processo de defesa daquelas instituições contra influências políticas nas concessões de financiamentos. Isto transpareceu de todas as 17 entrevistas que foram realizadas.

O BNDES faz uso intensivo de agentes financeiros na execução de seus programas de crédito. Do valor total das operações de crédito do BNDES, incluindo a FINAME, 36% (dados de dezembro de 2002) é cursado por intermédio dos seus 124 agentes financeiros (Anexo V, Ativo do BNDES), que escolhem os mutuários, enquadram os pleitos nas molduras dos diversos programas de crédito, e assumem os riscos dos financiamentos. De maneira geral existe interesse nas operações dos Programas do BNDES, embora o *del-credere* dos bancos agentes seja pequeno (algo da ordem de 3% a.a. em média). A oferta desses serviços pelos bancos agentes é importante porque ajuda a manter e expandir a sua clientela.

Esse sistema favorece a predominância dos aspectos de natureza técnica na concessão dos créditos, militando contra o *compadrio*; ao menos em tese agiliza os procedimentos administrativos,⁵⁹ e certamente facilita a gestão de risco, pois os agentes financeiros são instituições supervisionadas pelo Banco Central. Isto nada obstante, o BNDES está enfrentando problemas com um número significativo de “créditos sub-rogados”, isto é, financiamentos concedidos originalmente por agentes financeiros que foram sub-rogados ao BNDES em face de decretação de liquidação extrajudicial dos bancos agentes.

Em função disso, o Banco reformulou recentemente os seus critérios para credenciamento de agentes financeiros, tornando-os mais rigorosos. Particularmente, passou a ser exigido que os repasses de recursos do BNDES representassem no máximo 10% dos recursos totais do banco agente, de forma a evitar que determinados bancos se concentrassem excessivamente nos repasses de financiamentos do BNDES.

Também os agentes financeiros terão agora que, obrigatoriamente, ter um *rating* mínimo das agências de avaliação de riscos, e pelo menos 10 agências de atendimento ao público. Se tiverem menos que 10 agências, 3 delas, no mínimo, deverão se localizar em municípios diferentes uns dos outros. Quem não atender cumulativamente a essas novas exigências, terá o seu limite de crédito cortado em 50%.⁶⁰

O sistema de agentes do BNDES destina-se a suprir pequenas e médias empresas — PME's — que têm dificuldades de acessar o BNDES diretamente. Para tanto, os agentes do BNDES têm metas de atendimento de PME's definidas na ocasião do estabelecimento de limites de crédito. O atendimento de tais metas condiciona a renovação dos limites, feita semestralmente.

Sob essa óptica de utilização dos agentes financeiros privados, a IFD gestora do fundo de desenvolvimento, no caso, o BNDES na qualidade de gestor do FAT, e de outros fundos, credencia bancos agentes para dar capilaridade ao crédito, com uma preocupação básica de atendimento às

⁵⁹ Não foi feita pesquisa sobre procedimentos de concessão de créditos nas IFD's, de modo que não se apresenta aqui nenhuma apreciação sobre o desempenho dos agentes financeiros do BNDES.

⁶⁰ Essas inovações foram introduzidas pela Resolução 1064/2003, de 10/11/2003, da Diretoria do BNDES. Especificamente, a Resolução estabelece que o banco que deixar de satisfazer a pelo menos uma das novas exigências, terá o seu limite de crédito reduzido a 50% do menor dos seguintes valores:

- limite de crédito tecnicamente dimensionado, objeto de fixação semestral; ou
- montante das operações de repasses aprovadas nos 6 meses findos no mês anterior ao da emissão da proposta técnica de limite de crédito.

Ficaram de fora: bancos públicos, bancos de cooperativas, agências de fomento e bancos voltados para o financiamento da comercialização de equipamentos priorizados pelo BNDES.

pequenas e médias empresas. Ele, gestor, reserva para si as operações de vulto, que conduz diretamente.

Outro enfoque consistiria em o próprio fundo fiscal repassar recursos diretamente a agentes financeiros privados. O FGTS por exemplo está agora atuando com outros agentes financeiros, além da Caixa Econômica Federal. O argumento seria de que o acesso de bancos privados diretamente aos fundos fiscais melhoraria a alocação dos recursos, porque as suas avaliações de riscos teriam como base critérios econômicos e não políticos. Há uma discussão em curso sobre a possibilidade de também o FAT fazer repasses diretamente aos agentes privados.

São duas as questões em pauta. Uma diz respeito ao perigo de que o agente privado se aproprie de uma parte do subsídio. Outra, de que o próprio mutuário desvie os recursos para finalidades distintas dos objetivos dos programas de desenvolvimento.

Preliminarmente cabe sublinhar que apenas o BNDES trabalha com agentes financeiros. Essa experiência do FGTS é nova. Quanto à primeira das questões, ela aparentemente pode se colocar de fato, sob a forma de exigências de reciprocidades, como por exemplo saldos mínimos de depósitos e aplicações junto ao banco agente. Mas o BNDES dispõe de estrutura para fiscalizar os seus agentes financeiros.

Se, entretanto, o dinheiro vai diretamente para o próprio agente financeiro, a fiscalização deveria ser feita pelo órgão gestor do fundo fiscal. Nenhum desses fundos tem aparato administrativo capaz de fiscalizar agentes financeiros. Eles usam bancos oficiais como gestores, os quais, na condição de instituições públicas, são responsáveis, inclusive, perante as cortes de contas (Tribunais de Contas), pelo uso adequado dos recursos públicos dos fundos. E o banco público, gestor do fundo, teria conflito de interesses para fiscalizar outros agentes financeiros do mesmo fundo, que estariam competindo com ele por aqueles recursos.

O segundo problema, a possibilidade de desvio de finalidade pelo mutuário, reduziu-se significativamente com a estabilidade monetária. Embora as taxas de juros ainda sejam elevadas, o ganho do mutuário em desviar o empréstimo, digamos para aplicações no mercado financeiro, é hoje pequeno e não compensa os riscos envolvidos.

Em resumo, o uso de agentes financeiros deveria ser estimulado, mas sob a supervisão e controle dos bancos públicos, gestores dos fundos fiscais e parafiscais de desenvolvimento. Não parece aconselhável que outras instituições financeiras disputem diretamente os recursos desses fundos.

Os problemas dos bancos públicos no Brasil são menos de fraudes do que de uso político. Dessa forma, a disseminação de agentes financeiros reduziria o risco de politização do crédito. A supervisão poderia e deveria ficar com eles, bancos públicos. Eventualmente poderiam se tornar fundamentalmente supervisores de programas implementados pela rede bancária em geral. Veja-se, a propósito, o sucesso do Moderfrota.

É importante notar a diferença entre o banco público realizar empréstimos com recursos de fundos fiscais que eles próprios administram, e operar como agente financeiro de outro banco público. No primeiro caso, ele pode renegociar, classificar a operação de uma forma menos rigorosa, etc.. Dependendo do grau de exigência da fiscalização do Banco Central ele poderá ter, ou não, que constituir provisão, o que eventualmente afetaria a sua situação patrimonial. No segundo, como agente financeiro, ele tem que efetivamente pagar as prestações em dia ao banco público gestor do fundo fiscal; ou seja, o impacto é implacável e imediato sobre o caixa. Logo, é razoável esperar que ele seja mais propenso a usar critérios técnicos quando atua na condição de agente financeiro.

Seção 4. A estabilidade econômica e as perspectivas das IFD's. Novos Instrumentos de Desenvolvimento Financeiro

A estrutura econômica brasileira mudou profundamente durante a 2ª metade do século XX. Além disso, a experiência de meio século de inflação elevada consolidou mecanismos de antecipação e defesa contra as altas do nível geral de preços, o que, junto ao impressionante desenvolvimento financeiro do período e à abertura da conta de capital do balanço de pagamentos, tornou praticamente inviável o retrocesso ao financiamento inflacionário no Brasil.

Abre-se, por conseguinte, uma oportunidade inédita para que o sistema financeiro brasileiro coloque todo o potencial da sua sofisticação mais recente a serviço da efetiva canalização da poupança para o investimento. Há quem acredite que com a consolidação da estabilidade monetária, o papel das instituições financeiras de desenvolvimento poderá paulatinamente ir se tornando menos importante. O aparecimento de poupança genuína de prazos mais longos permitiria que os bancos privados comesçassem a oferecer empréstimos de médio e longo prazo com funding próprio. Os spreads cairiam como resultado da maior competição dos bancos para emprestar, da diminuição da dívida pública, de uma eventual eliminação dos mecanismos de direcionamento de crédito (liberalização financeira) e de legislações que protegessem melhor os interesses dos credores.

A nova lei de falências seria um caso em tela. Entretanto, o texto aprovado na Câmara dos Deputados e em discussão no Senado ainda está longe do que seria necessário para dar uma efetiva proteção aos poupadores. Seria importante que a garantia real viesse a representar de fato uma segurança da liquidação do empréstimo. Isto não ocorre hoje, e o texto da nova lei melhora pouco o quadro nesse particular. Na Ásia, onde a execução de hipotecas é algo que funciona efetivamente, os financiamentos com garantias de imóveis têm risco menor. Isto possibilita reduzir as exigências de capital dos bancos e, por conseguinte, aumenta a oferta de crédito e reduz as margens bancárias.

A questão recursal é outro ponto importante. No entendimento do Dr. Francisco José de Siqueira, Procurador Geral do Banco Central, em entrevista realizada em 07/11/2003, este seria o aspecto mais importante de uma reforma do Judiciário no Brasil. A sistemática atual admite um excesso de recursos o que acaba distorcendo o processo judicial, em prejuízo da sociedade e, evidentemente, também dos credores. Num país carente de capital, a poupança deve ser especialmente incentivada e protegida, o que, paradoxalmente não se passa no Brasil.

Assegurado o princípio fundamental da revisão da decisão judicial, seria imprescindível simplificar o processo, inibindo ou criando mecanismos de impedimento de recursos além de um ponto razoável.

O Dr. Décio Tenerello, Vice-Presidente do Bradesco, declarou que se pode levar 7 anos para executar uma hipoteca no Brasil. Até para a execução judicial de financiamentos de automóveis, sob o tradicional instituto da alienação fiduciária em garantia, estavam agora encontrando dificuldades. “É fundamental que as garantias tenham liquidez”, completou.

Sem esses aperfeiçoamentos, a atividade de emprestar dinheiro no Brasil continuará sendo muito arriscada. Se o tomador resolve discutir a dívida, ele pode eventualmente protelar o pagamento por largos períodos. O banco tem que constituir as provisões cabíveis do ponto de vista prudencial. Porém, como assinalado anteriormente, o reconhecimento tributário do prejuízo é complicado e demorado. Tudo isso onera a intermediação financeira, contribuindo para o processo de racionamento de crédito, situação em que os bancos emprestam pouco, mas a juros extremamente elevados. Entretanto, continuam apresentando elevados lucros, justamente com este

racionamento de crédito, com as tarifas sobre serviços, e, com arbitragens no mercado financeiro, tirando proveito de uma economia sujeita a volatilidades.

No fundo, o Governo, com uma das mãos, joga areia nas engrenagens do crédito, para usar a expressão de Tobin, dificultando e encarecendo a canalização das poupanças para os investimentos. Com a outra mão, cria fundos fiscais para dar *funding* barato às IFD's de forma que elas possam oferecer financiamentos de prazos longos, a taxas de juros razoáveis. Ou seja, as lubrifica artificialmente.

A sistemática é perversa. Diminui a eficiência na alocação dos recursos, aumenta os riscos de politização do crédito, requer subsídios maiores do que os que se justificariam num país emergente, e é concentradora de renda.

Daí que economistas, como o Professor Armínio Fraga Neto, consideram que as IFD's têm um papel suplementar ao do sistema financeiro privado numa transição para um novo estágio de amadurecimento econômico do Brasil.

Essas instituições não deveriam ser substitutas dos bancos privados. A sua existência se justificaria em função de todas essas falhas administrativas, ou seja, de falta de proteção aos credores, de repressão financeira, de alto endividamento público, e de incertezas macroeconômicas. As duas últimas são as principais responsáveis pela ausência de poupança genuína de prazos médios e longos, que deixa o sistema bancário sem *funding* para empréstimos mais alongados.

É fora de dúvida que existem também falhas de mercado autênticas. Oportunidades de negócios que não são detectadas pela iniciativa privada, riscos associados ao longo prazo, sempre maiores em países mais pobres, e insuficiência dos mecanismos de diluição e de compartilhamento de riscos.

Mas o foco do Governo deveria estar em fortalecer o mercado de capitais com medidas que, (a) estimulassem uma governança corporativa que protegesse os investidores em ações; (b) colocassem o capital potencialmente existente no setor privado brasileiro para trabalhar em prol do desenvolvimento econômico. No médio prazo, o ideal seria que a oferta de crédito das IFD's fosse declinando e seu espaço sendo ocupado pelos mercados de capitais e pelos mercados financeiros privados em geral, que se firmariam como fontes principais dos financiamentos.

A existência dos bancos públicos não contribui para o desenvolvimento do sistema bancário privado. Ao contrário constitui fator de inibição para o aprofundamento do mercado financeiro e fortalecimento do sistema bancário. Assim, as IFD's cumpririam papel de transição enquanto se constrói mecanismos que fomentem o financiamento de longo prazo via mercado de capitais e bancos privados.

O economista Marcelo Lara Resende é um pouco menos afirmativo. Na sua opinião, em entrevista de 18/03/2004, o Sistema Financeiro Privado gradualmente poderia ir ocupando uma posição de mais expressão na oferta de empréstimos de prazo longo, porém muito paulatinamente. Dependia de muitos fatores.

A Dra. Tereza Grossi, ex-Diretora de Fiscalização do Banco Central, em sua entrevista, opinou que o sistema privado seria mais eficiente, em tese, no financiamento de médio e longo prazo. Mas ainda levaria muito tempo para que os bancos privados pudessem substituir as IFD's públicas, mesmo que o Brasil viesse a se tornar *investment grade*.

Já a Dra. Flora Valadares, ex-Presidente do BASA, entende que, em regiões mais atrasadas, como o norte do Brasil, o banco estatal tem um papel dificilmente substituível pela iniciativa privada, cuja falta de interesse é comprovada, segundo ela. Por exemplo, em 1998 foi editada uma Medida Provisória abrindo para os bancos privados a possibilidade de realizar empréstimos com

lastro do FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, ver Capítulo III, Seções 1 e 3). Ninguém se habilitou.

Na opinião do Dr. Fábio Erber, Diretor do BNDES, dificilmente os bancos privados seriam capazes de substituir o BNDES no financiamento dirigido ao desenvolvimento econômico, num espaço de tempo previsível. Mesmo que se consolidasse a estabilidade monetária e se solidificasse a credibilidade do equilíbrio fiscal e das instituições econômicas em geral, e os bancos privados comessem a dispor de *funding* para empréstimos de longo prazo, ainda assim eles não substituiriam o BNDES.

As abordagens são diferentes, posto que o BNDES é um aparato de Estado, guiado por critérios de desenvolvimento econômico e social, que afetam necessariamente o escopo dos projetos financiados, prazos dos empréstimos e expectativas de retorno financeiro. Dito de outra forma, o papel das IFD's não pode ser entendido apenas como de intermediários entre poupadores e investidores. Elas criam mercados, criam informações e externalidades.

Em resumo, a discussão se dá fundamentalmente em torno de falhas de mercado versus falhas de Governo. Sob uma visão mais otimista do funcionamento dos mercados, num contexto mais amplo de estabilidade financeira e credibilidade, um projeto de liberalização financeira poderia ter êxito e representaria avanço em termos de eficiência econômica, dada a experiência brasileira de dilapidação de recursos com as IFD's. Esta linha de pensamento minimiza aquele escopo mais amplo de atuação das IFD's, ou seja, a criação de externalidades.

De outro lado estão as opiniões que não descartam um aumento do papel dos bancos privados na estruturação de operações de crédito de longo prazo, à medida que se consolidar a estabilidade financeira, mas avaliam que isto levaria muito tempo. Apenas no longuíssimo prazo se poderia imaginar que o sistema financeiro privado substituiria as IFD's.

Isto nada obstante, os bancos privados já fazem crédito de longo prazo:

- a. a partir de recursos externos, em moedas duras,
- b. na qualidade de agentes do BNDES,
- c. no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação — SFH, e,
- d. de forma incipiente, no SFI — Sistema Financeiro Imobiliário, que é o segmento do crédito imobiliário com base em recursos livres.

Tendo *funding* autêntico de longo prazo, o sistema financeiro não tem hesitado em participar de programas como o Moderfrota, com prazos de até 6 anos. Os mutuários sentem confiança em assumir as obrigações em prazo longo, uma vez que a taxa de juros nominal é fixa. Os bancos fazem o casamento perfeito entre ativo e passivo. Nessa linha de raciocínio, a maior longevidade das IFD's estaria associada ao seu papel estratégico na formulação e implementação do projeto de desenvolvimento do País (Fábio Erber), e a sua função suplementar nas regiões mais atrasadas (Flora Valadares).

Mesmo assumindo-se que a política econômica mantenha a sua trajetória de austeridade fiscal e responsabilidade monetária, o processo de consolidação da estabilidade econômica e da credibilidade não ocorre de repente. Não se trata de fenômeno de natureza discreta, mas, sim, contínua. Gradualmente iria se estabelecendo o meio ecológico propício à utilização da captação geral dos bancos para empréstimos de prazos mais alongados a taxas de juros fixas.

Por conseguinte, é importante que o Banco Central vá ajustando a regulamentação do mercado financeiro com o objetivo de preparar o arcabouço normativo do sistema para quando a consolidação da estabilidade monetária e a conseqüente solidificação de um clima de confiança e credibilidade começarem a originar poupanças genuinamente de longo prazo.

