

Eficiência bancária e os bancos públicos

Por Luiz F. de Paula e João de Faria Júnior

Instituições federais conseguem apoiar o crédito na economia e manter a eficiência nos seus resultados

Os bancos públicos brasileiros vêm, em maior ou menor grau, nos últimos anos, apresentando uma certa convergência operacional em relação aos demais bancos privados. Pelo menos no caso dos grandes bancos federais, o desempenho favorável cumpre uma "funcionalidade" que é de gerar lucros a serem transferidos ao Tesouro Nacional, ajudando a compor os superávits fiscais primários. Contudo, tal desempenho tem que ser compatibilizado com funções especiais a serem cumpridas pelos bancos públicos, como, por exemplo, permitir o acesso a contas e serviços bancários por parte da população de baixa renda, programas de microcrédito, operacionalização de programas.

Em que pese a estratégia recente dos grandes bancos varejistas de segmentação de clientela (alta/baixa renda etc.), o que poderia ser visto como um fator de inclusão social, as condições de tal inclusão ou é insuficiente e/ou implica em uma situação de "exploração financeira" em que o acesso a serviços financeiros é feito a preços bem mais elevados em termos de tarifas e taxas de empréstimos cobradas. Assim, a funcionalidade dos bancos públicos resulta da existência de "falhas" ou "insuficiência" do mercado financeiro no atendimento das necessidades de serviços financeiros por parte dos agentes econômicos.

Fazer "mais do mesmo", isto é, ter atuação igual à dos bancos privados, não justifica a existência de bancos públicos; assim, tais bancos devem compatibilizar suas funções econômico-sociais específicas com algum grau de eficiência operacional. Uma gestão republicana dos bancos públicos deve englobar essas duas dimensões.

Evidentemente, tal esforço não é fácil, pois implica em: 1) dimensionar qual deve ser o papel dos bancos públicos; 2) avaliar a diversidade do papel dos diversos bancos públicos, já que se trata de um grupo heterogêneo; 3) entender as recentes mudanças dos bancos varejistas, que passam a funcionar cada vez mais como "supermercados de serviços bancários"; e 4) criar critérios de aferição para se avaliar a eficiência (em suas várias dimensões) dos bancos públicos.

Eficiência bancária pode ser dividida, grosso modo, em termos de eficiência microeconômica e eficiência macroeconômica. A eficiência microeconômica convencionalmente inclui uma dimensão operacional (minimização de custos) e uma dimensão de geração de receitas (maximização de lucros). A eficiência macroeconômica, por sua vez, está relacionada a externalidades (como operacionalização dos sistema de pagamentos), aspectos regulatórios (estabilidade

do sistema financeiro), apoio a produção e ao investimento via concessão de créditos no volume e modalidade adequada para dar suporte a tais atividades.

Criar critérios para avaliar essas dimensões da eficiência bancária, em particular dos bancos públicos, é um desafio a ser enfrentado. Tradicionalmente, a literatura convencional realiza a aferição da eficiência bancária utilizando "fronteiras de eficiência", que corresponde às melhores práticas do segmento avaliado. A técnica de Análise Envoltória de Dados (DEA) é capaz de avaliar o grau de eficiência relativa de unidades produtivas que realizam uma mesma atividade quanto à utilização dos seus recursos. O modelo é baseado num problema de programação fracionária onde a medida de eficiência é obtida pela razão da soma ponderada dos produtos pela soma ponderada dos insumos.

Na sequência efetuamos um exercício simples de mensuração da eficiência dos bancos públicos vis-à-vis os bancos privados (o artigo completo pode ser obtido junto aos autores). Utilizamos um "modelo de crédito" que tem como insumos: despesas de pessoal e administrativa, depósitos totais, e permanente e imobilizado de arrendamento; e como produto: operações de crédito e arrendamento mercantil.

A utilização das despesas de pessoal e administrativa e depósitos totais como insumos básicos dos bancos é bastante intuitiva, sendo que a utilização do item "permanente e imobilizado de arrendamento" justificada em função da importância para a atividade bancária varejista de investimentos em infraestrutura. A operação de crédito, por sua vez, é o principal output do banco, e esse modelo objetiva justamente avaliar a eficiência do banco em sua atividade de intermediação financeira. Assim, o modelo combina uma dimensão microeconômica (minimização de custos) com uma dimensão macroeconômica (maximização na oferta de crédito). Uma óbvia limitação é que o mesmo considera que "ofertar mais crédito, dado um conjunto de insumos, é melhor", mas não considera aspectos mais qualitativos, como a natureza do crédito concedido.

Foram usados dados semestrais do Relatório "50 maiores bancos", publicado no site do Banco Central, para o período 2001-2009, incluindo uma amostra de bancos públicos federais (Banco do Brasil, CEF, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia), bancos públicos estaduais (Nossa Caixa, Banrisul, Banestes e BRB), bancos privados nacionais (Bradesco, Itaú, Safra e Unibanco) e bancos estrangeiros (ABN-Amro, Citibank, HSBC e Santander). Quando um banco foi adquirido por outro, ele sai a partir daí da amostra. Os resultados são apresentados no gráfico.

Observa-se, de modo geral, no modelo de crédito, uma melhoria na eficiência nos quatro segmentos analisados, sendo que os bancos públicos federais apresentaram uma taxa de crescimento elevada na eficiência a partir de 2003, até atingir patamares superiores a 90%, acima dos demais segmentos. O papel anticíclico dos bancos públicos federais em 2008-2009 parece estar relacionado a uma melhoria na eficiência de crédito desses bancos. Já os bancos públicos estaduais apresentaram, em média, uma eficiência no crédito menor em relação aos demais segmentos no período analisado, ainda que com uma melhoria acentuada a partir de 2008.

O exercício realizado sugere que os bancos públicos, em especial os bancos públicos federais, parecem estar de algum modo conseguindo - sobretudo no período mais recente - conjugar seu papel de apoio ao crédito na economia com a eficiência nos seus resultados. Evidentemente, aspectos qualitativos relacionados ao papel e à

gestão dos bancos públicos na economia podem e devem complementar uma análise de natureza puramente empírica.

Luiz Fernando de Paula é professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ) e presidente da Associação Keynesiana Brasileira (AKB).

Email: luizfpaula@terra.com.br

João Adelino de Faria Júnior é mestre em Economia pela FCE/UERJ

Email: joao.adelino@hotmail.com