

## Bancos públicos: Erros velhos a evitar

Márcio G. P. Garcia<sup>1</sup> e Fábio M. Sanches<sup>2</sup>

Com eleições presidenciais daqui a poucos meses, seria desejável deixar de lado a polarização agressiva para debater os graves problemas do país e de sua economia. Nesse espírito, discute-se aqui o papel dos bancos públicos, extraindo lições dos erros já cometidos, para que não sejam repetidos. Nesta discussão, baseamo-nos em nosso artigo em coautoria com Paulo Capeleti, recém-publicado no *Journal of Banking and Finance*, intitulado *Countercyclical credit policies and banking concentration: Evidence from Brazil*.<sup>3</sup>

A grande crise financeira internacional de 2008 (GCFI) fez crescer o interesse mundial por bancos públicos. Afinal, o sistema financeiro internacional colapsou após a quebra do banco de investimento Lehman Brothers, nos EUA, e os governos tiveram que agir com mão pesada para manter o crédito circulando. Crédito é absolutamente indispensável para a produção. Sem ele, o PIB colapsa, destruindo empregos, empobrecendo a população e criando miséria. Nesse contexto é que a ação dos bancos públicos foi muito valorizada, por terem ajudado a mitigar os danos da contração do crédito na esteira da GCFI.

Nosso artigo tem dois propósitos. O primeiro é entender (e medir) se expansões do crédito público têm impactos diferenciados quando são feitas nas fases de baixa atividade econômica (ação contracíclica) e quando ocorrem com a economia em expansão (ação procíclica). O segundo é entender como o grau de competição no setor bancário pode alterar os efeitos de tais políticas creditícias sobre a economia real.

Para isso, começamos por medir empiricamente como a maior ou menor ação de bancos públicos afetou o crescimento dos municípios brasileiros.<sup>4</sup> Os resultados indicaram que a expansão do crédito público teve seu maior efeito em 2009,<sup>5</sup> quando visava combater os efeitos negativos da GCFI no Brasil. Também concluímos que os resultados benéficos da expansão do crédito público foram tão maiores quanto mais concentrados os mercados bancários locais.

Para poder interpretar os resultados empíricos, lançamos mão de um modelo da economia brasileira no qual bancos públicos e privados competem nos mercados de crédito. Três importantes resultados advieram de calibrações numéricas do modelo. O primeiro é que a

---

<sup>1</sup> Pesquisador Visitante na MIT Sloan School of Management, Professor Titular do Departamento de Economia da PUC-Rio, Cátedra Vinci Partners, escreve mensalmente neste espaço (<https://sites.google.com/view/mgpgarcia>).

<sup>2</sup> Professor da Norwegian Business School (BI) e do Insper.

<sup>3</sup> Disponível em <https://authors.elsevier.com/a/1fP3n1M2rGOCB0>.

<sup>4</sup> Um problema para tal estudo é que o próprio volume de crédito público alocado a um dado município está correlacionado com características não observáveis do município que também afetam o crescimento da economia local. Lidamos com tal problema de identificação econométrica via uma técnica descrita no artigo, fazendo uso do fato de que expansões de crédito público são decididas nacionalmente, enquanto o impacto dessas nos municípios depende da extensão da presença local de bancos públicos.

<sup>5</sup> Usamos dados municipais para o período 2009-2014.

ação contracíclica dos bancos públicos é mais efetiva para promover o crescimento econômico do que a ação procíclica.

O segundo é que a maior efetividade da ação contracíclica é explicada pelo fato de que mais empréstimos de bancos públicos em tempos bons (ação procíclica) tendem a simplesmente ocupar o lugar que seria ocupado por empréstimos de bancos privados, não afetando a economia. Já em períodos de crise (ação contracíclica), os bancos privados emprestam menos, e os empréstimos públicos têm mais efeito sobre a produção.

Por fim, o modelo mostra que quanto mais concentrado é o mercado bancário, maior o efeito do crédito público. Num mercado hipotético de concorrência perfeita, o crédito público apenas deslocaria o crédito privado, sem afetar a economia real. Portanto, a estrutura do mercado de crédito é importante para os impactos das políticas de crédito público sobre o PIB e sobre o emprego.

Que importância têm tais resultados na prática? O gráfico mostra que a GCFI, em 2008, fez despençar a taxa de expansão do crédito privado, queda essa que foi mitigada pelo crédito público, que chegou a crescer, em termos reais, acima de 30% em 12 meses (ação contracíclica). Com a economia voltando a crescer em 2010, o crédito privado voltou a crescer a dois dígitos, ao par com o crédito público. O aquecimento excessivo da economia em 2010, que aumentou significativamente a inflação, exigiu medidas macroprudenciais, lançadas após a disputa presidencial daquele ano, com intuito de conter a expansão do crédito. Surpreendentemente, após a posse da nova presidente, os bancos públicos foram lançados, em 2011, em nova fase de expansão (ação procíclica). Como se sabe, tal iniciativa não só não conseguiu trazer o almejado crescimento econômico, como exauriu os bancos públicos, que não puderam exercer sua efetiva ação anticíclica quando sobreveio a longa recessão de 2014-2016.

Injeções excessivas e extemporâneas de crédito público não só são onerosas em termos fiscais, como ineficazes para obter crescimento econômico. O que, mais uma vez, sugere que o melhor é manter os bancos públicos fora da política.

# Taxa de Crescimento do Crédito em 12 meses

## Bancos Públicos e Privados