Nesse sentido, conforme entrevista do Dr. Sérgio Darcy, Diretor do Banco Central responsável pela regulação do mercado financeiro, houve progressos importantes, principalmente no período 1999-2003. Foram regulamentados e procurou-se desenvolver instrumentos como o CRI (Certificado de Recebíveis Imobiliários), os fundos de investimento em direitos creditórios (supervisionados pela CVM), os fundos de aval, o seguro de crédito (no âmbito da SUSEP) muito utilizado em consórcios de aquisição de bens duráveis, a cédula de crédito bancário juntamente com o certificado de cédula de crédito bancário, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM's), etc.. Foi regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) o relacionamento das empresas securitizadoras, previstas desde a Lei do SFI (SISTEMA FINANCEIRO IMOBILIÁRIO), com as instituições financeiras. Já está operando no ramo do crédito hipotecário a CIBRASEC — Companhia Brasileira de Securitização, experiência a ser examinada.

Foi também autorizada, já no Governo Lula, a criação de Cooperativas de Crédito com livre admissão de sócios,⁶¹ algo já bem próximo conceitualmente da cooperativa do tipo Luzatti.⁶² Essas cooperativas, entretanto, têm a sua área de atuação restrita a município, ou conjunto de municípios, cuja população não exceda a 750 mil habitantes. No Congresso se encontra em análise projeto de lei que regulamenta as empresas de *factoring*, conhecidas também como empresas de fomento, que já existem e operam, contudo sem uma legislação específica que, inclusive, determine que órgão público ficará encarregado da sua supervisão. Esta legislação própria eventualmente daria impulso ao setor.

O Banco Central do Brasil historicamente resistia a que se autorizasse o funcionamento de Cooperativas do tipo Luzatti, e sempre relutou em assumir novas responsabilidades de supervisão, como seria o caso das empresas de fomento. As preocupações normativas do Banco Central vêm se concentrando em torno dos conglomerados de grande e médio porte. As exigências de capital, de *compliance*, etc. são genéricas e construídas para instituições de maiores dimensões, com exposições em mercados cambiários e complexidades operacionais que não existem em pequenos bancos “locais”.

Pela falta dessa moldura normativa cortada para o figurino de pequenos bancos locais, o Banco Central acaba acossado para autorizar cooperativas tipo Luzatti, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM's), e, eventualmente, até empresas de “*factoring*”, etc..

O capital mínimo requerido para um banco comercial é de R\$ 17,5 milhões (Resolução CMN nº 2.607, de 27/5/99), enquanto uma cooperativa aberta, tipo Luzatti, mesmo em região metropolitana, isto é, em município do entorno das capitais e nas áreas mais ricas do País, pode ser criada com capital de R\$ 6 milhões. Contudo, o índice de Basileia é mais pesado para as cooperativas: 13% dos ativos ponderados pelo risco para cooperativas centrais de crédito; 15% para cooperativas filiadas a cooperativas centrais e 20% para cooperativas não filiadas a cooperativas centrais. Para os bancos, o índice de Basileia é de 11%.

De fato, se em algum momento finalmente vier a se expandir o crédito à produção, o que seria a consequência natural da consolidação da estabilidade monetária, essas instituições deveriam evoluir, transformando-se em “bancos locais” ou “bancos de nicho”, mediante uma adaptação das regulações prudenciais.

⁶¹ Resolução 3.106, de 25/6/2003, do CMN. O art. 6º item V prevê a livre admissão de sócios, que está regulamentada no art. 9º.

⁶² Cooperativas tipo Luzatti não restringem seus associados a um grupo específico de pessoas, por exemplo, de determinadas categorias profissionais, tais como, médicos, trabalhadores de uma empresa, etc.. São abertas ao público, de maneira ampla. Por isso, se aproximam mais de um banco do que de uma cooperativa propriamente dita.

Seção 5. Repressão financeira. Direcionamentos de crédito e inflação. Um exemplo de insucesso.

A atuação dos bancos de desenvolvimento no Brasil se concentrou tradicionalmente no oferecimento de crédito de médio e longo prazo com base nos fundos fiscais e parafiscais. Alternativamente poderiam usar esses recursos, por exemplo, para lastrear fundos de aval, seguros de crédito, fundos de investimento em direitos creditórios para setores específicos, fundos de empresas emergentes, e assim por diante. Esta filosofia de ação aumentaria a produtividade dos recursos. O *funding* primário para o crédito poderia ser proporcionado pelos bancos comerciais ou de investimento.

Entretanto o ambiente inflacionário brasileiro associado ao clima de instabilidade econômica que impera praticamente desde a década de 1930 inibiu a oferta de fundos de longo prazo no sistema financeiro do País. Os bancos estatais voltados para o desenvolvimento econômico são do início do século XX, embora a sua origem não se relacione a esse clima de instabilidade. Esteve mais ligada à cobertura bancária insuficiente da época.

Porém, à medida que a oferta de fundos foi se concentrando no curto prazo e a inflação se foi tornando crônica e cada vez mais forte, os bancos, como um todo, se voltaram para operações de desconto de curto prazo.

Daí o surgimento de bancos de desenvolvimento com recursos de fundos fiscais e parafiscais nos anos 50, mas principalmente nos anos 70 e seguintes, que se tornaram, ao lado dos empréstimos externos em divisas, as únicas fontes de dinheiro de médio e longo prazo no País.

Além disso havia o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com o direcionamento dos recursos dos depósitos de poupança para o crédito hipotecário de prazos necessariamente longos (15, 20 anos, ou até mais). Embora se tratasse de depósitos de fato à vista, eles tinham, é claro, grande estabilidade. Isto nada obstante, havia o problema da indexação. O sistema funcionou razoavelmente entre o final da década de 1960 e o final da década seguinte, quando as taxas de inflação se situaram entre 15% a.a. e 25% a.a.. Entretanto, quando a inflação acelerou-se de 1979 em diante e a economia entrou em estagnação, os mutuários não tiveram condições de continuar honrando os financiamentos, dado que seus salários e rendimentos caíam em termos reais e eles não conseguiam arcar com o ônus da correção monetária.

Isto tudo está na origem dos problemas patrimoniais da Caixa Econômica e da crise do Banco Nacional da Habitação (BNH). Os bancos estaduais em certa medida também foram vítimas do SFH. Coincidentemente, os 3 bancos privados mais importantes que quebraram na esteira do Plano Real — Bamerindus, Nacional e Econômico — eram particularmente ativos no crédito hipotecário.

Olhando em perspectiva, o Banco Central deveria ter oferecido aos bancos alternativas mais flexíveis de aplicação dos recursos dos depósitos de poupança. Em vez disso, o Governo optou por lançar um programa de equalização da correção monetária dos financiamentos às variações salariais, prometendo pagar aos bancos a diferença relativamente ao custo da correção monetária dos depósitos de poupança. Constituiu para isso o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Mas descumpriu as suas obrigações e reescalou a dívida com o sistema bancário em 30 anos, a juros equivalentes aos custos de captação dos depósitos de poupança (6% a.a. + TR) ou dos repasses do FGTS (3% a.a. + TR). Prejuízo significativo foi imposto ao sistema financeiro, inclusive porque o Banco Central exigiu a constituição de provisões contábeis em função das diferenças dessas taxas de juros para as taxas de mercado, em geral bem mais altas.

Este é um exemplo de absoluto fracasso de uma política de direcionamento de crédito: o sistema financeiro perdeu, as finanças públicas foram prejudicadas, as famílias não tiveram financiamento adequado e não houve estímulo à construção civil. R\$ 62,6 bilhões ficaram congelados no FGTS (ver Capítulo III, Seção 3). E os objetivos eram justamente defender o pequeno poupador e ao mesmo tempo o tomador do crédito hipotecário, estimulando a construção civil.

O caso ressalta ainda a importância da consolidação da estabilidade monetária. A tentativa de forçar os intermediários financeiros a realizarem empréstimos de longo prazo sob inflação, gera fragilidades para o mutuário, para as finanças públicas e para o sistema bancário.

Seção 6. Regras de constituição de provisões e as instituições financeiras de desenvolvimento. A Resolução 2.682 do CMN.

As regras para constituição de provisões para créditos no Brasil foram radicalmente modificadas pela Resolução 2.682 do CMN, de 21/12/99.

Em primeiro lugar, substituiu-se o conceito antigo de “provisão para crédito de liquidação duvidosa”, pelo conceito de que, em princípio, toda operação de crédito encerra um elemento de dúvida sobre a sua efetiva liquidação, de modo que o banco deve constituir uma provisão para ela, ainda que pequena.⁶³ As provisões são constituídas à medida que o banco vai formando a sua carteira de empréstimos. Funcionam como um reforço de capital ao mínimo requerido de 11% sobre os ativos ponderados pelo risco, conforme as normas brasileiras (o Consenso de Basileia recomenda apenas 8%).

Em segundo, introduziu-se uma visão de caráter econômico para avaliação da qualidade dos créditos, fugindo-se do esquema tradicional, onde a constituição das provisões se fazia exclusivamente em função de atrasos observados nos pagamentos. Daí, aliás, a expressão antiga “provisão para crédito de liquidação duvidosa”, acima referida.

Criaram-se 9 categorias de risco —de “AA” (risco zero) até “H” (provisão de 100% do valor do crédito)— para que os próprios bancos, dentro das diretrizes estabelecidas na Resolução, classificassem seus créditos, constituindo, então as provisões cabíveis. A Resolução 2.682 lista 9 itens sob que os bancos devem analisar seus mutuários. Desses, 6 dizem respeito aos fundamentos econômicos da empresa tomadora, 2 à liquidez e 1 à gestão. Quanto à operação específica, manda olhar a “natureza e finalidade da transação”, ou seja, a sua viabilidade ou o seu sentido econômico-financeiro, e as respectivas garantias. Deve o banco, ainda, atentar para o valor, naturalmente vis-à-vis o limite de crédito do tomador. Em resumo, o banco considerará, para classificação dos créditos, a situação econômica da empresa tomadora, a sua gestão, as motivações do endividamento e, finalmente, a sua própria política de crédito, em termos gerais, e específicos para aquele devedor.

Ora, tudo isto se aplica ponto por ponto, tanto aos bancos comerciais como aos bancos e instituições financeiras de desenvolvimento de modo geral. O fato de as instituições financeiras de desenvolvimento contemplarem também as economias externas geradas pelo investimento candidato ao empréstimo, não significa que tenham normas distintas para constituição de provisões. Se um projeto gera muitas economias externas, isto é, retornos sociais, mas não apresenta perspectivas de retornos privados suficientes para quitar o empréstimo, caracteriza-se caso típico de

⁶³ Isto nada obstante, o art. 6º da Resolução 2.682 continua a se referir às provisões para fazer face “aos créditos de liquidação duvidosa” quando se deveria referir, sob esta nova abordagem, às provisões para fazer face “aos riscos potenciais dos créditos”.

uso de subsídios governamentais, via Orçamento Público. Não cabe à instituição financeira de desenvolvimento bancar projetos ou programas fora dos padrões da boa técnica bancária.

O art. 4º da Resolução 2.682 determina que a classificação dos créditos deve ser revista pelo menos uma vez por mês por ocasião dos balancetes e balanços em função de atrasos nos pagamentos, observando-se:

- a)atraso entre 15 e 30 dias: risco nível B, nomínimo;
- b)atraso entre 31 e 60 dias: risco nível C, nomínimo;
- c)atraso entre 61e90 dias: risco nível D, nomínimo;
- d)atraso entre 91 e 120 dias: risco nível E, nomínimo;
- e)atrasoentre121e150dias:risconívelF,nomínimo;
- f)atraso entre 151 e 180 dias: risco nível G, nomínimo;
- g)atraso superior a 180 dias: risco nível H.

Para empréstimos com prazo a decorrer superior a 36 meses os níveis de atrasos acima podem ser contados em dobro (§ 2º do mesmo art. 4º). Esta faculdade proporciona certo grau de flexibilidade para créditos com prazos mais longos. Entretanto, ainda parece insuficiente.

Se o prazo a decorrer dos empréstimos, para efeito de contagem em dobro dos atrasos de pagamentos fosse reduzido para 18 meses, por exemplo, as transações contratadas por prazos totais a partir de 24 meses estariam contempladas. No regime atual apenas se beneficiam aquelas contratadas a partir de 42 meses.

A segunda vantagem de uma redução desse tipo, pensando-se nos financiamentos voltados para o desenvolvimento, com maturação mais longa, seria reduzir a probabilidade de a instituição financeira ter que constituir provisões para créditos com prazo remanescente relativamente longo, e, portanto, com saldos devedores mais elevados.

Explica-se. A Resolução 2.682 determina que, se um empréstimo registrar atraso superior a 6 meses, deve ser classificado como risco H. Isto significa a constituição de provisão equivalente a 100% do valor remanescente da operação. Porém, se ainda houver prazo a decorrer superior a 36 meses, isto só acontece com atraso superior a 1 ano. Ou seja, os empréstimos de prazo mais longo têm um certo benefício. Contudo, uma operação ainda com 36 meses de prazo a decorrer apresentaria, normalmente, saldo devedor relativamente elevado. Mesmo empréstimos com 24 ou 30 meses de prazo a decorrer, podem ter saldos devedores da ordem de 50% do valor total do crédito ou mais. Para esses, o § 4º da Resolução 2.682 não concede o benefício da contagem em dobro do período de atraso para as classificações de risco, conforme descrito acima. Por exemplo, um financiamento de 48 meses que tivesse prazo a decorrer de 24 meses, poderia ter saldo devedor equivalente a 50% do seu valor. Se houvesse atraso de 6 meses, o banco teria que constituir provisão para todo o saldo devedor. Caso o prazo a decorrer para contagem em dobro dos períodos de atrasos referidos no mesmo § 4º fosse diminuído para 18 meses, esse financiamento de 48 meses, que teria apresentado problema no 24º mês de vida, só demandaria provisão de 100% com 1 ano de atraso de pagamentos.

Em entrevista com o autor em 11/09/2003, o Diretor de Fiscalização do Banco Central, Dr. Paulo Sérgio Cavalheiro, disse que achava razoável que o Banco Central analisasse a possibilidade de que as normas fossem um pouco mais flexíveis para os créditos longos.

E foi mais além, o Diretor. Também no que dizia respeito às compras de ações de empresas pelas instituições financeiras de desenvolvimento, entendia que o Banco Central poderia flexibilizar suas regras.

Hoje, o valor do ativo permanente das instituições financeiras não pode superar o equivalente a 50% do seu patrimônio líquido, com o fim de evitar imobilizações. Como as ações de empresas são classificadas no ativo permanente, o normativo também limita os investimentos em ações. Ora, seria natural que uma IFD tivesse como objetivo estimular as emissões de ações e a abertura do capital das empresas. Dessa forma, a regulamentação do Conselho Monetário Nacional passa a ser um obstáculo à atuação das instituições financeiras de desenvolvimento, e ao próprio desenvolvimento econômico do País.

Esse normativo veio certamente em resposta a uma série de abusos de parte do sistema financeiro, provavelmente com destaque das instituições privadas, na esteira da crise bancária dos anos 90. Entretanto, faz-se necessário um ajustamento da norma, de maneira a preservar os estímulos ao desenvolvimento.

Em junho de 2003, o Banco Central abriu uma exceção para o BNDES, permitindo que durante 3 anos, isto é, até junho de 2006, ele não computasse para efeito de cálculo do seu limite de imobilização as ações de empresas adquiridas em decorrência de programas instituídos por lei federal, ou de execuções de garantias em operações de crédito contratadas anteriormente.

A Resolução 3.105, do CMN, que proporcionou esta flexibilidade ao BNDES, confere, ainda, um largo prazo adicional, após junho de 2006, para ajuste de excessos eventualmente existentes naquela data, de tal sorte que o processo de enquadramento completo aos limites hoje em vigor poderia se estender até 2013.

A Dra. Tereza Grossi acha que o BNDES constitui, sem dúvida, caso específico a merecer atenção particular do Banco Central. Se ele cumprir seus objetivos, realizar sua missão, não cumpre a regra do limite de imobilizações. Ou seja, ele tem, inclusive, uma subsidiária integral, a BNDESPAR, com o objetivo de adquirir ações como forma de injetar capital nos empreendimentos por ele apoiados. Trata-se de mecanismo de financiamento que estimula a abertura do capital das empresas e o desenvolvimento do próprio mercado.

O BNDES teria que ter um cálculo distinto, por exemplo retirando as participações acionárias do cômputo das imobilizações, e não uma excepcionalidade para o estoque de participações existente, como fez o Governo por intermédio da Resolução 3.105 do CMN. Quanto a BASA e BNB teriam que cumprir as mesmas regras dos bancos comerciais, na opinião da ex-Diretora de Fiscalização do Banco Central.

Isto nada obstante, por que não estender o critério de retirar as participações acionárias do cômputo das imobilizações, também ao BASA e ao BNB? E quiçá de todo o sistema bancário, sob algumas condicionalidades, como por exemplo que as empresas tivessem ações listadas em bolsa, que as ações cumprissem algumas metas mínimas de negociação, etc..

Neste ponto, as IFD's poderiam dar contribuição adicional para o desenvolvimento do mercado de capitais do País, exigindo, onde cabível, a abertura do capital das empresas. Uma parcela dos financiamentos a serem levantados junto às IFD's viria sob a forma de compras de ações.

V. Instituições financeiras de desenvolvimento: vale a pena?

As instituições financeiras de desenvolvimento brasileiras passaram por uma crise profunda nas duas últimas décadas do século XX. Os Bancos de Desenvolvimento, instituições financeiras controladas pelos Governos dos Estados, praticamente desapareceram. Em seu lugar foram criadas as Agências de Fomento, instituições com limitações significativas em termos de acesso aos mercados financeiros. Os bancos comerciais estaduais, que, ao menos nas suas origens, também tiveram caráter de instituições financeiras de desenvolvimento, foram quase todos privatizados ou extintos.

