



Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19

Esta nota é parte de uma série produzida pelo Departamento de Finanças Públicas para ajudar os países membros a enfrentar a situação de emergência causada pela COVID-19. As opiniões aqui expressas são as do corpo técnico do FMI e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

O apoio dos bancos públicos às famílias e empresas¹

Em vista das circunstâncias extraordinárias impostas pela pandemia de COVID-19, os bancos públicos – caso estejam financeiramente sólidos e disponham de recursos suficientes – podem aumentar temporariamente seu apoio às famílias e empresas, sobretudo na forma de empréstimos (subsidiados) e garantias de empréstimos. Uma vantagem dos bancos públicos é sua capacidade de alcançar grandes e pequenas empresas, assim como as famílias e os governos subnacionais. Várias economias avançadas e de mercados emergentes já anunciaram planos nesse sentido. A experiência com a crise financeira mundial mostra que empréstimos e garantias de bancos públicos podem surtir efeito, mas envolvem riscos e custos fiscais. É necessário assegurar um alto grau de transparência e uma lógica clara para esse tipo de intervenção, avaliar e divulgar os riscos e custos, tomar medidas para mitigar os riscos e incluir disposições no orçamento.

Os bancos públicos são outra ferramenta de política para ajudar a conter as consequências econômicas da pandemia. Os países estão adotando muitas medidas de política fiscal, financeira e monetária em vista da gravidade do choque. Os bancos públicos – caso estejam financeiramente sólidos e disponham de recursos suficientes – podem ser usados para complementar esses esforços, sobretudo nos casos em que os bancos privados estão relutantes em emprestar, mesmo com garantias públicas, dados os riscos ou custos operacionais. Para apoiar os objetivos das políticas públicas, os bancos públicos podem:

- Suprir temporariamente a lacuna da oferta insuficiente de crédito pelos bancos privados em tempos de crise ao fornecer garantias ou empréstimos, inclusive a taxas subsidiadas. Isso é especialmente útil no caso dos grupos vulneráveis, como micro e pequenas empresas e trabalhadores autônomos, que provavelmente não conseguirão empréstimos em condições acessíveis. Além disso, proporcionará alívio a empresas e famílias para que consigam honrar ou rolar suas dívidas e pagar salários, aluguéis

¹ Elaborada por Paulo Medas e Elif Ture.

ou contas de serviços públicos. Os bancos públicos (ou outras instituições financeiras do Estado) também podem ser usados para administrar os programas do governo de garantia de empréstimos.

- Prestar apoio, por exemplo, na forma de empréstimos e participações, a grandes empresas estratégicas que enfrentem graves restrições de financiamento devido aos custos sanitários e econômicos da pandemia².
- Apoiar o financiamento de bancos privados – por exemplo, por meio de operações de repasse (concedendo empréstimos por intermédio de bancos privados) – e liquidez. Os bancos públicos podem ser vistos como mais seguros do que os bancos privados em tempos de crise, sustentam uma base de depósitos mais estável (bancos comerciais públicos) e desfrutam de acesso aos mercados de capitais.
- Empréstimo aos governos locais para fazer face ao impacto da pandemia sobre a saúde e a economia.

Vários países estão intensificando o crédito à economia por intermédio de seus bancos públicos comerciais ou de desenvolvimento:

- Na Alemanha, o governo federal aumentou sua estrutura de garantias para seu banco de desenvolvimento, o KfW, em cerca de 362 bilhões de euros (de um total de recursos de 822 bilhões de euros) para facilitar os empréstimos às empresas e aos autônomos. A Itália está [apoiando](#) o banco estatal de desenvolvimento Cassa Depositi e Prestiti mediante um fundo recém-criado no Tesouro para garantir pelo menos 10 bilhões de euros em empréstimos para pequenas e médias empresas (PME). A França [anunciou](#) garantias de 300 bilhões de euros para empréstimos bancários a empresas afetadas, cuja administração caberá a um banco estatal de desenvolvimento, além dos planos já [anunciados](#) de ampliar as garantias para empréstimos a PME pelo banco estatal de investimento BPI. No Japão, o governo lançou um programa de apoio financeiro de 1,6 trilhão de ienes, destinado principalmente à micro, pequena e média empresa, por meio da Japan Finance Corporation e outras instituições, abrangendo empréstimos sem juros e sem garantia às empresas afetadas. Já o Reino Unido [lançou](#) um programa de crédito para PME cujas operações foram interrompidas pelo coronavírus, administrado pelo banco estatal britânico British Business Bank (BBB) e destinado a fornecer aos credores uma garantia de 80% para empréstimos de até 1,2 milhão de libras e um subsídio para os pagamentos de juros. Finalmente, o Banco Europeu de Investimento (BEI) propôs uma garantia de crédito pan-europeia de 25 bilhões de euros, ora em discussão no Eurogrupo.
- Entre os mercados emergentes, os dois grandes bancos comerciais estatais brasileiros, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, anunciaram um aumento de 150 bilhões de reais em linhas de crédito para apoiar governos locais, PME, empresas e famílias afetadas pela crise do coronavírus. O banco de desenvolvimento da Colômbia, Bancoldex, vai conceder empréstimos (repasse) a PME e trabalhadores autônomos. Na Turquia, os principais bancos de depósitos públicos, Ziraat Bank, Vakifbank e Halkbank, anunciaram várias medidas, como adiamentos de curto prazo do pagamento de empréstimos, sem cobrança de juros; a oportunidade de reestruturar empréstimos empresariais com períodos de carência de até seis meses (mais longos para empresas de turismo e transportes) e a elevação dos limites de crédito de modo geral e, em especial, para empresas que mantenham os

² Ver a nota “O apoio do setor público às empresas”.

empregados para pagar os salários. Os bancos estatais também estão sendo usados na Coreia do Sul para conceder empréstimos a empresas duramente atingidas, como as companhias aéreas. O Banco de Desenvolvimento Social da Arábia Saudita aprovou um programa de 12 bilhões de riais para apoiar PME e famílias de baixa renda.