A Caixa Econômica Federal estava insolvente. O Banco do Brasil teve que receber duas realimentações de capital na década de 1990. O BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social teria sido a única exceção

O Banco do Nordeste (BNB) se encontrava com substanciais problemas patrimoniais na 2ª metade da década de 1990, e o Banco da Amazônia (BASA) também recebeu um reforço de capital.

Diante dessa experiência negativa com as instituições financeiras de desenvolvimento — IFD's — faz sentido que elas continuem a existir?

A primeira conclusão é que elas permanecem de fundamental importância. Diretamente respondem por 45% de todo o crédito do sistema financeiro; direta e indiretamente, isto é, considerando os repasses do BNDES, são responsáveis por 3/4 dos créditos de longo prazo e 53% do crédito total (ver estimativas na Seção 1 do Capítulo IV, Tabela XIII e comentários). O seu papel mais importante, hoje, é exatamente prover crédito de longo prazo a juros razoáveis, administrando fundos fiscais e parafiscais, dada a insuficiência dos mercados de capitais.

Mas, como aliás salientou o Dr. Amaury Bier em sua entrevista, há também os descompassos regionais, a necessidade de levar o crédito a setores com riscos acima da média, e que ficariam sem assistência não fossem as IFD's, como a atividade agrícola, e o nível insuficiente de bancarização no Brasil.

Além disso detêm grande conhecimento e experiência dos problemas brasileiros de desenvolvimento econômico. O BNDES, nas questões setoriais e de infra-estrutura, o Banco do Brasil, nas questões agropecuárias, a Caixa Econômica, nas questões habitacionais, o BASA e o BNB, nas questões regionais. Instituições financeiras de controle acionário dos Estados também acumularam um cabedal de experiência nos problemas econômicos regionais. Caberia citar o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), certas agências de fomento que sucederam antigos Bancos de Desenvolvimento, a exemplo da agência de fomento de Santa Catarina (Badesc) e da Desenbahia, sucessora do Desenbanco no Estado da Bahia, entre outros.

Isto não obstante, os bancos públicos, hoje em dia, não contribuem para o desenvolvimento do sistema financeiro no Brasil. Ao contrário, podem até constituir fator de inibição para o aprofundamento do mercado financeiro e fortalecimento do sistema bancário. Tal contribuição certamente existiu no passado, até as décadas de 1960 e talvez, 1970. Não mais. Pudemos registrar, inclusive, uma certa unanimidade dos entrevistados quanto a este ponto.

Em termos de médio prazo há controvérsia sobre a conveniência de manter as IFD's. Se o equilíbrio fiscal e a estabilidade monetária se consolidarem, certamente os *spreads* cairão e o sistema bancário como um todo começaria a fazer crédito de longo prazo. Se isto ocorresse, é provável que os bancos privados pudessem oferecer os financiamentos de longo prazo com mais eficiência que as IFD's estatais.

Por outro lado, há a criação de externalidades pelas IFD's, a sua preocupação com o desenvolvimento econômico em si. Ou seja, a cobertura das falhas de mercado autênticas e que não resultam de ações deliberadas da política econômica do Governo, ou de um marco regulatório mal desenhado, que jogam areia nas engrenagens do sistema financeiro (ver Seções 4 e 5 do Capítulo IV).

A crise das IFD's começou na década de 1980 e se tornou aguda na década seguinte, na esteira da estabilização monetária do Plano Real em 1994. Mas não se tratou de uma crise específica das IFD's. Os seus problemas eclodiram em meio a uma crise bancária generalizada, ao cabo de uma década e meia de estagnação econômica e volatilidade financeira.

Sem dúvida que havia má gestão nas IFD's, mas também havia no setor privado. Alguns dos entrevistados, entretanto, como o Dr. Marcelo Lara Resende e a Dra. Tereza Grossi acham que os problemas das IFD's vinham já de longa data e as questões de má gestão eram mais agudas nelas do que nos bancos privados. Tudo isso estava mascarado pelo *float* inflacionário. Com a estabilização monetária explicitou-se a má gestão anterior dos bancos estatais. Vieram à tona os custos administrativos desses bancos. Todo o sistema bancário teve que fazer ajustes de custos, mas os bancos públicos encontraram dificuldades específicas para realizar esses ajustes porque os seus desequilíbrios eram mais profundos. Daí a sua crise ter sido mais extensa.

A rigor, de acordo com a Dra. Tereza Grossi, as IFD's, como um todo, estavam insolventes há muito tempo. Não era só o *float* inflacionário que mascarava os sintomas. As regras prudenciais flexíveis do passado permitiram que situações de insubsistência patrimonial fossem escondidas por muito tempo. Isto não era particularidade brasileira. Por exemplo, França e Alemanha também tinham regras prudenciais flexíveis. Só com o Comitê de Basileia é que elas se tornaram mais rigorosas. Além disso tudo, a Supervisão era fraca, despreparada para encontrar os desequilíbrios. Sem o fortalecimento do Banco Central, talvez muito pouco tivesse sido encontrado. Ou seja, as IFD's sempre devem ter tido problemas; apenas foram explicitados mais tarde.

Prossegue a Dra. Tereza, assinalando que os problemas de gestão estão também associados a essas normas flexíveis. Trata-se da equação explosiva, referida por Ruth de Krivoy (2000): Governo precisando de recursos + sistema financeiro com recursos + regras prudenciais flexíveis (ou flexibilização de regras).

O Dr. Gustavo Loyola, ex-Presidente do Banco Central, falando especificamente das instituições financeiras estaduais, localiza o começo das dificuldades nas eleições de 1982, para os Governos dos Estados. A abertura política acirrou a disputa eleitoral e o Governo Federal enfrentava o início da grande crise financeira externa da década de 80. A economia entrara em recessão e a inflação se tornava galopante. O regime militar, que não tinha legitimidade política, perdera a legitimação econômica e se desagregava. Os governantes que estavam no poder nos Estados eram ligados ao Governo Federal, e, portanto, enfrentavam severa oposição. Nas palavras do Dr. Loyola: “O grupo de governantes que chegava ao fim de seus mandatos, na maioria integrante do então partido majoritário que apoiava o Governo Federal, se esforçou para eleger seus substitutos. Para tanto utilizaram todos os elementos disponíveis. Nesse rol se encontravam os respectivos bancos estaduais. A manipulação heterodoxa das instituições financeiras estaduais não ficou restrita, é evidente, a esse pleito eleitoral”.⁶⁴

Não resta dúvida de que o problema central das IFD's se situa na ingerência política, que tem como primeira conseqüência substituir os critérios técnicos por critérios políticos na avaliação do crédito. Em seguida, estimula a falta de disciplina e rigor nos setores encarregados das cobranças dos empréstimos. Para obter a cumplicidade das corporações, patrocina planos de cargos e salários excessivamente generosos, o que também costuma render frutos eleitorais junto a sindicatos de bancários. Finalmente, a influência política força o estabelecimento de diretrizes estratégicas para as IFD's, de apoio a políticas econômicas formuladas pelos Governos, que nem sempre são compatíveis com a obediência às normas da boa técnica bancária.

As fraudes, que existiram, como existem na banca privada, não estão no cerne da *débâcle* das IFD's. A ex-Diretora de Fiscalização do Banco Central é afirmativa nesse sentido: “fraude houve, mas não foi a principal variável a explicar a falência do segmento. Interesses políticos, às vezes vestidos de políticas públicas, ou de interesses públicos, estes sim foram a grande causa da *débâcle*. Antes de 1982 os bancos públicos já vinham financiando Governos. Não seria, portanto, de se associar às eleições de 1982 o início do processo de quebra dos bancos públicos.”

É uma questão difícil determinar até que ponto a abertura política teve influência na decomposição das IFD's. De uma parte, elas não apresentaram problemas anteriormente, e entraram em dificuldades durante a década de 80 e início da década de 90, enquanto ainda podiam contar com o *float* inflacionário. Parece haver uma coincidência temporal entre a abertura política e a insolvência das IFD's.

⁶⁴ Banco Central do Brasil, Secretaria Executiva da Diretoria, Série Pronunciamentos, nº 6 — Bancos Públicos Estaduais — Origens da “Questão BE's” e Perspectivas do Setor. Comunicação do Presidente do Banco Central, Gustavo Loyola, com base em estudo desenvolvido na área da Diretoria de Fiscalização, aprovado pelo Colegiado em 02.03.93.

De outra parte, a prosperidade do período anterior sempre melhorava o desempenho das carteiras, e as finanças públicas, embora se deteriorando e cada vez mais dependentes da poupança externa, não estavam até então em situação crítica. Ou seja, a hipótese de que o desequilíbrio das IFD's estivesse sendo plantado desde antes tem igualmente substância.

Nesse sentido, em declaração ao autor, o Dr. Ruy Coutinho, lembra que já na década de 1970, quando a atividade político-partidária no País ainda era limitada, o ciclo eleitoral dos Bancos de Desenvolvimento Estaduais era marcante. Entravam em dificuldades nos anos de eleições; o novo Governador tinha que consertar o banco, que voltava a ter problemas 4 anos depois.

Por outro lado, a estagnação econômica e volatilidade financeira da fase posterior não podem ser ignoradas na explicação da falência das IFD's.

A abertura política, combinada com a eclosão da crise da dívida externa em 1982, possivelmente agravou os problemas, inclusive porque naquele ano explicitou-se o colapso das finanças públicas. O impacto sobre as instituições estaduais até se explica, como uma tentativa das unidades federadas de contornar as pressões do Governo Federal para o ajuste fiscal. Mas não foi só nos Estados. A situação do Banco do Brasil, por exemplo, era delicada em 1982, pois ele havia se transformado no principal credor externo do Brasil, induzido pela política do Governo Federal de continuar tentando financiar déficits crescentes do balanço de pagamentos, numa quadra extremamente adversa de perdas nas relações de troca e um formidável choque internacional de juros.

Além do mais a abertura política exigiria para proteção das IFD's uma série de mecanismos complementares e um grau de conscientização da opinião pública para as questões dos bancos públicos que levou 10 anos para começar a se consolidar.

A independência e reformulação do Ministério Público só veio com a Constituição de 88. Sem prejuízo da necessidade de correção dos excessos, decorrentes inclusive de sua politização, o novo Ministério Público passou a ser importante elemento de disciplina dos Administradores Públicos, incluindo os dirigentes das IFD's.

A reestruturação técnica e a mudança do escopo operacional do Tribunal de Contas da União só vêm na década de 90. De órgão preocupado com minúcias e formalidades, o Tribunal assume uma feição de auditoria competente e tecnicamente atualizada. Em sua entrevista, o Diretor do BNDES, Dr. Fábio Stefano Erber, assinalou que “as auditorias externas, como por exemplo, do Tribunal de Contas da União, são outro elemento de proteção dos Administradores contra pressões políticas”.

Entretanto ainda há aperfeiçoamentos que precisariam ser feitos. Por exemplo, em sua entrevista, a Dra. Flora Valadares, ex-Presidente do BASA, comentou que o Tribunal costumava cobrar a aplicação integral dos valores arrecadados do Fundo Constitucional do Norte (FNO), que provê os recursos para os financiamentos do BASA, além de uma distribuição mais “equânime” dos créditos entre os Estados da Região Norte. Ora, isto é um equívoco técnico, pois o banco eventualmente não tinha projetos viáveis em volumes suficientes para esgotar a arrecadação do exercício fiscal em empréstimos realizados dentro do mesmo ano,⁶⁵ e nem condições para distribuições “equânimes” — os projetos que fazem sentido acabam se concentrando em determinadas áreas onde há mais externalidades.

A reformulação da Supervisão do Banco Central, já referida, completa o quadro dos controles institucionais, que, entretanto, só seriam efetivos na medida em que houvesse conscientização da sociedade. A partir do momento em que a mídia percebeu que as IFD's podiam

⁶⁵ Os recursos arrecadados, e não utilizados em operações de crédito num determinado exercício, se acumulam, e são aplicados no mercado financeiro em benefício do Fundo.

estar mais comprometidas com determinados interesses político-partidários, do que com o interesse legítimo das instituições, enquanto empresas, ou com o interesse público em termos dos retornos sociais dos projetos objeto de financiamento, estabeleceu-se um processo de cobrança de transparência que fechou o círculo de fiscalização sobre as IFD's. As reformas do sistema financeiro público, levadas a cabo entre 1995 e 2002, não teriam sido possíveis sem essa conscientização da opinião pública, onde teve destaque o trabalho da mídia.

Mas esses mecanismos de controle institucional e social seriam suficientes para blindar as IFD's contra ingerências políticas? Em primeiro lugar não parece ser possível blindagem perfeita. Houve, aliás, um certo consenso entre os entrevistados de que não há mecanismos sistêmicos capazes de tornar as Administrações de instituições financeiras públicas imunes às interferências políticas. Isto vai depender das diferentes Administrações, comentou o Dr. Marcelo Lara Resende. Algumas se mostrarão mais comprometidas com os interesses das instituições que comandam e mais fiéis aos seus objetivos de promover o desenvolvimento econômico. Outras, possivelmente a maioria, serão dóceis aos desígnios e interesses do grupo político no poder, desígnios e interesses estes que nem sempre são compatíveis com o interesse público mais elevado.

A Dra. Tereza Grossi, indo na mesma linha, sublinhou que a gestão é muito influenciada pelo Poder Executivo, que nomeia os administradores. Daí a grande variância da qualidade das gestões. Administrações boas e más se sucedem, conforme o Governo. Tudo depende das pessoas que o Governo coloca à frente do banco. Os Governos que não desejam impor critérios políticos às decisões de crédito, nomeiam Diretorias de maior independência e capacidade. Governos que pretendem usar o banco como instrumento político, ao contrário, nomeiam Diretorias dóceis aos seus desejos.

Assim, seria necessário ainda acrescentar um conjunto de elementos àqueles mecanismos já referidos de controle institucional, que formassem, no todo, uma razoável rede de proteção, porém sempre tendo em mente que blindagens absolutas não existem.

Nesse conjunto de elementos de reforço da proteção das IFD's contra a sua politização, o fortalecimento do controle do Banco Central sobre as IFD's seria um primeiro ponto. Assim, as nomeações dos dirigentes dos bancos federais deveriam passar pelo crivo do Banco Central, da mesma forma como passam as nomeações dos dirigentes de todo o sistema financeiro. Hoje, eles são designados pelo Presidente da República, sem necessidade de aprovação pelo Banco Central. Isto exigiria modificação da lei 4.595, a lei do sistema financeiro.⁶⁶

Em segundo lugar, os Conselhos de Administração precisariam se tornar mais independentes do Governo, e suas responsabilidades definidas de forma a comprometê-los com a atuação da instituição. Hoje eles são praticamente decorativos. A mídia só presta atenção na nomeação dos Presidentes dos bancos públicos. Ninguém sabe ao certo quem são os Presidentes dos Conselhos de Administração.

Entretanto, as Resoluções CMN 3.081 e 3.170 que criaram os Comitês de Auditoria das instituições financeiras, representam medida que, embora diga respeito ao sistema financeiro de maneira geral, contribui para salvaguarda das IFD's em relação a politizações das carteiras de crédito. Os membros dos Comitês de Auditoria não podem, por exemplo, ter ligações com o Governo no caso de instituições financeiras públicas.

O Dr. Amaury Bier resume a questão: "Há formas de mitigar a influência política nas IFD's. Submeter a nomeação dos dirigentes ao crivo do Banco Central e atribuir-lhes mandatos não coincidentes com o mandato do Presidente da República. Exigir estatutariamente que as Diretorias

⁶⁶ Na impossibilidade de alterar a lei, o Banco Central conseguiu que os estatutos das instituições financeiras públicas federais espelhassem as exigências dos próprios normativos do Banco Central para a nomeação de dirigentes.

tivessem caráter absolutamente profissional e construir os Conselhos de Administração como espelho das Diretorias, retirando a maioria dos votos do Governo, embora lhe mantendo poder de veto.”

Terceiro ponto: mandatos⁶⁷ para os dirigentes. O Dr. Amaury Bier, por exemplo, acha que seriam importantes. Outros acham que não. Os mandatos acabariam sendo contraproducentes, criando focos de atrito desnecessários entre as IFD's e o Poder Executivo, além de conflitos dentro das Diretorias, dos Conselhos, etc.. É algo que mais atrapalharia do que ajudaria.

Quarto ponto: as instituições financeiras federais não estão sujeitas à intervenção ou à liquidação extrajudicial do Banco Central. Se a lei 4.595 fosse mudada e elas passassem a se sujeitar, isto fortaleceria a proteção delas contra a interferência política? Em certo sentido, parece que sim, por três principais razões:

- equipararia os bancos públicos federais a todo o sistema financeiro; não existe razão para o privilégio. À época da promulgação da lei 4.595, este tratamento diferenciado pode ter feito sentido, quando, por exemplo, o Banco do Brasil, retinha ainda funções de banco central e o seu Presidente era membro do Conselho Monetário Nacional;
- criaria certa preocupação no mercado em relação a uma hipotética liquidação extrajudicial das instituições financeiras federais; ainda que se tratasse de uma possibilidade de caráter basicamente teórico, ainda assim poderia fazer com que políticas de crédito inadequadas fossem punidas pelo mercado de forma mais rápida e efetiva;
- daria ao Banco Central — via decretação do Regime de Administração Especial Temporária (RAET) — poder para trocar a administração do banco federal, independentemente do acionista controlador, isto é, do Governo Federal.

Essa visão não é evidentemente pacífica. A Dra. Tereza Grossi não acha que seria uma modificação legal importante. O RAET mostrou-se um instrumento ruim. Quanto à liquidação extrajudicial seria um instituto complicado do ponto de vista de uma instituição federal.

O ponto relevante, segundo ela, se refere aos poderes do Banco Central para afastar administradores. A legislação atual não seria prática. O Banco Central tem que montar um Processo Administrativo (PA), intimar, receber a defesa e julgar, tudo isso num prazo de 90 dias. Se considerar que as provas não são suficientes, os administradores afastados voltariam. Além disso, existe a possibilidade de recondução por recursos judiciais, liminares, etc.. O órgão de supervisão teria que ter poderes para afastar, o rito precisaria ser sumário e o recurso limitado à esfera administrativa.

Nessa mesma linha, a ex-Diretora advoga a publicidade das decisões de primeira instância nos Processos Administrativos. O constrangimento estimularia os administradores das instituições financeiras, inclusive das IFD's, a se pautarem mais estritamente pelas normas da boa técnica bancária.

O uso dos poderes para afastamento se restringiria naturalmente a casos de fraudes graves. Isto pode até ser importante em termos do sistema financeiro como um todo, mas a experiência brasileira tem mostrado que não é este o problema das IFD's. Não parece possível, por outro lado, afastar o direito do recurso ao Poder Judiciário, o que também não seria problema, desde que o órgão de supervisão fosse cauteloso no uso dessa arma.

⁶⁷ Os mandatos a que nos estamos referindo aqui não são os estatutários que existem normalmente nas sociedades. A idéia seria de um novo diploma legal que conferisse aos Diretores, membros da Superior Administração das IFD's, um mandato que o acionista controlador não pudesse interromper sem fundamentação.

Quanto à publicidade das decisões de 1ª instância nos Processos Administrativos, isto é, das decisões do Banco Central, das quais cabe recurso ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro, poderia funcionar também como constrangimento aos dirigentes das IFD's. Entretanto, a experiência do Banco Central aconselharia, nesse caso, algumas mudanças processuais adicionais às que já foram implantadas recentemente.⁶⁸

Quinto ponto: fortalecimento da estrutura abaixo da Diretoria, com os cargos em comissão sendo obrigatoriamente preenchidos por funcionários de carreira. Dificultaria ações negativas dos Diretores, mas toda a estrutura pode ser mudada por uma nova Diretoria.

O Dr. Luiz Otávio de Freitas, ex-Chefe do Contencioso do BNDES, sugeriu em sua entrevista que se exigisse um percentual mínimo de pessoas de fora da corporação em cargos comissionados e na Superior Administração. Da mesma forma, haveria um percentual mínimo de pessoas pertencentes aos quadros da instituição.

A inovação consiste em propor pessoas de fora nos cargos comissionados, isto é, nos escalões intermediários da hierarquia. Segundo ele isso seria importante para contrabalançar eventuais posicionamentos políticos dos técnicos, fenômeno que também ocorre, isto é, as burocracias podem ser tomadas por lideranças guiadas ideologicamente, determinando posturas indevidas do corpo técnico, que também ameaçam a melhor alocação dos recursos.

Sexto ponto: a inconveniência de misturar atividades típicas de banco comercial dentro de uma IFD foi uma quase unanimidade dos entrevistados. O Diretor do BNDES, Dr. Fábio Erber, acha que foi muito positivo para o BNDES não ter um banco comercial dentro da sua estrutura. Diz ele:

“O BNDES não atua como banco comercial. Isto é um fator positivo, porque permite que o banco se concentre na sua óptica de instituição preocupada com o crédito voltado para o desenvolvimento econômico, se especialize nessa área, otimizando a sua atuação. A existência de um banco comercial dentro da estrutura de uma instituição de desenvolvimento criaria uma dispersão de foco da Administração, além de expor mais a instituição, seja a outros tipos de volatilidades, seja às pressões políticas.”

“A instituição perderia eficiência enquanto banco de desenvolvimento, sem ganhos de outra parte para o sistema econômico. Acho que o fato de o BNDES jamais ter atuado como banco comercial explica também a sua higidez financeira ao longo das décadas, inclusive das duas últimas, de profunda crise econômica brasileira.”

“De mais a mais, o BNDES também apóia com empréstimos para capital de movimento, as empresas tomadoras de recursos de médio e longo prazo para investimentos em capital fixo.”

A única opinião destoante foi do ex-Presidente do BNB, Dr. Nilson Holanda. De acordo com ele, “o banco de desenvolvimento tem que ser misto. Banco de desenvolvimento puro no âmbito regional é negativo. Não há interação com o empresário. O banco não tem liquidez.”

Entretanto, foi ele quem enfatizou o aspecto da mística: “o BNB criara uma ideologia, uma mística, uma cultura”, que defendiam o banco das interferências políticas. Ora, essa mística está correlacionada a uma cultura de banco de desenvolvimento puro, onde o compromisso e o foco da instituição na questão do desenvolvimento econômico são claros. Misturando-se um banco comercial, onde não existe tal compromisso, os objetivos podem se tornar opacos, perdendo a

⁶⁸ Em 2000 foram criados os comitês para instauração dos PA's. Posteriormente, também os comitês para julgamento dos processos. Essas medidas de coletivização de decisões que antes eram monocráticas já melhoraram a qualidade da ação do Banco Central nessa área.

clareza anterior. A importância da mística foi sublinhada pelo Dr. Luiz Otávio de Freitas, conforme trechos de sua entrevista, reproduzidos a seguir:

“Sua experiência remete a um período muito especial. O conceito de banco de desenvolvimento estava em seu apogeu. Havia toda uma literatura em torno do papel decisivo que as instituições financeiras de desenvolvimento teriam no processo de transformação dos países atrasados. Os salários do BNDES eram dos mais atraentes do mercado e, também como decorrência do prestígio institucional, as suas carreiras eram procuradas por uma elite de graduados das profissões liberais (economistas, advogados, engenheiros e contabilistas).”

“Com isso a qualidade do *staff* era excelente e formara-se toda uma tradição de competência e seriedade em torno do Banco.”

“Note-se que isto não era uma particularidade do BNDES. Algo muito parecido se passava com o Banco do Nordeste, criado apenas um mês depois dele, e nascido das idéias do mesmo núcleo de pensamento econômico, formado pelo grupo de economistas que se havia reunido na assessoria econômica do Presidente Getúlio Vargas a partir de 1951.”

“Os Bancos de Desenvolvimento estaduais também aglutinavam uma elite de jovens engenheiros e economistas em torno do grande projeto de desenvolvimento nacional. Assim foi com o BDMG, com o Desenbanc na Bahia, com o BRDE, nos três Estados da Região Sul, com o próprio BD-Rio, e com o BANDES, no Espírito Santo, para citar alguns dos mais importantes.”

“A popularização das técnicas de elaboração e análise de projetos, ao lado das novas teorias da escolha pública, com a inclusão das externalidades na análise dos projetos, tudo isso criou um ambiente de confiança na tecnocracia, e, em particular, na ação dos bancos públicos. O ciclo militar reforçou este ambiente; os Governos militares, dentro da sua doutrina de associação da segurança nacional ao desenvolvimento econômico, prestigiaram os tecnocratas em contraposição aos políticos.”

“A idéia era de que sob a orientação das equipes técnicas das instituições financeiras de desenvolvimento, imunes aos critérios políticos, a alocação dos recursos seria otimizada e o resultado se traduziria em taxas mais elevadas de crescimento do PIB.”

“Os sucessos dos anos do “milagre” corroboravam todo o edifício doutrinário.”

“Foi em 1971, no auge desse processo todo, que o entrevistado inicia sua experiência no BNDES. Havia, portanto, uma perfeita harmonia entre a Superior Administração do Banco e a corporação, no marco do respeito aos princípios técnicos.”

“Não havia interferências políticas, nem corrupção. Não que o Banco tivesse qualquer tipo de blindagem sistêmica contra esses efeitos. Era o todo do ambiente, do clima entre as instituições financeiras de desenvolvimento, da mística que se formara em seu redor, que por assim dizer protegiam as instituições.”

Sem dúvida, a percepção da sociedade brasileira em relação às IFD's mudou. Esta mística desapareceu. O clima ideológico do final do século XX lhes foi hostil; o seu papel e a sua importância passaram a ser questionados na literatura econômica.

O sistema brasileiro de instituições financeiras de desenvolvimento foi redesenhado, mediante forte restrição à participação dos Estados. As instituições da União foram mantidas, contudo agora sujeitas efetivamente à fiscalização do Banco Central. Conseqüentemente seus cuidados prudenciais passaram a ser idênticos aos de um banco privado.

Em resumo:

1. as IFD's enfrentaram fortíssima crise no passado recente, que abalou os seus alicerces doutrinários e de credibilidade;
2. entretanto, continuam necessárias e imprescindíveis no futuro imediato;
3. quanto ao seu papel no médio prazo, existem controvérsias;
4. a interferência política é um fato concreto na experiência brasileira, e explica o grosso dos problemas de má gestão encontrados nas IFD's;
5. corrupção ou fraude não estiveram no cerne da crise das IFD's;
6. não há blindagem que proteja totalmente as IFD's contra ingerência política;
7. há entretanto instrumentos que podem, em certa medida, protegê-las e a seus administradores;
8. controles externos: Ministério Público, Tribunais de Contas e Banco Central;
9. fortalecimento do Banco Central: aprovação das nomeações para as instituições financeiras federais; revogação da imunidade dessas instituições relativamente aos poderes de intervenção do Banco Central;
10. fortalecimento dos Conselhos de Administração, com a nomeação de membros que guardem independência com relação ao Governo;
11. evitar a mistura de banco de desenvolvimento com banco comercial;
12. se por alguma razão a mistura for inevitável, separar completamente o departamento comercial do departamento de desenvolvimento, para evitar contaminação;
13. evoluir para regras de governança das instituições financeiras públicas que as aproximem dos bancos privados;
14. manter as limitações e restrições a IFD's controladas por Governos dos Estados, inclusive quanto às Agências de Fomento;
15. a mística pertence à história, e não é possível ressuscitá-la;
16. a doutrina mudou e o papel das IFD's é hoje objeto de questionamentos;
17. mas a conscientização da opinião pública e a vigilância da imprensa poderão em certa medida substituir a mística;
18. e, por fim, não perder de vista que o importante é fortalecer os mercados de capitais; as IFD's, por hipótese, devem ser transitórias e ter um papel complementar à rede bancária privada. Caso contrário não haveria perspectiva de saída do subdesenvolvimento. A experiência brasileira parece rejeitar a hipótese de que, a médio prazo, o caminho do desenvolvimento econômico passe por um sistema financeiro estatizado.

Anexos

Notas & Observações

- O **Anexo I** explica as diferenças entre as estimativas do autor e as estatísticas do Banco Central para o crédito total do sistema financeiro em 2002.
- Os **Anexos de II a VII** apresentam os passivos e ativos das instituições típicas de desenvolvimento no Brasil, entendidas como: Agências de Fomento, Bancos de Desenvolvimento (BD's), BNDES, BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e BASA (Banco da Amazônia), sendo que o Anexo II traz o consolidado dessas instituições.
- Os **Anexos de VIII a X** apresentam respectivamente os dados da CEF (Caixa Econômica Federal), do BB (Banco do Brasil) e o consolidado para o conjunto que denominamos de instituições financeiras de desenvolvimento, ou seja, instituições típicas de desenvolvimento mais CEF e BB.
- Os **Anexos XI a XVI** contêm os passivos e ativos dos seis Bancos Estaduais remanescentes. Finalmente, no **Anexo XVII** temos o consolidado amplo das instituições financeiras de desenvolvimento, incluindo os Bancos Estaduais.
- Datas-base: os dados foram levantados para duas datas-base — dezembro de 2002 e dezembro de 1995. Entretanto, para certas instituições (Banco do Brasil, BNB e BASA) as demonstrações contábeis de dezembro de 1995 não eram imediatamente acessíveis. Utilizaram-se, então, os dados de 1997, que estavam disponíveis e correspondiam à data mais próxima de 1995.
- No caso das Agências de Fomento, a data de comparação foi dezembro de 2000, tendo em vista que se trata de instituições de regulamentação recente, e não haveria massa crítica para datas de referência mais afastadas (ver Capítulo I Seção 4).
- **Erros & Omissões:** verificaram-se discrepâncias entre os valores dos Ativos e Passivos dos balanços consolidados, em virtude dos critérios de consolidação. Como explicado nos Anexos específicos, procurou-se eliminar problemas de dupla contagem, deixando de computar nos passivos consolidados os repasses entre Instituições Financeiras de Desenvolvimento (basicamente do BNDES para as demais). Como o nível de desagregação contábil que se pôde obter foi insuficiente, não se logrou classificação perfeita dos valores. Daí surgiram erros, de tal sorte que os Passivos consolidados aparecem, ora menores, ora maiores que os Ativos respectivos.

Anexo I: Reconciliação do valor das operações de crédito do sistema financeiro público. Dezembro de 2002⁶⁹

Estimativa do autor vis-à-vis o número divulgado pelo Banco Central (Departamento Econômico/Divisão Monetária e Bancária)

	Valores em R\$ milhões	
Empréstimos do Sistema Financeiro Público (Boletim do Banco Central do Brasil, novembro de 2003, Tabela II.20)	R\$	144 381
Empréstimos do Sistema Financeiro Público (estimativa do autor)	R\$	189 000
Ag. Fomento, BD's, BNDES, BNB, BASA, BB e CEF	R\$	179 424
Bancos estaduais	R\$	9 576
Diferença ⁷⁰	R\$	44 619
BASA	R\$	3 743
BNB	R\$	10 682
BNDES	R\$	29 592
Outras discrepâncias (líquido)	R\$	602

Observações

1. O autor usou os Balanços Patrimoniais de publicação como fonte dos dados. O Banco Central utiliza a ESTFIN.⁷¹
2. Relativamente ao BASA e ao BNB, o autor usou os valores das operações de crédito, conforme aparecem nos balanços consolidados do BASA com o FNO, e do BNB com o FNE, respectivamente, isto é, incorporando os empréstimos feitos com riscos compartilhados com os fundos constitucionais, ou por eles assumidos integralmente. Os dados compilados pelo Banco Central com base na ESTFIN computam apenas os empréstimos com riscos exclusivamente dos bancos. Isto explica as diferenças, cujos montantes são muito próximos e inferiores, como seria de se esperar, ao patrimônio líquido dos fundos na mesma data, a saber: FNO = R\$ 3.975,6 milhões; FNE = R\$ 12.654,8 milhões. Ou seja, o patrimônio dos fundos não está totalmente aplicado em financiamentos a cada momento; uma parte acaba ficando em disponibilidades, como reserva de contingência ou aguardando projetos adequados.
3. Quanto à diferença referente ao BNDES, o Banco Central, como assinalado no item (1) acima, capta o número da ESTFIN, que, no caso, dá o valor dos empréstimos do BNDES apenas, reduzido pelo total bruto dos repasses do próprio BNDES às suas subsidiárias, FINAME e BNDESPAR, e ao sistema financeiro como um todo. Não considera as operações de crédito feitas diretamente pela FINAME e BNDESPAR com mutuários finais.
4. O autor trabalhou com o conceito de Sistema BNDES Consolidado, incluindo os financiamentos da FINAME e BNDESPAR, com repasses do BNDES ou não. Assim,

⁶⁹ Procedeu-se à conciliação das estatísticas apenas para 2002, porque as datas comparativas anteriores variaram entre as diversas instituições em função da maior ou menor facilidade no acesso aos dados.

⁷⁰ A abertura da diferença foi possível graças à gentileza da Divisão Monetária e Bancária do Departamento Econômico do Banco Central, que possibilitou o acesso do autor aos valores por ela levantados, com base na ESTFIN, dos créditos do sistema financeiro público, por cada instituição.

⁷¹ ESTFIN é a sigla de um documento de informações estatísticas remetido mensalmente pelo sistema bancário ao Banco Central.

partiu da carteira total de operações de crédito do consolidado, conforme as Demonstrações Contábeis de 2002, no montante de R\$ 124.515,80 milhões, e daí subtraiu os repasses extra-sistema, ou seja, feitos para as instituições financeiras, no total de R\$ 45.083,23 milhões, sendo R\$ 9.912,71 milhões para as instituições financeiras públicas, e R\$ 35.170,52 milhões para as instituições privadas. Estes valores foram levantados pela Divisão Monetária e Bancária do Departamento Econômico do Banco Central a partir da contabilidade das instituições financeiras beneficiárias dos repasses do Sistema BNDES.

5. Interessante notar que nas Demonstrações Contábeis de 2003 disponíveis no site do BNDES, já se pode encontrar os valores dos repasses interfinanceiros discriminados, o que não ocorria nas Demonstrações Contábeis de 2002. Além disso, as operações especiais de financiamento da BNDESPAR aparecem separadas na rubrica “Vendas a prazo de títulos e valores mobiliários”.
6. Vejamos as Operações de Crédito do Sistema BNDES, conforme as duas apresentações, disponíveis no site do banco.

BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO - DEZEMBRO DE 2002

(Valores em R\$ milhões)

	Demonstrações Contábeis de 2002	Demonstrações Contábeis de 2003
Operações de Crédito do Ativo Circulante	28 087,80	12 417,40
Repasses interfinanceiros do Ativo Circulante	...	14 181,95
Vendas a prazo de títulos e valores mobiliários (Ativo Circulante)	...	2.092,06
Subtotal do Ativo Circulante	28 087,80	28 691,05
Operações de Crédito do Realizável a Longo Prazo	96 428,00	55 953,75
Repasses interfinanceiros do Realizável a Longo Prazo	...	36 089,26
Vendas a prazo de títulos e valores mobiliários	...	3 566,91
Subtotal do Realizável a Longo Prazo	96 428,00	95 609,92
Total Geral	124 515,80	124 300,97

7. Observe-se que os Repasses Interfinanceiros totais (Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo) do Sistema BNDES consolidado, conforme as Demonstrações Contábeis de 2003, somam R\$ 50.271,21 milhões, enquanto pela informação da Divisão Monetária e Bancária do Banco Central teríamos R\$ 45.083,23 milhões. A diferença de R\$ 5.187,98 milhões provavelmente se deve a operações em processo de reclassificação. A estatística do Banco Central levantada a partir da contabilidade das instituições financeiras deve refletir com maior fidelidade o valor dos repasses interfinanceiros.