A experiência passada, inclusive com a crise financeira mundial, mostra que a ação dos bancos públicos pode surtir efeito, mas também envolve riscos e custos fiscais. Durante a crise financeira mundial, bancos públicos comerciais e de desenvolvimento foram usados tanto em economias avançadas como em desenvolvimento para combater a crise de crédito privado e sustentar a economia. Vários países injetaram capital em seus bancos públicos para rolar empréstimos ou ampliar o crédito para pequenas empresas e exportadores (Canadá, Chile), grandes empresas (Brasil) ou o setor empresarial (Polônia). Outros países aumentaram os limites de crédito de seus bancos públicos (Coreia, Finlândia) ou criaram novas linhas de crédito (Índia, Tunísia) e programas especiais de garantia (México) para que os bancos públicos apoiassem setores essenciais. No entanto, há limites para essa atuação. A expansão dos mandatos exige mais financiamento para que os bancos públicos preservem a estabilidade financeira; contudo, grandes injeções de capital ou empréstimos a bancos públicos (sobretudo os de desenvolvimento) podem pressionar o ente soberano cuja dívida pública já é elevada. Além disso, se os bancos públicos aumentarem consideravelmente os empréstimos, isso pode enfraquecer o monitoramento e a avaliação de riscos – e, de forma mais ampla, a governança. Faz-se necessário um alto grau de escrutínio dessas operações excepcionais e temporárias³.

Os programas de apoio devem ser concebidos com as devidas salvaguardas e ser transparentes para assegurar a prestação de contas e conter os custos fiscais. As atividades dos bancos públicos nessas condições extraordinárias inevitavelmente envolverão riscos grandes e complexos. Toda decisão sobre o uso de bancos públicos deve levar em conta as implicações para a estabilidade financeira e as finanças públicas. Para garantir a estabilidade financeira, os programas de apoio devem receber recursos suficientes e os governos devem estar prontos para apoiar os bancos (inclusive por meio de recapitalização). Isso justifica cautela, sobretudo no caso dos governos cujas dívidas são elevadas. As lições de experiências anteriores destacam a importância de criar salvaguardas para evitar uma interferência política indevida e assegurar a transparência e o monitoramento eficaz dessas atividades⁴:

- Os governos devem aprovar todo apoio financeiro aos bancos públicos por meio do processo orçamentário, e todo apoio para-fiscal concedido aos bancos públicos deve ser orçado e incluído na documentação do orçamento. De modo mais geral, os governos devem deixar claras as justificativas para a intervenção por meio dos bancos públicos, avaliar os possíveis custos e riscos fiscais das medidas (passando pela cobertura das perdas desses bancos), assegurar a existência de mecanismos para a aprovação centralizada e divulgar todas as medidas. No caso das garantias, os governos também devem quantificar o tamanho do risco e os possíveis custos fiscais futuros, considerar garantias parciais para limitar a exposição e encargos sobre as garantias baseados no risco, manter a

³ Ver a edição de abril de 2020 do relatório *Fiscal Monitor* (no prelo).

⁴ Ver também a publicação do Banco Mundial “*Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance*”.

capacidade de recuperar ativos e fazer provisões no orçamento para os custos previstos (ver a nota sobre “Gestão dos riscos fiscais em um ambiente de tensão”).

- Será necessária cautela se as deficiências em matéria de governança das instituições financeiras públicas forem significativas. Isso exigirá a criação de mecanismos para assegurar um alto grau de escrutínio das decisões dos bancos públicos para que elas estejam alinhadas com os objetivos das políticas públicas e sejam tomadas de forma transparente e com a devida imparcialidade. Uma possibilidade é usar repasses (por meio de bancos privados) e garantias de empréstimos nos casos em que as avaliações de crédito e a tomada de decisões forem deixadas para o setor privado.
- Princípios adequados de governança corporativa devem ser adotados, sobretudo no que tange à informação de riscos e os controles internos para ajudar a manter as instituições concentradas nos objetivos e minimizar perdas. Isso deve envolver medidas para que as decisões de crédito sejam tomadas com base em um entendimento completo do perfil de risco do tomador do empréstimo e com a avaliação das garantias. As garantias de empréstimos devem ser usadas como uma ferramenta de redução de risco, mas não devem eliminar a necessidade de os agentes de crédito fazer o necessário para originar empréstimos viáveis. Convém aos bancos continuar a pautar-se pela regulamentação prudencial e práticas de gestão de risco, bem como por práticas prudentes de classificação e provisionamento de empréstimos⁵.

⁵ Ver a [nota](#) sobre a “Resposta dos órgãos de regulação e supervisão para enfrentar o impacto do coronavírus”.