8. Se calcularmos o valor das operações de crédito do Sistema BNDES Consolidado com mutuários finais, não instituições financeiras, com base nas Demonstrações Contábeis de 2003, teríamos

Dezembro 2002	R\$ milhões
Operações de Crédito (Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo)	68 370,79
Vendas a prazo de títulos e valores mobiliários (Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo) – Operações especiais de crédito da BNDESPAR	5 658,97
Subtotal	74 029,76
Mais diferença (atribuída a operações em reclassificação)	5 187,98
Total	79 217,74

9. A diferença de R\$ 214,83 milhões para os R\$ 79.432,57 milhões calculados a partir das Demonstrações Contábeis de 2002 é residual.
10. Finalmente, não parece incorreto creditar-se ao setor privado a totalidade da diferença observada entre a estatística do Banco Central e a estimativa do autor para o valor dos empréstimos do sistema financeiro público. De fato, os financiamentos com recursos dos fundos constitucionais, FNO e FNE, têm como público alvo o setor privado; a diferença no BNDES é em boa parte devida a operações do FINAME, também setor privado, e no que diz respeito à parcela devida a empréstimos do próprio BNDES, trata-se basicamente de linhas de exportação, onde, igualmente, não seria absurdo imaginar-se que se trata fundamentalmente de crédito ao setor privado.
11. Em resumo, teríamos:

OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO SISTEMA FINANCEIRO PÚBLICO - DEZEMBRO DE 2002

(Valores em R\$ milhões)

	Banco Central	Estimativas do Autor
Total	144 381	189 000
Ao Setor Público	10 978	10 978
Ao Setor Privado	133 403	178 022

Anexo II: Contas Consolidadas das instituições financeiras de desenvolvimento (Agências de Fomento, BD's, BNDES, BNB e BASA)

Passivo	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1. Passivo Circulante e Exigível a Longo Prazo	40 744,47	164 517,56	77,65	91,20
1.1 Recursos Captados junto aos mercados privados	3 008,73	22 334,62	5,73	12,38
Empréstimos Externos (Bônus)	160,00	16 083,40	0,30	8,92
Empréstimos Externos sindicalizados e outros (inclusive obrigações da Carteira de Câmbio para dez/95)	192,20	925,90	0,37	0,51
Depósitos à vista	296,32	394,20	0,56	0,22
Depósitos de poupança	354,90	421,70	0,68	0,23
Depósitos a prazo	1 315,30	3 223,72	2,51	1,79
Depósitos interfinanceiros	118,31	22,30	0,23	0,01
Captações no mercado aberto (inclui Depósitos Interfinanceiros)	54,80	1 058,80	0,10	0,59
Recursos de Aceites e Emissão de títulos	399,50	142,20	0,76	0,08
Empréstimos no Exterior	117,40	62,40	0,22	0,03
Instrumentos Financeiros Derivativos	-	-	0,00	0,00
Recursos Oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	34 773,15	136 255,92	66,27	75,53
Fundo PIS/PASEP	-	19 525,20	0,00	10,82
Fundo da Marinha Mercante	-	1 917,80	0,00	1,06
Depósitos Especiais – FAT	-	11 704,70	0,00	6,49
FAT Constitucional (Dívida Subordinada).	-	51 437,60	0,00	28,51
Outras obrigações vinculadas ao Tesouro Nacional	236,00	-	0,45	0,00
Repasse no País (Outros)	12 105,40	348,10	23,07	0,19
Repasses do Exterior - Instituições Multilaterais	1 191,60	12 985,10	2,27	7,20
Recursos para destinação específica	165,63	166,32	0,32	0,09
Repasses Financieros	-	-	0,00	0,00
FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste)	4 182,40	12 654,80	7,97	7,02
Fundos Financeiros e de Desenvolvimento	286,20	394,40	0,55	0,22
FNO	1 548,90	3 975,60	2,95	2,20
Repasses do Exterior	14,62	-	0,03	0,00
Obrigações por empréstimos - Empréstimos no exterior	19,90	39,40	0,04	0,02
Repasses Interfinanceiros	26,60	-	0,05	0,00
Obrigações por Repasses no Exterior	198,20	1 297,00	0,38	0,72
Obrigações por repasses do país - Instituições Oficiais	14 797,70	19 809,90	28,20	10,98
1.3 Obrigações Diversas (Fiscais, Previdenciárias e Outras)	2 962,59	5 927,02	5,65	3,29
Impostos e Contribuições	668,10	746,80	1,27	0,41
Contingências Trabalhistas e Cíveis	191,70	134,70	0,37	0,07
Contingências Fiscais	411,20	-	0,78	0,00
Outras	1 673,39	5 000,34	3,19	2,77
Fiscais e Previdenciárias	4,30	26,71	0,01	0,01
Sociais e Estatutárias	13,90	18,47	0,03	0,01
2. Recursos Próprios	11 511,41	16 535,69	21,94	9,17
3. Erros & Omissões	219,95	(659,06)	0,42	-0,37
Total do passivo	52 475,18	180 394,19	100,00	100,00

Critério de consolidação

Soma dos passivos, item a item, do universo de instituições abrangidas. Para evitar dupla contagem, não foram somados os valores correspondentes a repasses de outras instituições do mesmo universo. Ou seja, repasses do BNDES aos Bancos de Desenvolvimento, às Agências de Fomento, ao Banco do Nordeste ou ao Banco da Amazônia foram excluídos. Como não se pôde dispor de dados perfeitamente discriminados, adotou-se o critério de excluir totalmente as rubricas "Obrigações por Repasses do País - Instituições Oficiais" e "Obrigações por Empréstimos - Empréstimos no País" quando não houvesse indicação da fonte do repasse ou do empréstimo. Não se excluíram valores indicados como "Outros" naquelas rubricas.

Ativo		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	1 735,97	1 408,18	3,31	0,78
2.	Títulos e valores mobiliários	4 011,58	28 209,23	7,64	15,64
3.	Operações de crédito	25 932,18	102 080,69	49,42	56,59
3.1	Operações de crédito de curto prazo		26 072,53		14,45
3.2	Operações de crédito de longo prazo		76 008,16		42,13
4.	Provisões para créditos de liquidação duvidosa	(1 422,67)	(7 046,11)	-2,71	-3,91
5.	Saldo líquido das demais contas	11 870,94	15 902,18	22,62	8,82
6.	Repasses do BNDES ao sist. fin. priv., BB, CEF e Bancos Estaduais	10 347,13	39 840,02	19,72	22,08
Total do ativo		52 475,13	180 394,19	100,00	100,00

Notas: (1) Nos balanços consolidados consideramos o balanço de 1995 dos Bancos de Desenvolvimento e BNDES, do ano de 1997 do BNB e do BASA e, o balanço de 2000 para as Agências de Fomento. (2) O item "6", "Repasses do BNDES ao Sistema Financeiro Privado, BB, CEF e Bancos Estaduais", representa os repasses do Sistema BNDES consolidado (inclui FINAME e BNDESPAR). Os valores apresentados resultam da subtração dos repasses aos BD's, AF's, BNB e BASA, no valor de R\$ 2.723,79 milhões, do total dos repasses, R\$ 12.970,03 milhões.

Anexo III: Balanço dos Bancos de Desenvolvimento

Passivo	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1. Passivo circulante e exigível a longo prazo	2 010,66	2 597,11	72,10	77,45
1.1 Recursos captados junto aos mercados privados	225,53	35,62	8,09	1,06
Depósitos à vista	5,32	19	0,19	0,57
Depósitos interfinanceiros	118,31	0	4,24	0,00
Depósitos à prazo	101,9	16,62	3,65	0,50
1.2 Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	1 691,74	2 342,85	60,67	69,87
Repasse do país: instituições oficiais	1 544,89	2 176,73	55,40	64,92
Repasse do exterior	14,62	0	0,52	0,00
Recursos para destinação específica	132,23	166,12	4,74	4,95
Repasse financeiros	0	0	0,00	0,00
1.3 Obrigações diversas (fiscais, previdenciárias e outras)	93,39	218,64	3,35	6,52
2. Recursos próprios	777,91	756,07	27,90	22,55
Total do passivo	2 788,57	3 353,18	100,00	100,00

Fonte: Banco Central do Brasil — Departamento Econômico — Divisão Monetária e Bancária

Notas e Observações: Repasses Interfinanceiros podem incluir "recursos externos", "recursos do crédito rural" e "outros". A classificação como captações oficiais pressupõe que se trate basicamente de recursos do crédito rural.

Recursos para destinação específica incluem "fundos e programas sociais", "fundos financeiros e de desenvolvimento", "fundos PIS/PASEP", "FUNDO DA MARINHA MERCANTE", FINSOCIAL, FND.

Repasse do exterior poderiam ser de instituições multilaterais ou não. O COSIF (sistema de padronização da contabilidade das instituições financeiras) por si só não permite classificações livres de ambigüidades. Em princípio, esse item não deveria incluir captações junto a bancos privados no exterior. A conta "4.6.3.30.00-2 — Obrigações por Empréstimos no Exterior" abrigaria melhor operações do gênero. Entretanto, captações para operações de "leasing", tipicamente originadas em mercados privados estariam contabilizadas em "Repasse do exterior".

Os dados de dezembro de 1995 incluem os seguintes bancos: Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC), Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBANCO), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e também o Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás em liquidação ordinária.

Para dezembro de 2002: BANDES, BDMG e BRDE.

Ativo	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1. Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	211,60	558,47	7,59%	16,65%
2. Títulos e valores mobiliários	343,07	655,66	12,30%	19,55%
3. Operações de Crédito	2 069,29	2 141,79	74,21%	63,87%
3.1 Operações de Crédito de Curto Prazo	56,21	439,84	2,02%	13,12%
3.2 Operações de Crédito de Médio e Longo Prazo	2 013,08	1 701,95	72,19%	50,76%
4. Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa	(22,67)	(197,83)	-0,81%	-5,90%
5. Saldo líquido das demais contas	187,28	195,08	6,72%	5,82%
Total do ativo	2 788,57	3 353,17	100,00	100,00

Fontes: Para o ano de 1995, Banco Central do Brasil, Departamento Econômico, Divisão Monetária e Bancária. Para 2002, Informações Cadastrais Trimestrais do Banco Central.

Nota: Para o ano de 1995, consideraram-se operações de crédito de curto prazo os valores incluídos na rubrica "empréstimos e títulos descontados" do balanço consolidado dos Bancos de Desenvolvimento. As demais rubricas ("Financiamentos", "Financiamentos rurais e agroindustriais" e "Financiamentos de infra-estrutura e desenvolvimento") foram consideradas como crédito de médio e longo prazo.

Para 2002, a abertura das operações de crédito entre curto prazo e médio e longo prazo obedeceu à regra de classificação contábil: operações do Ativo Circulante, cujo período a decorrer é de até 360 dias, foram consideradas de "Curto Prazo"; as operações do Ativo Realizável a Longo Prazo, com período a decorrer superior a 360 dias, se consideraram de "Médio e Longo Prazo". No registro das transações com prazo a decorrer de até 360 dias, há empréstimos de prazo original mais longo. Logo, é quase certo que o valor dos empréstimos e financiamentos de curto prazo esteja superestimado, enquanto o valor dos de longo estaria subestimado.

Anexo IV: Balanço das agências de fomento

Passivo Agências de fomento		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/00	dez/02	dez/00	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	346,47	935,38	32,18	47,40
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	0	0,38	0,00	0,02
	Instrumentos financeiros derivativos	0	0,38	0,00	0,02
1.2	Recursos Oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	276,93	817,32	25,72	41,42
	Repasse do país . Instituições Oficiais	243,58	803,44	22,62	40,72
	Repasse do exterior	0	-	0,00	0,00
	Recursos para destinação específica	33,35	3,88	3,10	0,70
	Repasse financeiros	0	-	0,00	0,00
1.3	Obrigações diversas (Fiscais, Previdenciárias e Outras)	69,54	117,68	6,46	5,96
	Fiscais e previdenciárias	4,32	26,71	0,40	1,35
	Sociais e estatutárias	13,85	18,47	1,29	0,94
	Outras	51,37	72,50	4,77	3,67
2.	Recursos próprios	730,25	1 037,82	67,82	52,60
Total do passivo		1 076,72	1 973,20	100,00	100,00

Fonte: Banco Central do Brasil, Departamento Econômico, Divisão Monetária e Bancária.

Os dados de dezembro de 2000 englobam as agências de fomento de 8 Estados: Santa Catarina (ainda mantém a sigla BADESC), Amapá, Amazonas, Goiás, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima. Para dezembro de 2002, agregaram-se as agências da Bahia (DESENBAHIA) e de Tocantins, totalizando 10 agências nessa data.

Ativo Agências de Fomento		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/00	dez/02	dez/00	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	48,60	93,34	4,51	4,73
2.	Títulos e valores mobiliários	476,85	736,96	44,29	37,35
3.	Operações de crédito	407,04	1298,21	37,80	65,79
3.1	Operações de crédito de curto prazo	1,68	311,57	0,16	15,79
3.2	Operações de crédito de médio e longo prazo	405,36	986,64	37,65	50,00
4.	Provisões para créditos de liquidação duvidosa	(48,00)	(208,69)	-4,46	-10,58
5.	Saldo líquido das demais contas	192,23	53,44	17,85	2,71
Total do ativo		1 076,72	1 973,26	100,00	100,00

Fonte: Banco Central do Brasil, Departamento Econômico, Divisão Monetária e Bancária.

Nota: Para o ano de 2000, consideraram-se operações de crédito de curto prazo os valores incluídos na rubrica "empréstimos e títulos descontados" do balanço consolidado das Agências de Fomento. As demais rubricas ("Financiamentos", "Financiamentos rurais e agroindustriais" e "Financiamentos de infra-estrutura e desenvolvimento") foram consideradas como crédito de médio e longo prazo.

Para 2002 admitiu-se que 76% das operações de crédito das Agências de Fomento fosse de Médio e Longo Prazo e 24% de Curto Prazo, com base na média ponderada da distribuição observada para as quatro Agências mais importantes, a saber Goiás, Bahia, Paraná e Santa Catarina.

Anexo V: Balanço do BNDES

Passivo BNDES		R\$ milhões		Porcentajes	
		Dez/95	Dez/02	Dez/95	Dez/02
1.	Passivo Circulante e Exigível a Longo Prazo	30 183,40	138 607,80	76,80	91,82
1.1	Recursos Captados junto aos mercados privados	352,20	17 009,30	0,90	11,27
	Empréstimos Externos (Bônus)	160,00	16 083,40	0,41	10,65
	Empréstimos Externos sindicalizados e outros (inclusive obrigações da Carteira de Câmbio para dez/95)	192,20	925,90	0,49	0,61
1.2	Recursos Oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	28 330,70	117 728,40	72,08	77,99
	Fundo PIS/PASEP	-	19 525,20	0,00	12,93
	Fundo da Marinha Mercante	-	1 917,80	0,00	1,27
	Depósitos Especiais – FAT	-	11 704,70	0,00	7,75
	FAT Constitucional (Dívida Subordinada).	-	51 437,60	0,00	34,07
	Outras obrigações vinculadas ao Tesouro Nacional	236,00	-	0,60	0,00
	Repasse no País (Outros)	12 105,40	348,10	30,80	0,23
	Obrigações por Empréstimos - Empréstimos no País	14 797,70	19 809,90	37,65	13,12
	Obrigações por Empréstimos - Empréstimos no País (Tesouro Nacional)	-	16 217,90	0,00	10,74
	Obrigações por Empréstimos - Empréstimos no País (Outros)	-	3 592,00	0,00	2,38
	Repasses do Exterior - Instituições Multilaterais	1 191,60	12 985,10	3,03	8,60
1.3	Obrigações Diversas (Fiscais, Previdenciárias e Outras)	1 500,50	3 870,10	3,82	2,56
	Impostos e Contribuições	668,10	746,80	1,70	0,49
	Contingências Trabalhistas e Cíveis	191,70	134,70	0,49	0,09
	Contingências Fiscais	411,20	-	1,05	0,00
	Depósitos Vinculados à quitação de empréstimos ainda não classificados	189,70	284,90	0,48	0,19
	Outras	39,80	2 703,70	0,10	1,79
2.	Recursos Próprios	9 119,60	12 350,20	23,20	8,18
Total do passivo		39 303,00	150 958,00	100,00	100,00

Notas e Observações: (1) Fontes: os dados de 2002 foram coligidos das demonstrações contábeis de dezembro de 2002, conforme divulgadas no site do BNDES. Os dados são consolidados, isto é, incluem BNDESPAR e FINAME. Para 1995, utilizou-se o mesmo Balanço Patrimonial consolidado, publicado no Relatório de atividades do BNDES de 1996, p. 46. Detalhes das informações foram pesquisados diretamente junto ao Departamento de Política Financeira do Banco. (2) Os recursos do Fundo PIS-PASEP para 1995 estão englobados na rubrica Repasses no País – Outros que também incorpora os empréstimos do FND ao BNDES. Para 2002 os empréstimos do FND estão registrados como obrigações do BNDES na rubrica Obrigações por Empréstimos – Empréstimos no País (Outros), enquanto os do PIS-PASEP aparecem com discriminação específica.

Ativo BNDES	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/95	dez/02	Dez/95	dez/02
1. Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	576,00	142,00	1,47	0,09
2. Títulos e valores mobiliários	2.623,00	17 580,00	6,67	11,65
3. Operações de Crédito	14 123,97	79 432,77	35,94	52,62
3.1 Operações de Crédito de Curto Prazo		17 918,44	0,00	11,87
3.2 Operações de Crédito de Longo Prazo		61 514,33	0,00	40,75
4. Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa	(681,00)	(5 177,00)	-1,73	-3,43
6. Repasses ao Sistema Financeiro Privado	6 546,83	3 170,52	16,66	23,30
7. Repasses ao Sistema Financeiro Público	6 423,20	9 912,71	16,34	6,57
5. Saldo líquido das demais contas	9 692,00	13 896,00	24,66	9,21
Total do ativo	39 304,00	150 957,00	100,00	100,00

Fonte: Balanço Patrimonial do BNDES disponível no site do banco

Notas: (1) A abertura dos repasses do BNDES (consolidado) ao Sistema Financeiro Privado e Público foi fornecida pela Divisão Monetária e Bancária do Departamento Econômico do Banco Central, para ambas as datas. (2) A abertura das operações de crédito entre curto prazo e médio e longo prazo obedeceu à regra de classificação contábil: operações do Ativo Circulante, cujo período a decorrer é de até 360 dias, foram consideradas de "Curto Prazo";

as operações do Ativo Realizável a Longo Prazo, com período a decorrer superior a 360 dias, se consideraram de "Médio e Longo Prazo". No registro das transações com prazo a decorrer inferior a 360 dias, há empréstimos de prazo

original mais longo. Logo, é quase certo que o valor dos empréstimos e financiamentos de curto prazo esteja superestimado, enquanto o valor dos de longo estaria subestimado.

Pró-memória

REPASSES DO BNDES AO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN) – (1/12/2002)

(R\$ milhões)

SFN Total	45 083,23
Curto Prazo	12 713,47
Médio e Longo Prazo	32 369,76
SFN Privado	35 170,52
Curto Prazo	9 918,09
Médio e Longo Prazo	25 252,43
SFN Público	9 912,71
Curto Prazo	2 795,38
Médio e Longo Prazo	7 117,33

Fontes: Anexo I, itens 4, 5,6 (Balanço Patrimonial Consolidado) e 7. Ver também nota de rodapé Nº 60.

Anexo VI: Balanço do BNB

Banco do Nordeste do Brasil		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/97	dez/02	dez/97	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	8 559,10	20220,80	92,09	94,53
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	1 727,50	3 359,70	18,59	15,71
	Depósitos à vista	223,00	180,40	2,40	0,84
	Depósitos de poupança	176,00	310,50	1,89	1,45
	Depósitos interfinanceiros		22,30	0,00	0,10
	Depósitos a prazo	770,20	2 562,90	8,29	11,98
	Captações no mercado aberto (inclui Depósitos Interfinanceiros em 1995)	41,40	79,00	0,45	0,37
	Recursos de aceites e emissão de títulos	399,50	142,20	4,30	0,66
	Empréstimos no exterior	117,40	62,40	1,26	0,29
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	5 703,20	15 828,10	61,36	73,99
	Empréstimos no País - Instituições Oficiais	62,30	93,80	0,67	0,44
	Obrigações por Repasses no País - Instituições Oficiais	1.233,70	1 782,50	13,27	8,33
	Repasses Interfinanceiros (recursos de crédito rural, recursos externos e outros)	26,60	-	0,29	0,00
	Obrigações por Repasses do Exterior	198,20	1 297,00	2,13	6,06
	FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste)	4 182,40	12 654,80	45,00	59,16
1.3	Obrigações Diversas (Fiscais, Previdenciárias e Outras)	1 128,40	1 033,00	12,14	4,83
2.	Recursos Próprios	735,30	1 170,30	7,91	5,47
Total do passivo		9 294,40	21 391,10	100,00	100,00

Ativo Banco do Nordeste do Brasil		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/97	dez/02	dez/97	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	384,00	415,00	4,13	1,94
2.	Títulos e valores mobiliários	486,00	5 791,00	5,23	27,07
3.	Operações de Crédito	7 938,00	15 087,00	85,41	70,53
3.1	Operações de Crédito de Curto Prazo	...	5 540,00	...	25,90
3.2	Operações de Crédito de Médio e Longo Prazo	...	9 547,00	...	44,63
4.	Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa	(671,00)	(1 258,00)	-7,22	-5,88
5.	Saldo líquido das demais contas	1 157,00	1 355,00	12,45	6,33
Total do ativo		9 294,00	21 390,00	100,00	100,00

Fonte: Demonstrações Financeiras disponíveis no site www.bnb.gov.br

Nota: A abertura das operações de crédito entre curto prazo e médio e longo prazo obedeceu à regra de classificação contábil: operações do Ativo Circulante, cujo período a decorrer é de até 360 dias, foram consideradas de "Curto Prazo"; as operações do Ativo Realizável a Longo Prazo, com período a decorrer superior a 360 dias, se consideraram de "Médio e Longo Prazo". No registro das transações com prazo a decorrer de até 360 dias, há empréstimos de prazo original mais longo. Logo, é quase certo que o valor dos empréstimos e financiamentos de curto prazo esteja superestimado, enquanto o valor dos de longo estaria subestimado.

Anexo VII: Balanço do BASA

Banco da Amazônia		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/97	dez/02	dez/97	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	2 486,00	6 742,80	94,37	84,66
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	703,50	1 930,00	26,70	24,23
	Depósitos à vista	68,00	194,80	2,58	2,45
	Depósitos de poupança	178,90	111,20	6,79	1,40
	Depósitos a prazo	443,20	644,20	16,82	8,09
	Captações no mercado aberto (inclui depósitos interfinanceiros)	13,40	979,80	0,51	12,30
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	1 611,80	4 125,20	61,18	51,80
	Fundos financeiros e de desenvolvimento (exclusive FNO)	15,50		0,59	0,00
	Obrigações por repasses do país - instituições oficiais	27,50	110,20	1,04	1,38
	Obrigações por empréstimos - empréstimos no exterior	19,90	39,40	0,76	0,49
	FNO	1 548,90	3 975,60	58,80	49,92
1.3	Obrigações diversas (fiscais, previdenciárias e outras)	170,70	687,60	6,48	8,63
2.	Recursos próprios	148,40	1 221,30	5,63	15,34
Total do passivo		2 634,40	7 964,10	100,00	100,00

Notas e Observações: O item "Obrigações por Repasses do País — Instituições Oficiais" inclui repasses do BNDES que respondem por 86,2% do total da rubrica, da Caixa Econômica (10,6%), FINAME e Tesouro Nacional (estes dois últimos residualmente).

Ativo Banco da Amazônia		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/97	dez/02	dez/97	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	515,77	199,37	19,58	2,50
2.	Títulos e valores mobiliários	82,66	3 445,61	3,14	43,26
3.	Operações de Crédito	1 393,88	4 120,92	52,90	51,74
3.1	Operações de Crédito de Curto Prazo		1 862,68		23,39
3.2	Operações de Crédito de Longo Prazo		2 258,24		28,36
4.	Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa		(204,59)		-2,57
5.	Saldo líquido das demais contas	642,43	402,66	24,38	5,06
Total do ativo		2 634,74	7 963,97	100,00	100,00

Fonte: Demonstrações Financeiras disponíveis no site www.basa.com.br

Nota: a abertura das operações de crédito entre curto prazo e médio e longo prazo obedeceu à regra de classificação contábil: operações do Ativo Circulante, cujo período a decorrer é de até 360 dias, foram consideradas de "Curto Prazo"; as operações do Ativo Realizável a Longo Prazo, com período a decorrer superior a 360 dias, se consideraram de "Médio e Longo Prazo". No registro das transações com prazo a decorrer de até 360 dias, há empréstimos de prazo original mais longo. Logo, é quase certo que o valor dos empréstimos e financiamentos de curto prazo esteja superestimado, enquanto o valor dos de longo estaria subestimado.

Anexo VIII: Balanço da Caixa Econômica Federal (CEF)

Passivo Caixa Econômica Federal		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	76 883,60	123 790,00	95,61%	96,40
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	45 920,30	101 302,50	57,11	78,88
	Depósitos	39 295,30	72 790,50	48,87	56,68
	Depósitos à vista	671,70	5 158,70	0,84	4,02
	Depósitos de poupança	14 747,10	42 430,80	18,34	33,04
	Depósitos a prazo	23 876,50	25 201,00	29,69	19,62
	Captações no mercado aberto (inclui Depósitos Interfinanceiros em 1995)	2 741,90	18 936,90	3,41	14,75
	Recursos de letras hipotecárias (inclui pequena parcela de letras de crédito imobiliário)	3 749,50	9 115,40	4,66	7,10
	Instrumentos financeiros derivativos	-	197,00	0,00	0,15
	Recursos para destinação específica (loterias)	133,60	262,70	0,17	0,20
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	27 525,50	11 347,20	34,23	8,84
	Obrigações por Fundos e Programas Sociais, Financeiros e de Desenvolvimento	8 541,40	5 421,40	10,62	4,22
	Repasses do país . Instituições Oficiais	18 362,10	5 818,20	22,83	4,53
	Tesouro nacional	88,70	393,10	0,11	0,31
	BNDES	36,70	312,10	0,05	0,24
	FGTS	18 182,50	4 914,20	22,61	3,83
	Outras	54,20	198,80	0,07	0,15
	Obrigações por empréstimos - empréstimos no país	290,20	-	0,36	0,00
	Obrigações por empréstimos - empréstimos no exterior	331,80	107,60	0,41	0,08
1.3	Obrigações diversas (Fiscais, Previdenciárias e Outras)	3 437,80	11 140,30	4,28	8,68
2.	Recursos próprios	3 529,40	4 628,10	4,39	3,60
Total do passivo		80 413,00	128 418,10	100,00	100,00

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Ativo Caixa Econômica Federal		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	7 799,00	7 196,00	9,70	5,60
2.	Títulos e valores mobiliários	6 775,00	57 367,00	8,43	44,67
3.	Operações de Crédito	41 297,00	22 734,00	51,36	17,70
3.1	Operações de Crédito de Curto Prazo	...	4 812,00	...	3,75
3.2	Operações de Crédito de Médio e Longo Prazo	...	17 922,00	...	13,96
4.	Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa	(2 079,00)	(3 092,00)	-2,59	-2,41
5.	Saldo líquido das demais contas	26 620,00	44 212,00	33,10	34,43
Total do ativo		80 412,00	128 417,00	100,00	100,00

Fonte: Balanço Patrimonial da Caixa Econômica Federal disponível no site www.cef.com.br

Nota: a abertura das operações de crédito entre curto prazo e médio e longo prazo obedeceu à regra de classificação contábil: operações do Ativo Circulante, cujo período a decorrer é de até 360 dias, foram consideradas de "Curto Prazo"; as operações do Ativo Realizável a Longo Prazo, com período a decorrer superior a 360 dias, se consideraram de "Médio e Longo Prazo". No registro das transações com prazo a decorrer de até 360 dias, há empréstimos de prazo original mais longo. Logo, é quase certo que o valor dos empréstimos e financiamentos de curto prazo esteja superestimado, enquanto o valor dos de longo estaria subestimado.

Anexo IX: Balanço do Banco do Brasil (BB)

Banco do Brasil		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/97	dez/02	dez/97	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	102 912,40	195 397,50	94,49	95,50
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	65 979,40	160 811,00	60,58	78,60
	Depósitos	55 304,70	97 253,40	50,78	47,53
	Depósitos à vista	9 333,30	24 342,30	8,57	11,90
	Depósitos de poupança	16 612,90	26 917,80	15,25	13,16
	Depósitos a prazo	27 604,30	42 117,40	25,34	20,59
	Depósitos interfinanceiros	1 754,20	3 875,90	1,61	1,89
	Captações no mercado aberto	6 571,80	48 327,30	6,03	23,62
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no exterior	2 978,00	13 432,00	2,73	6,57
	Obrigações por títulos e valores mobiliários no exterior	1 106,80	1 053,30	1,02	0,51
	Obrigações por repasses do exterior	1,90	2,20	0,00	0,00
	Instrumentos financeiros derivativos	-	742,80	0,00	0,36
	Debêntures	16,20	-	0,01	0,00
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	21 069,80	11 429,20	19,35	5,59
	Obrigações por repasses do país — instituições oficiais	8 058,50	5 921,00	7,40	2,89
	Tesouro nacional	1 300,60	1 181,10	1,19	0,58
	BNDES	1 054,70	2 570,70	0,97	1,26
	FINAME	2 708,90	1 786,70	2,49	0,87
	Outras instituições	2 994,30	382,50	2,75	0,19
	Fundos financeiros e de desenvolvimento	1 022,20	1 776,40	0,94	0,87
	FCO (dívida elegível a capital)	1 483,50	3 731,80	1,36	1,82
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no país	10 505,60	-	9,65	0,00
	Instituições oficiais	3 718,30	-	3,41	0,00
	Outras instituições	2,70	-	0,00	0,00
	Obrigações por aquisições de títulos públicos federais	6 784,60	-	6,23	0,00
1.3	Obrigações diversas	15 863,20	23 157,30	14,56	11,32
	Outras dívidas subordinadas elegíveis a capital	-	448,20	0,00	0,22
	Relações interdependências	403,50	1 366,40	0,37	0,67
	Carteira de câmbio	2 031,90	4 414,10	1,87	2,16
	Fiscais e previdenciárias	1 322,20	1 376,80	1,21	0,67
	Negociação e intermediação de valores	1 358,20	3 832,00	1,25	1,87
	Sociais e estatutárias	117,90	346,60	0,11	0,17
	Provisões para contingências previdenciárias, trabalhistas e outras	10 550,90	8 059,50	9,69	3,94
	Operações com cartões de crédito e credores diversos no país	-	2 100,30	0,00	1,03
	Recebimentos e pagamentos a liquidar (inclusive correspondentes)	59,90	74,10	0,05	0,04
	Outras	-	1 036,90	0,00	0,51
	Resultados de exercícios futuros	18,70	102,40	0,02	0,05
2.	Recursos próprios	6 003,00	9 197,10	5,51	4,50
Total do passivo		108 915,40	204 594,50	100,00	100,00

Notas e Observações: (1) O valor da rubrica “Fundos Financeiros e de Desenvolvimento” relativo a dezembro de 1997 exclui R\$ 1.483,5 milhões do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) para manter a comparabilidade com os dados de 2002. Este critério teve como base a Nota Explicativa 8.e.4 do balanço de 2002, ou seja, a suposição de que, em 1997, o valor total da rubrica “Fundos Financeiros e de Desenvolvimento” incluiria também o

FCO. (2) O sub-item "Outras Instituições" da rubrica "Obrigações por Repasses do País — Instituições Oficiais" se refere a repasses oficiais que não do Tesouro Nacional (Crédito Rural e Outros Fundos e Programas), BNDES, CEF, FINAME E FINEP. (3) O item "Obrigações por Aquisições de Títulos Públicos Federais" (R\$ 6,8 bilhões para dezembro de 1997) se refere a empréstimos do Banco Central feitos sob a forma de emissão de LBC's para compra a termo. Estas emissões estão ligadas ao Plano Collor (congelamento de ativos financeiros, de março de 1990) e aos esquemas posteriores de solução das dívidas mobiliárias de estaduais, como do Estado do Rio de Janeiro (ver detalhes no Capítulo III, Seção 5). No caso do Plano Collor, se tratava dos empréstimos para que os bancos antecipassem o recolhimento ao Banco Central de valores que os devedores ainda não lhes houvessem pago, tendo em vista vencimentos posteriores das obrigações respectivas. No caso dos títulos estaduais, por exemplo, o Banco Central entregava as LBC's ao Banco do Brasil em troca dos títulos estaduais deprecidos e não mais aceitos pelo mercado. Tais papéis ficavam custodiados em garantia da compra a termo. Em qualquer um dos casos, o Banco do Brasil ficava com uma obrigação junto ao Banco Central por compra de títulos públicos federais (LBC's no caso). (4) O item "Provisões para Contingências Previdenciárias, Trabalhistas e Outras" engloba também as "Demais Contingências" para dezembro de 1997. Em dezembro de 2002 essas "Demais Contingências" aparecem como item em separado.

Ativo Banco do Brasil	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/97	dez/02	dez/97	dez/02
1. Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	15 081,00	29 346,00	13,85	14,34
2. Títulos e valores mobiliários	28 431,00	70 942,00	26,10	34,67
3. Operações de crédito	36 943,00	54 609,80	33,92	26,69
3.1 Operações de crédito de curto prazo		29 069,95	...	14,21
3.2 Operações de crédito de longo prazo	...	25 539,85	...	12,48
4. Provisões para créditos de liquidação duvidosa	(12 096,00)	(3 727,00)	-11,11	-1,82
5. Saldo líquido das demais contas	40 558,00	53 422,00	37,24	26,11
Total do ativo	108 917,00	204 592,80	100,00	100,00

Fonte: dados disponíveis no site do banco www.bb.com.br

Nota: a abertura das operações de crédito entre curto prazo e médio e longo prazo obedeceu à regra de classificação contábil: operações do Ativo Circulante, cujo período a decorrer é de até 360 dias, foram consideradas de "Curto Prazo"; as operações do Ativo Realizável a Longo Prazo, com período a decorrer superior a 360 dias, se consideraram de "Médio e Longo Prazo". No registro das transações com prazo a decorrer de até 360 dias, há empréstimos de prazo original mais longo. Logo, é quase certo que o valor dos empréstimos e financiamentos de curto prazo esteja superestimado, enquanto o valor dos de longo estaria subestimado.

Anexo X: Contas Consolidadas das instituições financeiras de desenvolvimento (inclusive BB e CEF)

Passivo	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1. Passivo Circulante e Exigível a Longo Prazo	212 460,97	478 655,22	89,27	94,09
1.1 Recursos Captados junto aos mercados privados	114 908,43	284 448,50	48,28	55,91
Empréstimos Externos (Bônus)	160	16 083,40	0,07	3,16
Empréstimos Externos sindicalizados e outros (inclusive obrigações da Carteira de Câmbio para dez/95)	192,2	925,9	0,08	0,18
Depósitos à vista	10 301,32	29 895,20	4,33	5,88
Depósitos de poupança	31 714,90	69 770,30	13,33	13,71
Depósitos a prazo	52 796,10	70 542,12	22,18	13,87
Depósitos interfinanceiros	1 872,51	3 898,20	0,79	0,77
Captações no mercado aberto (inclui Depósitos Interfinanceiros)	9 368,50	68 323,00	3,94	13,43
Recursos de Aceites e Emissão de títulos	399,5	142,2	0,17	0,03
Empréstimos no Exterior	3 095,40	13 494,40	1,30	2,65
Instrumentos Financeiros Derivativos	0	940,18	0,00	0,18
Recursos de Letras Hipotecárias	3 749,50	9 115,40	1,58	1,79
Recursos para Destinação Específica	133,6	262,7	0,06	0,05
Obrigações por Títulos e Valores Mobiliários no Exterior	1 106,80	1 053,30	0,47	0,21
Obrigações por Repasses no Exterior	1,9	2,2	0,00	0,00
Debêntures	16,2	0	0,01	0,00
1.2 Recursos Oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	75 288,95	153 982,10	31,63	30,27
Fundo PIS/PASEP	0	19 525,20	0,00	3,84
Fundo da Marinha Mercante	0	1 917,80	0,00	0,38
Depósitos Especiais – FAT	0	11 704,70	0,00	2,30
FAT Constitucional (Dívida Subordinada).	0	51 437,60	0,00	10,11
Outras obrigações vinculadas ao Tesouro Nacional	236	0	0,10	0,00
Repasse no País (Outros)	12 105,40	348,1	5,09	0,07
Repasses do Exterior - Instituições Multilaterais	1 191,60	12 985,10	0,50	2,55
Recursos para destinação específica	165,63	180	0,07	0,04
Repasses Financeiros	0	0	0,00	0,00
Obrigações por Fundos e Programas Sociais, Financeiros e de Desenvolvimento	8 541,40	5 421,40	3,59	1,07
FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste)	4 182,40	12 654,80	1,76	2,49
Fundos Financeiros e de Desenvolvimento	1 037,70	1 776,40	0,44	0,35
FNO	1 548,90	3 975,60	0,65	0,78
Repasses do Exterior	14,62	0	0,01	0,00
Obrigações por empréstimos – Empréstimos no exterior	351,7	147	0,15	0,03
Repasses Interfinanceiros	26,6	0	0,01	0,00
Obrigações por Repasses no Exterior	198,2	1 297,00	0,08	0,25
FGTS	18 182,50	4 914,20	7,64	0,97

(continúa)

					(conclusão)
	Obrigações por repasses do país - Instituições Oficiais	4 437,80	2 155,50	1,86	0,42
	Obrigações por Empréstimos – Empréstimos no País	21 585,00	19 809,90	9,07	3,89
	FCO	1 483,50	3 731,80	0,62	0,73
1.3	Obrigações Diversas (Fiscais, Previdenciárias e Outras)	22 263,59	40 224,62	9,35	7,91
	Impostos e Contribuições	668,1	746,8	0,28	0,15
	Contingências Trabalhistas e Cíveis	10 742,60	8 194,20	4,51	1,61
	Contingências Fiscais	411,2	0	0,17	0,00
	Outras	5 111,19	17 177,54	2,15	3,38
	Fiscais e Previdenciárias	1 326,50	1 403,51	0,56	0,28
	Sociais e Estatutárias	131,8	365,07	0,06	0,07
	Outras Dívidas Subordinadas Elegíveis a Capital	0	448,2	0,00	0,09
	Relações Interdependências	403,5	1 366,40	0,17	0,27
	Carteira de Câmbio	2 031,90	4 414,10	0,85	0,87
	Negociação e Intermediação de Valores	1 358,20	3 832,00	0,57	0,75
	Operações com Cartões de Crédito e Credores Diversos no País	0	2 100,30	0,00	0,41
	Recebimentos e Pagamentos a Liquidar (inclusive correspondentes)	59,9	74,1	0,03	0,01
	Resultados de Exercícios Futuros	18,7	102,4	0,01	0,02
2.	Recursos Próprios	21 043,81	30 360,89	8,84	5,97
3.	Erros & Omissões	4 499,05	-281,62	1,89	-0,06
Total do passivo		238 003,83	508 734,49	100,00	100,00

Critério de consolidação

Soma dos passivos, item a item, do universo de instituições abrangidas. Para evitar dupla contagem, não foram somados os valores correspondentes a repasses de outras instituições do mesmo universo. Ou seja, repasses do BNDES aos Bancos de Desenvolvimento, às Agências de Fomento, ao Banco do Nordeste, ao Banco da Amazônia, à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil, por exemplo, foram excluídos. Como não se pôde dispor de dados perfeitamente discriminados, adotou-se o critério de excluir totalmente as rubricas "Obrigações por Repasses do País - Instituições Oficiais" e "Obrigações por Empréstimos - Empréstimos no País" quando não houvesse indicação da fonte do repasse ou do empréstimo. Não se excluíram valores indicados como "Outros" naquelas rubricas.

Ativo	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1. Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	24 615,97	37 950,18	10,34	7,46
2. Títulos e valores mobiliários	39 217,58	156 518,23	16,48	30,77
3. Operações de crédito	104 172,18	179 424,49	43,77	35,27
3.1 Operações de crédito de curto prazo	0	59 954,48	0,00	11,79
3.2 Operações de crédito de longo prazo	0	119 470,01	0,00	23,48
4. Provisões para créditos de liquidação duvidosa	-15 597,67	-13 865,11	-6,55	-2,73
5. Saldo líquido das demais contas	78 898,94	112 327,18	33,15	22,08
6. Repasses ao sistema financeiro privado e bancos estaduais	6 696,83	36 379,52	2,81	7,15
Total do ativo	238 003,83	508 734,49	100,00	100,00

Nota: Nos balanços consolidados consideramos o balanço de 1995 dos Bancos de Desenvolvimento, CEF e BNDES, o balanço de 1997 do BNB, BB e do BASA e, o balanço de 2000 para as Agências de Fomento.

Anexo XI: Balanço da nossa caixa

Nossa caixa		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Passivo Circulante e Exigível a Longo Prazo	8 012,00	27 258,00	91,78	95,27
1.1	Recursos Captados junto aos Mercados Privados	7 077,00	25 080,00	81,07	87,66
	Depósitos	6 608,00	18 089,00	75,69	63,22
	Captações no Mercado Aberto	252	6 904,00	2,89	24,13
	Recursos de Aceites e Emissão de Títulos	0	87	0,00	0,30
	Obrigações por Empréstimos	0	0	0,00	0,00
	Obrigações por Empréstimos - Empréstimos no Exterior	1	0	0,01	0,00
	Recursos de Letras Hipotecárias	216	0	2,47	0,00
	Obrigações para Operações Compromissadas	0	0	0,00	0,00
1.2	Recursos Oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	135	265	1,55	0,93
	Obrigações por Repasses do País — Instituições Oficiais	135	265	1,55	0,93
	Relações Interfinanceiras	0	0	0,00	0,00
	Obrigações por Empréstimos — Empréstimos no País	0	0	0,00	0,00
	Instituições Oficiais	0	0	0,00	0,00
1.3	Obrigações Diversas	800	1 913,00	9,16	6,69
	Cobrança e arrecadação de tributos e assemelhados	71	14	0,81	0,05
	Carteira de Câmbio	9	0	0,10	0,00
	Relações Interdependências	5	16	0,06	0,06
	Sociais e Estatutárias	1	0	0,01	0,00
	Fiscais e Previdenciárias	186	450	2,13	1,57
	Negociação e Intermediação de Valores	10	0	0,11	0,00
	Recursos para destinação específica	1	50	0,01	0,17
	Diversas	517	1 383,00	5,92	4,83
	Resultados de Exercícios Futuros	0	0	0,00	0,00
2.	Recursos Próprios	718	1 354,00	8,22	4,73
Total do passivo		8 730,00	28 612,00	100,00	100,00

Nossa Caixa		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	42,00	3 609,00	0,48	12,61
2.	Títulos e valores mobiliários	1 158,00	17 404,00	13,26	60,83
3.	Operações de Crédito	5 882,00	3.566,00	67,37	12,46
4.	Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa	(14,00)	(349,00)	-0,16	-1,22
5.	Outras contas do Ativo (Líquido) - inclui o Permanente	1.663,00	4.383,00	19,05	15,32
Total do ativo		8 731,00	28 613,00	100,00	100,00

Anexo XII: Balanço do Banpará

Banpará		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	221,00	471,00	80,95	86,90
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	143,00	436,00	52,38	80,44
	Depósitos	128,00	319,00	46,89	58,86
	Depósitos à vista	43,00	173,00	15,75	31,92
	Depósitos de popança	27,00	43,00	9,89	7,93
	Depósitos a prazo	58,00	103,00	21,25	19,00
	Depósitos interfinanceiros			0,00	0,00
	Captações no mercado aberto	8,00	117,00	2,93	21,59
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no exterior	7,00		2,56	0,00
1.2	1.2. Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	56,00	0	20,51	0,00
	Obrigações por repasses do país — instituições oficiais	45,00	0	16,48	0,00
	CEF	24,00	0	8,79	0,00
	BNDES	6,00	0	2,20	0,00
	FINAME	2,00	0	0,73	0,00
	Outras instituições	13,00	0	4,76	0,00
	Relações interfinanceiras	0	0	0,00	0,00
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no país	1,00	0	4,03	0,00
	Instituições oficiais	11,00	0	4,03	0,00
1.3	1.3. Obrigações diversas	22,00	35,00	8,06	6,46
	Cobrança e Arrec. De Trib. e assemelhados		1,00	0,00	0,18
	Fundos financeiros e de desenvolvimento	4,00	-	1,47	0,00
	Carteira de câmbio	7,00		2,56	0,00
	Relações interdependências	1,00	-	0,37	0,00
	Fiscais e previdenciárias	1,00	1,00	0,37	0,18
	Negociação e intermediação de valores		2,00	0,00	0,37
	Sociais e estatutárias		-	0,00	0,00
	Outras	9,00	31,00	3,30	5,72
2.	Recursos próprios	52,00	71,00	19,05	13,10
Total do passivo		273,00	542,00	100,00	100,00

Banpará		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	28,00	10,00	10,26	1,85
2.	Títulos e valores mobiliários	14,00	191,00	5,13	35,24
3.	Operações de crédito	169,00	101,00	61,90	18,63
4.	Provisões para créditos de liquidação duvidosa	(18,00)	(23,00)	-6,59	-4,24
5.	Outras contas do ativo (líquido) - inclui o permanente	80,00	263,00	29,30	48,52
Total do ativo		273,00	542,00	100,00	100,00

Anexo XIII: Balanço do BRB

BRB		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	970,00	1 341,00	81,24	84,77
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	696,00	1 075,00	58,29	67,95
	Depósitos	609,00	969,00	51,01	61,25
	Depósitos à vista	128,00	222,00	10,72	14,03
	Depósitos de popança	159,00	361,00	13,32	22,82
	Depósitos a prazo	198,00	385,00	16,58	24,34
	Depósitos sob aviso	118,00		9,88	0,00
	Depósitos em moeda estrangeira	6,00		0,50	0,00
	Depósitos interfinanceiros		1,00	0,00	0,06
	Captações no mercado aberto	37,00	49,00	3,10	3,10
	Recursos de letras hipotecárias	40,00	57,00	3,35	3,60
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no exterior	10,00	-	0,84	0,00
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	192,00	85,00	16,08	5,37
	Obrigações por repasses do país — instituições oficiais	191,00	85,00	16,00	5,37
	CEF		18,00	0,00	1,14
	BNDES		38,00	0,00	2,40
	FINAME		28,00	0,00	1,77
	Outras instituições		1,00	0,00	0,06
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no país	1,00	-	0,08	0,00
	Instituições oficiais	1,00	-	0,08	0,00
1.3	Obrigações diversas	82,00	181,00	6,87	11,44
	Cobrança e Arrec. De Trib. e assemelhados	2,00	1,00	0,17	0,06
	Fundos financeiros e de desenvolvimento		9,00	0,00	0,57
	Carteira de câmbio	-		0,00	0,00
	Fiscais e previdenciárias	27,00	69,00	2,26	4,36
	Negociação e intermediação de valores	-	-	0,00	0,00
	Sociais e estatutárias	-	1,00	0,00	0,06
	Outras	53,00	101,00	4,44	6,38
2.	Recursos próprios	224,00	241,00	18,76	15,23
Total do passivo		1 194,00	1 582,00	100,00	100,00

BRB		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	131,00	92,00	10,96	5,82
2.	Títulos e valores mobiliários	156,00	171,00	13,05	10,81
3.	Operações de crédito	596,00	851,00	49,87	53,79
4.	Provisões para créditos de liquidação duvidosa	4,00	(86,00)	-0,33	-5,44
5.	Outras contas do ativo (líquido) - inclui o permanente	316,00	554,00	26,44	35,02
Total do ativo		1 195,00	1 582,00	100,00	100,00

Anexo XIV: Balanço do Banese

BANESE		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	142,00	619,00	88,20	88,30
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	122,00	567,00	75,78	80,88
	Depósitos	116,00	567,00	72,05	80,88
	Depósitos à vista	27,00	175,00	16,77	24,96
	Depósitos de popança	48,00	135,00	29,81	19,26
	Depósitos a prazo	41,00	242,00	25,47	34,52
	Depósitos interfinanceiros	-	15,00	0,00	2,14
	Captações no mercado aberto	6,00	-	3,73	0,00
	Recursos de letras hipotecárias	-	-	0,00	0,00
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no exterior	-	-	0,00	0,00
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	11,00	19,00	6,83	2,71
	Obrigações por repasses do país — instituições oficiais	11,00	19,00	6,83	2,71
	CEF	-	-	0,00	0,00
	BNDES	4,00	3,00	2,48	0,43
	FINAME	3,00	3,00	1,86	0,43
	Outras instituições	4,00	13,00	2,48	1,85
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no país	-	-	0,00	0,00
	Instituições oficiais	-	-	0,00	0,00
1.3	Obrigações diversas	9,00	33,00	5,59	4,71
	Cobrança e Arrec. De Trib. e assemelhados	-	1,00	0,00	0,14
	Fundos financeiros e de desenvolvimento	-	-	0,00	0,00
	Carteira de câmbio	-	-	0,00	0,00
	Fiscais e previdenciárias	1,00	5,00	0,62	0,71
	Negociação e intermediação de valores	-	-	0,00	0,00
	Sociais e estatutárias	-	7,00	0,00	1,00
	Outras	8,00	20,00	4,97	2,85
2.	Recursos próprios	19,00	82,00	11,80	11,70
Total do passivo		161,00	701,00	100,00	100,00

BANESE		R\$ milhões		Porcentaje	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	14,00	69,00	8,75	9,86
2.	Títulos e valores mobiliários	14,00	269,00	8,75	38,43
3.	Operações de crédito	82,00	208,00	51,25	29,71
4.	Provisões para créditos de liquidação duvidosa	(1,00)	(18,00)	-0,63	-2,57
5.	Outras contas do ativo (líquido) - inclui o permanente	51,00	172,00	31,88	24,57
Total do ativo		160,00	700,00	100,00	100,00

Anexo XV: Balanço do Banestes

BANESTES		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	770,00	1 965,00	90,48	97,18
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	638,00	1 769,00	74,97	87,49
	Depósitos	570,00	1 288,00	66,98	63,70
	Depósitos à vista	67,00	208,00	7,87	10,29
	Depósitos de popança	267,00	508,00	31,37	25,12
	Depósitos a prazo	232,00	561,00	27,26	27,74
	Depósitos sob aviso	1,00	0	0,12	0,00
	Depósitos interfinanceiros	3,00	11,00	0,35	0,54
	Captações no mercado aberto	25,00	422,00	2,94	20,87
	Recursos de letras hipotecárias	5,00	45,00	0,59	2,23
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no exterior	38,00	13,00	4,47	0,64
	Instrumentos financeiros derivativos	0	1,00	0,00	0,05
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	73,00	29,00	8,58	0,45
	Obrigações por repasses do país — instituições oficiais	71,00	9,00	8,34	0,45
	CEF	0	0	0,00	0,00
	BNDES	0	0	0,00	0,00
	FINAME	0	7,00	0,00	0,35
	Outras instituições	0	2,00	0,00	0,10
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no país	2,00	0	0,24	0,00
	Instituições oficiais	2,00	0	0,24	0,00
1.3	Obrigações diversas	59,00	167,00	6,93	9,25
	Cobrança e Arrec. De Trib. e assemelhados	8,00	6,00	0,94	0,30
	Fundos financeiros e de desenvolvimento	0	0	0,00	0,00
	Carteira de câmbio	2,00	4,00	0,24	0,20
	Relações interdependências	8,00	20,00	0,94	0,99
	Fiscais e previdenciárias	14,00	24,00	1,65	1,19
	Negociação e intermediação de valores	0	0	0,00	0,00
	Sociais e estatutárias	0	0	0,00	0,00
	Outras	27,00	133,00	3,17	6,58
2.	Recursos próprios	81,00	57,00	9,52	2,82
Total do passivo		851,00	2 022,00	100,00	100,00

BANESTES		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	30,00	87,00	3,53	4,30
2.	Títulos e valores mobiliários	69,00	794,00	8,12	39,29
3.	Operações de crédito	517,00	484,00	60,82	23,95
4.	Provisões para créditos de liquidação duvidosa	(3,00)	(69,00)	-0,35	-3,41
5.	Outras contas do ativo (líquido) - inclui o permanente	237,00	725,00	27,88	35,87
Total do ativo		850,00	2 021,00	100,00	100,00

Anexo XVI: Balanço do Banrisul

BANRISUL		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	11 741,00	10 515,00	96,39	93,82
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	6 551,00	8 623,00	53,78	76,94
	Depósitos	1 883,00	6 660,00	15,46	59,42
	Depósitos à vista	276	946	2,27	8,44
	Depósitos de popança	477	2 576,00	3,92	22,98
	Depósitos a prazo	999	3 099,00	8,20	27,65
	Depósitos interfinanceiros	131	39	1,08	0,35
	Captações no mercado aberto	4 619,00	1 906,00	37,92	17,01
	Recursos de letras hipotecárias			0,00	0,00
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no exterior	49	57	0,40	0,51
	Instrumentos financeiros derivativos			0,00	0,00
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	4 946,00	982,00	40,60	8,76
	Obrigações por repasses - repasses do exterior	2		0,02	0,00
	Obrigações por repasses do país — instituições oficiais	265	954	2,18	8,51
	CEF		20	0,00	0,18
	BNDES		685	0,00	6,11
	FINAME		180	0,00	1,61
	Outras instituições		69	0,00	0,62
	Relações interfinanceiras	0	28	0,00	0,25
	Obrigações por empréstimos — empréstimos no País	4 679,00		38,41	0,00
	Instituições oficiais	4 679,00		38,41	0,00
1.3	Obrigações diversas	244	910	2,00	8,12
	Cobrança e Arrecadação de Tributos e assemelhados	38	31	0,31	0,28
	Fundos financeiros e de desenvolvimento		8	0,00	0,07
	Carteira de câmbio	12	53	0,10	0,47
	Relações interdependências	11	47	0,09	0,42
	Fiscais e previdenciárias	96	230	0,79	2,05
	Negociação e intermediação de valores		1	0,00	0,01
	Sociais e estatutárias	1		0,01	0,00
	Outras	86	538	0,71	4,80
	Resultados de exercícios futuros		2	0,00	0,02
2.	Recursos próprios	440	693	3,61	6,18
Total do passivo		12 181,00	11 208,00	100,00	100,00

BANRISUL		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	4 929,00	320,00	40,46	2,85
2.	Títulos e valores mobiliários	5 263,00	5 425,00	43,20	48,40
3.	Operações de crédito	1 377,00	4 366,00	11,30	38,95
4.	Provisões para créditos de liquidação duvidosa	(7,00)	(787,00)	-0,06	-7,02
5.	Outras contas do ativo (líquido) - inclui o permanente	621,00	1 885,00	5,10	16,82
Total do ativo		12 183,00	11 209,00	100,00	100,00

Anexo XVII: Contas Consolidadas das instituições financeiras de desenvolvimento (conceito amplo, inclui bancos estaduais)

Passivo		R\$ milhões		Porcentajes	
		dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1.	Passivo circulante e exigível a longo prazo	239 009,97	519 491,22	91,44	94,08
1.1	Recursos captados junto aos mercados privados	130 135,43	321 997,50	49,78	58,31
	Empréstimos Externos (Bônus)	265	16 153,40	0,10	2,93
	Empréstimos externos sindicalizados e outros (inclusive obrigações da carteira de câmbio para dez/95)	192,2	925,9	0,07	0,17
	Depósitos à vista	20 215,32	57 787,20	7,73	10,47
	Depósitos de poupança	31 714,90	69 770,30	12,13	12,64
	Depósitos a prazo	52 796,10	70 542,12	20,20	12,77
	Depósitos interfinanceiros	1 872,51	3 898,20	0,72	0,71
	Captações no mercado aberto (inclui Depósitos Interfinanceiros)	14 315,50	77 721,00	5,48	14,07
	Recursos de aceites e emissão de títulos	399,5	229,2	0,15	0,04
	Empréstimos no exterior	3 095,40	13 494,40	1,18	2,44
	Instrumentos financeiros derivativos	0	940,18	0,00	0,17
	Recursos de letras hipotecárias	4 010,50	9 217,40	1,53	1,67
	Recursos para destinação específica	133,6	262,7	0,05	0,05
	Obrigações por títulos e valores mobiliários no exterior	1 106,80	1 053,30	0,42	0,19
	Obrigações por repasses no exterior	1,9	2,20	0,00	0,00
	Debêntures	16,2	0	0,01	0,00
1.2	Recursos oficiais (Fundos Fiscais ou Parafiscais e Assemelhados)	85 419,95	154 093,10	32,68	27,91
	Fundo PIS/PASEP	0	19 525,20	0,00	3,54
	Fundo da marinha mercante	0	1 917,80	0,00	0,35
	Depósitos especiais – FAT	0	11 704,70	0,00	2,12
	FAT constitucional (dívida subordinada).	0	51 437,60	0,00	9,32
	Outras obrigações vinculadas ao tesouro nacional	236	0	0,09	0,00
	Repasse no país (outros)	12 105,40	348,1	4,63	0,06

(continúa)

Passivo	(conclusão)			
	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
Repases do exterior - instituições multilaterais	1 191,60	12 985,10	0,46	2,35
Recursos para destinação específica	165,63	180	0,06	0,03
Repases financeiros	0	0	0,00	0,00
Obrigações por fundos e programas sociais, Financeiros e de desenvolvimento	8 541,40	5 421,40	3,27	0,98
FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste)	4 182,40	12 654,80	1,60	2,29
Fundos financeiros e de desenvolvimento	1 037,70	1 776,40	0,40	0,32
FNO	1 548,90	3 975,60	0,59	0,72
Repases do exterior	14,62	0	0,01	0,00
Obrigações por empréstimos – empréstimos no exterior	351,7	147	0,13	0,03
Repases interfinanceiros	26,6	28	0,01	0,01
Obrigações por repases no exterior	200,2	1 297,00	0,08	0,23
FGTS	18 182,50	4 914,20	6,96	0,89
Obrigações por repases do país - instituições oficiais	9 848,80	2 155,50	3,77	0,39
Obrigações por empréstimos - empréstimos no país	26 278,00	19 809,90	10,05	3,59
Relações interdependências	25	83	0,01	0,02
FCO	1 483,50	3 731,80	0,57	0,68
1.3 Obrigações diversas (fiscais, previdenciárias e outras)	23 454,59	43 400,62	8,97	7,86
Impostos e contribuições	787,1	800,8	0,30	0,15
Contingências trabalhistas e cíveis	10 742,60	8 194,20	4,11	1,48
Contingências fiscais	411,2	0	0,16	0,00
Outras	5 816,19	19 450,54	2,23	3,52
Fiscais e previdenciárias	1 651,50	2 182,51	0,63	0,40
Sociais e estatutárias	133,8	373,07	0,05	0,07
Outras dívidas subordinadas elegíveis a capital	0	448,2	0,00	0,08
Relações interdependências	403,5	1 366,40	0,15	0,25
Carteira de câmbio	2 061,90	4 471,10	0,79	0,81
Negociação e intermediação de valores	1 368,20	3 835,00	0,52	0,69
Operações com cartões de crédito e credores diversos no país	0	2 100,30	0,00	0,38
Recebimentos e pagamentos a liquidar (inclusive correspondentes)	59,9	74,1	0,02	0,01
Resultados de exercícios futuros	18,7	104,4	0,01	0,02
2. Recursos próprios	22 577,81	32 858,89	8,64	5,95
3. Erros & omissões	-191,95	-157,62	-0,07	-0,03
Total do passivo	261 395,83	552 192,49	100,00	100,00

Ativo	R\$ milhões		Porcentajes	
	dez/95	dez/02	dez/95	dez/02
1. Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	29 789,97	42 137,18	11,40	7,63
2. Títulos e valores mobiliários	45 891,58	180 772,23	17,56	32,74
3. Operações de crédito	112 795,18	189 000,49	43,15	34,23
3.1 Operações de crédito de curto prazo	...	59 954,48	...	10,86
3.2 Operações de crédito de longo prazo	...	119 470,01	...	21,64
3.3 Operações de crédito dos Bancos Estaduais	8 623,00	9 576,00	3,30	1,73
4. Provisões para créditos de liquidação duvidosa	-15 644,67	-15 197,11	-5,99	-2,75
5. Saldo líquido das demais contas	82 016,94	120 309,18	31,38	21,79
6. Repasses ao sistema financeiro privado	6 546,83	35 170,52	2,50	6,37
Total do ativo	261 395,83	552 192,49	100,00	100,00

Notas: (1) Como não eram imediatamente disponíveis os dados abertos das operações do Ativo Circulante e do Ativo Realizável a Longo Prazo dos Bancos Estaduais, optou-se por apresentar o valor das suas operações de crédito em separado, linha 3.3, sem discriminação de prazo. Assim as linhas 3.1 e 3.2 que dão a abertura dos créditos das instituições financeiras de desenvolvimento no conceito mais amplo, entre curto e longo prazo, não incluem os Bancos Estaduais.

(2) Os critérios de consolidação são os mesmos dos Anexos II e X.

Anexo XVIII: Lista dos entrevistados

- Amaury Bier. Economista, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda (1998/2002).
- Antonio Gustavo Matos do Vale. Diretor do Banco Central do Brasil (Área de Liquidações e Desestatização).
- Armínio Fraga Neto. Economista, professor da PUC e da FGV. Foi Diretor de Assuntos Internacionais e Presidente do Banco Central do Brasil.
- Décio Tenerello. Vice-Presidente do Bradesco.
- Fábio Stefano Erber. Economista. Diretor do BNDES.
- Flora Valadares. Economista. Foi Presidente do BASA (1995/2002) e Secretária de Fazenda do Estado do Acre (1978/1982).
- Francisco José de Siqueira. Advogado. Procurador Geral do Banco Central.
- José Mauro Carneiro da Cunha. Diretor e Vice-Presidente do BNDES (1991/2001).
- Luiz Otávio de Freitas. Advogado do BNDES (1971 a 1982). Foi Chefe do Contencioso do Banco de 1979 a 1982.
- Marcelo Lara Resende. Economista do IPEA. Vice-Presidente do BEMGE — Banco do Estado de Minas Gerais (1994-1995).
- Nilson Holanda. Economista, Presidente do BNB (1974/1979).
- Paulo Cavalheiro. Diretor do Banco Central do Brasil (Área de Fiscalização)
- Ricardo Conceição. Vice-Presidente do Banco do Brasil.
- Ruy Coutinho. Advogado do BNDES. Ex-Chefe do Departamento de Relações com o Governo e da Representação do Banco em Brasília.
- Sérgio Darcy da Silva Alves. Economista. Diretor do Banco Central do Brasil (Área de Normas).
- Tereza Grossi Togni. Diretora de Fiscalização do Banco Central. (2000 a 2003).
- Vanio Aguiar. Chefe do Departamento de Supervisão Indireta do Banco Central do Brasil.

Bibliografía

- Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE),(1994), “Financiamento do Desenvolvimento”, Rio de Janeiro.
- Banco Central do Brasil, Secretaria Executiva da Diretoria, “Bancos Públicos Estaduais – Origens da ‘Questão BE’s’ e Perspectivas do Setor”, série pronunciamentos nº 6.
- Booz-Allen (2000), “Diagnóstico das Instituições Financeiras Federais. Brasília”, *Ministério da Fazenda*. Texto divulgado para audiência pública.
- CEPAL (2002), “Crescer com Estabilidade – O financiamento do desenvolvimento no novo contexto internacional”. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- da Costa Neto, Yttrio Corrêa (2004), “BANCOS OFICIAIS NO BRASIL: Origem e Aspectos do Seu Desenvolvimento”. Brasília, Banco Central do Brasil.
- de Krivoy, Ruth (2000), “COLLAPSE: The Venezuelan Banking Crisis of '94”, Group of Thirty, Washington, D.C.
- Ferraz, João Carlos et alii (2003), “Liberalização econômica e desenvolvimento”. São Paulo, Editora Futura.
- Salviano Junior, Cleofas (2004), “BANCOS ESTADUAIS: dos problemas crônicos ao PROES”. Brasília, Banco Central do Brasil.
- Titelman, Daniel “Finanzas para el desarrollo productivo”, mimeo.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****financiamiento del desarrollo****Números publicación:**

1. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
2. Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
3. Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buirá (LC/L.549), 1990.
4. Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
5. La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
6. Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
7. El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
8. Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
9. Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
10. ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
11. La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
12. Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
13. Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
14. Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
15. Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
16. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
17. La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
18. Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
19. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
20. Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
21. Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
22. La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
23. Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosín y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
24. Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
25. El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
26. Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
27. Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
28. El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
29. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.

30. Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
31. Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
32. Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
33. Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
34. Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
35. Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
36. Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
37. Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
38. Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
39. Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
40. Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
41. Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
42. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
43. Choques, respostas de política económica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
44. Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
45. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
46. Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
47. La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
48. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
49. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
50. La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
51. Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
52. A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
54. Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
55. El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
57. Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
58. Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
59. Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
60. Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
61. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
62. Acceso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
63. Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzales Arrieta (LC/L.1045), 1997.
64. Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.

65. Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
66. Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis A. Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
67. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
68. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
69. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
70. Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
71. Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
72. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
73. Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
74. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
75. El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
76. Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
77. El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
78. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
81. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamiento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
84. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
85. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
87. Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales Number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
88. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales Number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
89. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
93. Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)

94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinícius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Sales Number: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.00), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Sales Number: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Sales Number: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea, (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)
119. La banca multilateral de desarrollo en América Latina, Francisco Sagasti, (LC/L.1731-P), N° de venta: S.02.II.G.42 (US\$10.00), 2002. [www](#)
120. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Juan Carlos Requena, (LC/L.1747-P), N° de venta: S.02.II.G.59 (US\$10.00), 2002. [www](#)
121. Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility, Daniel Titelman, (LC/L.1746-P), Sales Number: E.02.II.G.58 (US\$10.00), 2002. [www](#)

122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta, (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E., (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)
124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder, (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman, (LC/L.1849-P), Sales Number: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López, (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Víctor E. Tokman, (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)
128. Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas., Raquel Szalachman, (LC/L.1878-P), N° de venta: S.03.II.G.45 (US\$10.00), 2003. [www](#)
129. Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the celtic tiger, Peadar Kirby, (LC/L.1879-P), Sales Number E.03.II.G.46 (US\$10.00), 2003. [www](#)
130. Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas a hogares, Javier Herrera y Nancy Hidalgo, (LC/L.1880-P), N° de venta S.03.II.G.49 (US\$10.00), 2003. [www](#)
131. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas, Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros (LC/L.1913-P), N° de venta S.03.II.G.71 (US\$10.00), 2003. [www](#)
132. Macroeconomic volatility and social vulnerability in Brazil: The Cardoso government (1995-2002) and perspectives, Roberto Macedo (LC/L.1914-P), Sales Number E.03.II.G.72 (US\$10.00), 2003. [www](#)
133. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.1917-P), N° de venta S.03.II.G.73 (US\$10.00), 2003. [www](#)
134. Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal, Daniel Titelman y Andras Uthoff (LC/L.1919-P), N° de venta S.03.II.G.74 (US\$10.00), 2003. [www](#)
135. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, (LC/L.1929-P), N° de venta S.03.II.G.84 (US\$10.00), 2003. [www](#)
136. Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena, Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán Cox, (LC/L.1930-P), N° de venta S.03.II.G.86 (US\$10.00), 2003. [www](#)
137. La banca de desarrollo y el financiamiento productivo, Daniel Titelman, (LC/L.1980-P), N° de venta S.03.II.G.139 (US\$10.00), 2003. [www](#)
138. Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa, Enrique Román, (LC/L.1981-P), N° de venta S.03.II.G.140 (US\$10.00), 2003. [www](#)
139. Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos, Iris Villalobos, Arie Sanders y Marieke de Ruijter de Wildt, (LC/L.1982-P), N° de venta: S.03.II.G.141 (US\$10.00), 2003. [www](#)
140. Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions «macro» de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira, et Pierre Salama, (LC/L.2001-P) N° de vente: F.03.II.G.162 (US\$10.00), 2003. [www](#)
141. Las redes de protección social: modelo incompleto, Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez, (LC/L.2067-P), N° de venta S.04.II.G.10 (US\$10.00), 2004. [www](#)
142. Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres, Jessica Cuadros y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.2070-P), N° de venta S.04.II.G.13 (US\$10.00), 2004. [www](#)
143. Macroeconomía y pobreza: lecciones desde latinoamérica, Luis Felipe López-Calva y Mabel Andalón López, (LC/L.2071-P), N° de venta S.04.II.G.14 (US\$10.00), 2004. [www](#)
144. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.2090-P), N° de venta S.04.II.G.29 (US\$10.00), 2004. [www](#)
145. Microfinanzas en Bolivia, Jorge MacLean, (LC/L. 2093-P) N° de venta: S.04.II.G.32 (US\$10.00), 2004. [www](#)
146. Asimetrías, comercio y financiamiento en el área de libre comercio de las Américas (ALCA), y en América Latina y el Caribe, Héctor Assael, (LC/L.2094-P), N° de venta S.04.II.G.31 (US\$10.00), 2004. [www](#)
147. Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sector financiero, Molly Pollack y Alvaro García, (LC/L.2142-P), N° de venta S.04.II.G.69 (US\$10.00), 2004. [www](#)
148. Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el “convidado de piedra” del sistema financiero chileno, Gonzalo Rivas, (LC/L.2143-P), N° de venta S.04.II.G.70 (US\$10.00), 2004. [www](#)

149. Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América latina, Alejandro Gutierrez, (LC/L.2165-P), N° de venta S.04.II.G.93 (US\$10.00), 2004. [www](#)
150. Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad, Víctor E. Tokman, (LC/L.2187-P), N° de venta S.04.II.G.115 (US\$10.00), 2004. [www](#)
151. Sistema previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma, Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka, (LC/L.2219-P), N° de venta S.04.II.G.139 (US\$10.00), 2004. [www](#)
152. Alternativas para reducir la discriminación y la segmentación por riesgo en el sistema de salud chileno, Stephen Blackburn, Consuelo Espinosa y Marcelo Tokman (LC/L.2221-P), N° de venta S.04.II.G.143 (US\$10.00), 2004. [www](#)
153. La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en latinoamérica frente al caso colombiano, Beatriz Marulanda y Mariana Paredes, (LC/L.2248-P), N° de venta S.05.II.G.6 (US\$10.00), 2004. [www](#)
154. Evolución, perspectivas y diseño de políticas sobre la banca de desarrollo en el Perú, Marco Castillo Torres, (LC/L.2274-P), N° de venta S.04.II.G.25 (US\$10.00), 2005. [www](#)
155. A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento, Carlos Eduardo de Freitas, (LC/L.2328-P), N° de venta P.05.II.G.115 (US\$10.00), 2005. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: