

Propostas para o Banco do Brasil público em um governo democrático e popular

APRESENTAÇÃO

Na reflexão e proposição do BB como uma instituição que contribua na liderança de um projeto de desenvolvimento sustentável e incluyente, faz-se necessário observar também a responsabilidade do seu controlador - o Estado brasileiro – na definição e implementação de estratégias e programas desse modelo de desenvolvimento, e na oferta de condições operacionais, financeiras e regulatórias para equacionar os apontados limites e condicionantes da “dimensão instrumental pública” do BB.

1. O desafio posto para este trabalho é contribuir no detalhamento das diretrizes e reflexões expostas no *Termo de Referência* elaborado pela **CONTRAF**, o qual aponta que o **Banco do Brasil (BB)**,

“(…) conglomerado financeiro, controlado pelo Estado, com parcela significativa de ações no mercado, presente em praticamente todo território nacional, com um corpo funcional qualificado, e com histórico e experiência ímpar em setores chaves para a economia”,

e identifica ainda uma

“lógica privada na administração do Banco, exigindo rentabilidade igual ou acima dos grandes bancos privados, e assim pressionando para que o BB replique estratégias semelhantes aos mesmos, secundarizando sua atuação como agente financeiro público, reduzindo continuamente a sua estrutura.”

2. Avançando, o documento aponta como diretriz para pensar o futuro, o compromisso do **BB**
“(…) com o desenvolvimento (social e econômico), com a sustentabilidade (própria e do país) e com a inclusão de todas as parcelas da sociedade”.
3. Corroborando a visão que atravessa o *Termo de Referência*, destacamos que é conhecida a dualidade em que se move o **BB**, o qual convive por um lado com uma “racionalidade empresarial privada”, e de outro, opera numa “dimensão instrumental pública” – como ocorreu no imediato pós-crise de 2008, quando atuou fortemente para ofertar liquidez no mercado interbancário, e no suporte à manutenção da oferta de crédito.
4. E, também observamos que essa dualidade de dimensões, que por vezes se complementam, por vezes se contradizem – e nesse caso, a resultante quase sempre pende para o interesse privado -, é que determinam o desempenho e a trajetória do **BB**.

Recuperar essa história no período recente, e repensar a importância da dimensão pública é o objeto desse trabalho.

5. Entretanto, é bom salientar que, muito embora quase sempre haja espaços na governança para revisar a ‘estratégia competitiva’ da instituição, a “dimensão instrumental pública” do **BB** atende a condicionantes e limites postos pela sua estrutura societária, pela sua natureza de ‘instituição financeira sistemicamente importante’ para a estabilidade do sistema financeiro, e pela ausência de objeto e vocação para elaboração de políticas públicas.
6. Portanto, na reflexão e proposição do **BB** como uma instituição que contribua na liderança de um projeto de desenvolvimento sustentável e includente, faz-se necessário observar também a responsabilidade do seu controlador - o Estado brasileiro – na definição e implementação de estratégias e programas desse modelo de desenvolvimento, e na oferta de condições operacionais, financeiras e regulatórias para equacionar os apontados limites e condicionantes da “dimensão instrumental pública” do **BB**.
7. Dito isso, apresentamos a estrutura desse documento, o qual conta com 4 outras seções. A próxima apresenta o **Contexto Macroeconômico** no qual se insere essa proposta incluindo a construção de um cenário avaliado como provável em 2023-24; na sequência são apresentadas iniciativas de **Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional**, enquanto medidas necessárias para a adoção de iniciativas desenvolvimentistas pelo **BB**, e demais bancos; a quarta seção trata de discutir a **Função Social do BB**; e por fim são apresentados os elementos constitutivos da **ECBB** e as **proposições de diretrizes para sua revisão**.

O CONTEXTO MACROECONÔMICO

Estamos numa quadra muito difícil: a economia está estagnada há tempos – no acumulado desde 2011 crescemos pouco mais de 7%. E, especialmente, a partir de 2015-16, as desigualdades sociais e regionais e a pobreza vieram se ampliando, num processo que se acelerou nesses anos de pandemia. Empresas fecharam, famílias e empresas estão muito endividadas, convivemos com baixas taxas de investimento. Enfim, o país empobreceu, e muito!

8. Ainda sofrendo as perdas de mais de 650 mil vidas, vítimas da Covid-19, o país fechou o ano de 2021 com um PIB de R\$ 8,7 trilhões e crescimento de 4,6%. Registre-se que esse resultado foi alcançado sobre a base de uma economia que houvera encolhido 3,9% no ano anterior.
9. E de fato, há pouco a comemorar. Segundo a PNAD Contínua do IBGE, no trimestre findo em março de 2022 a taxa de desocupação era de 11,1% - cerca de 11,9 milhões de desempregados -, e a renda real média mensal estava em R\$ 2.548,00, 8,7% menor que a apurada no mesmo período do ano anterior.
10. Em abril último, a inflação medida pelo IPCA/IBGE alcançou 1,06%, a maior taxa apurada para esse mês desde 1996. No acumulado de 12 meses chegou a 12,13%, maior valor em 12 meses desde outubro de 2003 (13,98%).
11. E, o mais crítico: estima-se que a inflação de alimentos alcançará 40% no acumulado dos três anos contado desde em 2020. E nesse ponto, cabe registrar que a pesquisa “*Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*”, realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan) e divulgada em abril de 2021, apontou que 116 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar e dentre essas, 43,4 milhões não contavam com alimentos em quantidade suficiente, e 19,1 milhões estavam passando fome.
12. O quadro desenhado com as “expectativas do mercado” para 2022 e 2023 também não é animador. A inflação não cede e o Banco Central deve insistir na sua receita de elevação de juros (mesmo para “enfrentar” uma inflação que sabidamente não é de demanda), a qual, aliada a uma política fiscal também restritiva, manterá a economia praticamente estagnada: as projeções indicam crescimento do PIB inferior a 1% nesses dois anos! (ver Tabela 1)

Tabela 1

Brasil - expectativas de mercado para indicadores macroeconomicos selecionados

Indicador	2022			2023		
	Ha 4 semanas	Ha 1 semana	em 29.04.22	Ha 4 semanas	Ha 1 semana	em 29.04.22
IPCA (% acumulado no ano)	6,97	7,65	7,89	3,80	4,00	4,10
PIB (% de crescimento anual)	0,52	0,65	0,70	1,30	1,00	1,00
SELIC (taxa % ao final do ano)	13,00	13,25	13,25	9,00	9,00	9,25

Fonte: FOCUS - Relatório de Mercado, 29.04.2022. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em 08.05.2022.

Elaboração própria.

13. Ou seja, se mantidas essas escolhas de política econômica há clara tendência de manutenção da taxa de desemprego acima de dois dígitos e de ampliação da extrema pobreza nos próximos meses, reforçando os movimentos recentes (ver Tabela 2).

Tabela 2

Brasil: evolução dos números da extrema pobreza, conforme CadÚnico¹

	Jun/16	Dez/18	Dez/21	Fev/22
Famílias	12.707.404	12.750.668	15.693.270	17.544.338
Pessoas	40.286.876	37.766.288	42.662.245	46.445.574

1 – Renda per capita mensal familiar até R\$ 105,00.

Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/saqi/vis/data3/date-explorer.php>>. Acesso em 08.05.2022.

Elaboração própria.

14. E, para complicar o quadro, a instabilidade nos campos da geopolítica e da economia internacional também entraram nessa equação de futuro. O conflito armado na Ucrânia trouxe elementos novos para esse cenário, ao ampliar os desajustes nas cadeias globais de produção e oferta de algumas *commodities*, especialmente alimentos, energia e outros derivados de petróleo. O resultado imediato tem sido a elevação de preços, consolidando movimentos presentes desde o início da pandemia da Covid-19.
15. Muito embora não se tenha segurança sobre a duração das sanções econômicas aplicadas à Rússia, muitos analistas já consideram que, no curto prazo, haverá um novo boom no preço das *commodities*, e crescentes movimentos de transição na direção de um rearranjo na estrutura produtiva e nas pautas de comércio exterior. E, adicionalmente, diante das medidas de bloqueio de acesso da Rússia às suas reservas internacionais, também podem ser esperadas, no médio prazo, iniciativas de instituição de novos arranjos financeiros regionais.
16. Dessa forma, num processo que dá continuidade às respostas de muitos dos países desenvolvidos à crise financeira de 2008, são esperadas novas iniciativas nacionais, de redefinição de estratégias de alocação da produção e ajustes em parcerias comerciais, tendo como importante pano de fundo a disputa pela hegemonia econômica, financeira e militar entre EUA (e seus aliados europeus) e a China.
17. Voltando a refletir sobre o país, estamos numa quadra muito difícil: a economia está estagnada há tempos – no acumulado desde 2011 crescemos pouco mais de 7%. E, especialmente, a partir de 2015-16, as desigualdades sociais e regionais e a pobreza vieram se ampliando, num processo que se acelerou nesses anos de pandemia. Empresas fecharam, famílias e empresas estão muito endividadadas, convivemos com baixas taxas de investimento. Enfim, o país empobreceu, e muito!

18. Então, como esse desenhado cenário internacional de novo “boom de commodities” poderia influenciar os rumos da economia brasileira? Dificilmente repetiremos a trajetória exitosa de 20 anos atrás... a estrutura produtiva mudou, a geopolítica e a economia global estão passando por transformações de direção e magnitude ainda muito incertas, e o futuro que necessitamos construir enquanto nação, além de passar pelo enfrentamento imediato das emergências sociais decorrentes desses tempos de desgoverno e pandemia da COVID-19, tem que ser mais inclusivo e sustentável nas dimensões social, ambiental e econômica.
19. Qual é o papel reservado ao Banco do Brasil e demais instituições financeiras num projeto nacional que privilegie a construção de um país mais inclusivo e sustentável? Para refletir sobre essa questão, desenhamos um cenário nos níveis macro da política e da economia, para então inserir o **BB**, e explorar potenciais caminhos e iniciativas que possam resgatar sua importância como ferramenta de fomento do desenvolvimento econômico e social do país.
20. Dada a gravidade do quadro econômico e social acima apresentado, e consideradas as emergências a enfrentar e as limitações político-institucionais do governo a ser empossado em janeiro de 2023 - especialmente em face das restrições do regime de política econômica e do orçamento anual já aprovado, além das dificuldades da concertação política de um amplo apoio parlamentar -, desenhamos um **“cenário de tratamento de emergências articulado a mudanças graduais”** que entendemos como possível nos dois primeiros anos do próximo governo, e, destacamos algumas diretrizes e iniciativas factíveis de ação político-governamental que impactariam efetivamente na dinâmica e na institucionalidade do sistema financeiro nacional, e que poderiam ser elementos motivadores para elaboração de novas diretrizes e iniciativas de revisão da Estratégia Corporativa do Banco do Brasil (ECBB) 2021-2025 (ver Quadro 1).

Quadro 1

Cenário base e alterações necessárias na ECBB 2021-25

Anos	Nível macro: intervenção possível	ECBB: mudanças de rota necessárias
2023-24	Adequação orçamentária para permitir a expansão dos programas sociais e de combate à fome; apoio a atividades intensivas na geração de emprego e renda; e alterações institucionais pró emprego, renda e melhoria de condições de vida;	Cumprir o mandato de interesse do acionista controlador; Promover alterações na estrutura administrativa na direção de maior controle e participação social, e articulação com o setor público; Rever taxa desejada de retorno; Rever remuneração dos acionistas; Ampliar operação própria no Microcrédito; e Ampliar oferta de crédito e outros produtos e serviços para o Pronaf alimentos de 1ª necessidade.
	Redirecionamento da regulamentação das atividades do SFN, concedendo maior poder ao Congresso Nacional; ampliando participação e controle sobre o CMN; e revisando legislações sobre Fundos Constitucionais, Fundos Garantidores, Microcrédito, Crédito Rural-Pronaf, Crédito Imobiliário, Programa de	Instituir Programas, produtos e serviços para iniciativas de desenvolvimento local/Microcrédito/Pronaf em parceria com outras IF e órgãos públicos; e Ampliar oferta de crédito para Pronaf, Micro e Pequenas Empresas e MEI, com utilização de Fundos Constitucionais e

reestruturação de dívidas das famílias, Micro e Pequenas Empresas e MEI; e	Fundos Garantidores.
Adequação da oferta de funding e capital regulatório para as operações de crédito direcionado, privilegiando as instituições públicas.	Rever Plano de Capital; e Instituir arranjos institucionais com o acionista controlador que assegure a crescente capitalização e/ou ampliação do capital regulatório das IF públicas.

Elaboração própria.

A REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Os desafios dessa Agenda: construir institucionalidades capazes de fazer valer o “Direito à Inclusão Financeira” e a “Função Social do Crédito” (os velhos problemas); enfrentar os riscos e impactos (e oportunidades) sobre o SFN oriundos das “Inovações de TIC” e das “Mudanças Climáticas” (os novos problemas-desafios); e aproveitar os espaços (re)abertos para projetos nacionais e regionais (produtivos e financeiros) de desenvolvimento como possibilidades (d) e desdobramentos das “novas geopolítica e economia política verde, pós-pandemia e pós-conflito militar da Ucrânia”.

21. Antes de detalhar as diretrizes e iniciativas específicas para a revisão da ECBB 2021-25, faremos uma breve retrospectiva sobre a regulamentação das atividades do Sistema Financeiro Nacional (SFN), nas últimas três décadas, dado que o enfrentamento dessa questão é uma das medidas-chave que compõe o cenário desenhado no Quadro 1, acima, e sua efetivação, ainda que gradual, teria impactos importantes sobre os elementos motivadores para elaboração de novas diretrizes e iniciativas de revisão da Estratégia Corporativa do Banco do Brasil (ECBB) 2021-2025.
22. Passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a qual expressou no seu artigo 192 o desejo e interesse social de orientar e estruturar o sistema financeiro “de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade”, e, no mesmo artigo, atribuiu competência ao Poder Legislativo para regulamentar as atividades do Sistema Financeiro Nacional (SFN), via lei complementar, constata-se que a história ainda não percorreu esses caminhos.
23. Ou seja, que repostas devemos dar a essas questões:
 - a) O SFN tem servido aos interesses da coletividade?

- a.1) A oferta de crédito concorre para atender a inclusão financeira e as necessidades da população de mais baixa renda?
- a.2) A regulamentação da oferta de crédito trata adequadamente, em termos de custos/prazos/*funding*/capital regulatório, a inclusão financeira e o atendimento da população de mais baixa renda?
- b) O SFN tem promovido o desenvolvimento equilibrado do País?
- b.1) A oferta de crédito concorre para equilibrar o desenvolvimento socioeconômico entre as regiões?
- b.2) A oferta de crédito concorre para atender as necessidades das Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME)?
- b.3) A regulamentação da oferta de crédito trata adequadamente, em termos de custos/prazos/*funding*/capital regulatório, o atendimento das diferentes necessidades setoriais/regionais/de porte das empresas?
- 24.** Mesmo com a ampliação da oferta de crédito, mensurada na relação Crédito / PIB, que saiu de 25% em 2002 e alcançou cerca de 54% em 2015, é notório que ainda há uma elevada exclusão financeira quando se observa a segmentação por renda/região/setor/porte de empresa.
- 25.** Dessa forma, é de suma importância a retomada dessa iniciativa de regulamentar as atividades do sistema financeiro – atualizando proposição elaborada pelo Movimento Sindical Bancário em 1992 -, para embasar a ação política, e ainda tendo por referência os princípios defendidos naquele documento, especialmente:
- i)** O necessário controle democrático das atividades do SFN pela sociedade;
 - ii)** A defesa dos bancos públicos como instrumentos para o desenvolvimento econômico e social do país;
 - iii)** O fortalecimento do crédito direcionado com condições especiais para financiar atividades de interesse social e estratégico para o país; e
 - iv)** O necessário compromisso de todas as instituições financeiras com sua função de fomentar o desenvolvimento econômico e social do país.
- 26.** Destacamos abaixo, de forma resumida, aspectos do tratamento dado ao tema, e alguns elementos novos que reestruturam as atividades do SFN e que devem ser considerados na construção de proposições de sua regulamentação.
- 27.** A regulamentação ainda está em aberto para muitos temas e quase sempre passou ao largo do Poder Legislativo. A ação do Executivo tem dominado o cenário, especialmente via Conselho Monetário Nacional (CMN) e Banco Central (BC). Atesta essa leitura, por exemplo, o fato de que a profunda reestruturação do SFN após o Plano Real, que consolidou esse modelo mais concentrado, privado e internacionalizado, ter sido integralmente realizada por iniciativas de legislação ordinária do Executivo (leis e decretos) que instituíram o PROER, PROES e PROEF, e autorizaram o ingresso de instituições estrangeiras, complementada por normativos do CMN e BC.

28. Em sua intervenção mais significativa nessa matéria, o Legislativo aprovou, em 2003, a Emenda Constitucional nº 40 (EC 40/2003), a qual alterou o artigo 192, suprimindo todos os incisos e parágrafos presentes em sua redação original e remetendo para leis complementares a regulamentação das matérias neles enumeradas. **Registre-se que além da aprovação do Fundo Garantidor de Crédito (por iniciativa administrativa do CMN), até essa data foi aprovada apenas a Lei Complementar 179/2021, que dispõe sobre os objetivos, autonomia e outras matérias relacionadas ao Banco Central do Brasil.**
29. Várias matérias tratando do tema – normas administrativas do CMN, lei complementar contemplando autonomia do BC, entre outras – foram objeto de questionamentos junto ao STF, e a compreensão dos posicionamentos dos ministros do STF se torna relevante na elaboração da estratégia de intervenção, nas arenas política e jurídica, dado que a composição do Supremo só sofrerá 3 alterações até 2028. Destacamos:
- A posição externada em vários momentos que a Lei 4.595/1964 foi recepcionada como Lei Complementar pela CF/1988, o que garante o escopo de atuação do CMN;
 - A posição externada na apreciação da Lei 9.069/1995 (Lei do Real) que validou a alteração da composição do CMN por lei ordinária; e
 - As posições externadas na apreciação da ADI 6.696/DF, segundo as quais conferir autonomia ao BC é uma opção de natureza política.
30. O desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) tem suportado muitas inovações no nosso ambiente doméstico, no trabalho, nos serviços sociais etc., e, ao alcançar o sistema financeiro passou gradualmente de suporte ao negócio para novo modelo de negócio: as *Fintechs*, do termo em inglês *financial technology*, que têm acarretado mudanças e impactos significativos nas atividades do SFN:
- Instituição de novos modelos de negócios – as instituições financeiras passam atuar com plataformas de prestação e serviços financeiros e de pagamentos -, por vezes concorrendo, por vezes fomentando e se associando a essas novas entrantes;
 - Precarização nas relações de trabalho, posto que o conceito de instituição financeira da Lei 4.595/1964 ainda em uso, não classifica essas empresas como instituições financeiras, o que submete seus trabalhadores a regimes de contratação e relação salarial em patamar abaixo do que vigora para os bancários;
 - “Assimetria Regulatória” favorável às *fintechs* em face dos requerimentos e obrigações impostas pela regulação e tributação aplicada às instituições financeiras “incumbentes”, também em função do conceito de instituição financeira da Lei 4.595/1964 ainda em uso;
 - Ampliação dos riscos operacionais (cibernéticos, em especial) e legais (proteção de dados pessoais dos clientes e investidores), oriundos das atividades dessas novas entrantes, que apesar de operar com amplo suporte nas TIC, possivelmente

ainda atendem a requisitos de gestão de riscos inadequada em face da natureza e características de seus modelos de negócios.

31. Adicionalmente, como um novo desafio às atividades do sistema financeiro (e à sua regulamentação), destacaríamos o papel das instituições financeiras na definição e implementação de um efetivo projeto de desenvolvimento sustentável, nas dimensões econômica, social e ambiental, com destaque para o enfrentamento das desigualdades e para apoiar e financiar a transição para uma economia de baixo carbono.
32. De forma complementar à compreensão da necessidade e importância de atualização da proposta de regulamentação do SFN, observado o **“cenário de tratamento de emergências articulado a mudanças graduais”** que desenhamos acima, parece bem adequado que a estratégia para sua construção, apresentação e debate na arena pública – atendendo também a exigência da nova redação do artigo 192 que dispõe que o SFN deve ser regulado por leis complementares, e à multiplicidade de temas em jogo (velhos, novos e nascentes) -, deve contemplar várias proposições articuladas e sequenciais, de forma a ter mais chances de aglutinar forças e apoios institucionais e êxito de aprovação no Legislativo.
33. Por fim, Os desafios dessa Agenda: construir institucionalidades capazes de fazer valer o “Direito à Inclusão Financeira” e a “Função Social do Crédito” (os velhos problemas); enfrentar os riscos e impactos (e oportunidades) sobre o SFN oriundos das “Inovações de TIC” e das “Mudanças Climáticas” (os novos problemas-desafios); e aproveitar os espaços (re)abertos para projetos nacionais e regionais (produtivos e financeiros) de desenvolvimento como possibilidades (d)e desdobramentos das “novas geopolítica e economia política verde, pós-pandemia e pós-conflito militar da Ucrânia”.
34. Tomando por referência o discutido no tópico anterior, apresentamos, de forma resumida, três proposições de iniciativas para regulamentação do SFN, as quais, ao contemplar obediência à diretriz do “controle democrático das atividades do SFN”, permitiriam recuperar algum controle sobre essa Agenda e assim, permitir aprovar outras iniciativas sobre os demais temas listados no Quadro 1.

1. **Proposta de Resolução do Congresso Nacional para instituir a “Comissão Mista Permanente de Assuntos do Sistema Financeiro Nacional”**

Considerando que as Comissões Mistas do Congresso Nacional possuem composição, competência e funções próprias, podendo ser criadas por: i) expressa previsão constitucional; ii) Resolução aprovada pelo Plenário do Congresso Nacional; ou iii) por Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e,

Considerando o papel propositivo e fiscalizador das atividades relacionadas à matéria financeira, cambial e monetária e às instituições financeiras;

Esta Proposta dispõe sobre a criação, no âmbito do Congresso Nacional, da Comissão Mista Permanente de Assuntos do Sistema Financeiro Nacional, destinada a, de modo contínuo, normatizar, acompanhar, monitorar, examinar,

fiscalizar e emitir parecer sempre que se tratar de ações referentes às políticas de moeda, crédito e as atividades das instituições financeiras no Brasil.

2. **Proposta de Projeto de Lei que dispõe sobre o “Conselho Monetário Nacional”, estabelecendo sua composição, competências e diretrizes de atuação.**

Considerando o entendimento do STF que a composição do CMN pode ser definida em Lei Ordinária, esta Proposta dispõe que ao Conselho Monetário Nacional cabe formular a política da moeda e do crédito, sempre de forma articulada com as demais políticas macroeconômicas, e com o objetivo de direcionar as atividades das instituições financeiras públicas e privadas para fomentar o desenvolvimento sustentável do país, nas dimensões econômica, social e ambiental, observado que o conteúdo proposto altera e atualiza o contido na Lei 4.595/1964.

3. **Proposta de Projeto de Lei Complementar que altera o disposto na Lei Complementar 179/2021.**

Considerando o pressuposto que o SFN e seus integrantes, BC incluso, devem estar submetidos ao controle social, prestando contas ao Congresso Nacional e à sociedade;

Considerando que além da proteção do nível de preços, também a proteção ao nível de emprego deve integrar com o mesmo status o mandato (objetivos fundamentais) do BC, os quais devem compor o critério para avaliação do desempenho da Diretoria da autarquia; e

Considerando que a política monetária deve estar articulada às demais políticas macroeconômicas, esta Proposta, altera o contido na Lei Complementar 179/2021.

35. Além dessas três proposições estruturantes para a construção e implementação da Agenda, cabe o registro que outros temas mais específicos merecerão propostas de regulamentação para dar consequência à estratégia de contemplar várias proposições articuladas e sequenciais, de forma a ter mais chances de aglutinar forças e apoios institucionais e êxito de aprovação no Legislativo, conforme abaixo enumeradas.

4. **Propostas de revisão e instituição de legislação dispendo sobre temas relacionados à “Oferta de Crédito”**

- ✓ *Funding* e capital regulatório em condições adequadas para as instituições financeiras públicas;
- ✓ Articulação dos *loci/fórums* de elaboração de políticas públicas com instituições financeiras públicas;
- ✓ Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos Garantidores de Riscos de Crédito;
- ✓ Governança e relacionamentos das instituições financeiras públicas com seu acionista controlador;
- ✓ Compromisso das instituições financeiras com políticas públicas de fomento ao desenvolvimento (crédito rural, imobiliário, microfinanças, infraestrutura etc.)

5. **Propostas de revisão e instituição de legislação dispendo sobre temas relacionados à “Inovações Tecnológicas e Financeiras”**

- ✓ Assimetria regulatória na contratação das relações de trabalho;
 - ✓ Assimetria regulatória na governança e gestão de riscos financeiros, legais/integridade e operacionais (riscos cibernéticos, riscos de invasão de privacidade de dados pessoais);
 - ✓ Moeda digital do Banco Central;
 - ✓ Ativos Financeiros Digitais.
6. **Propostas de revisão e instituição de legislação dispondo sobre temas relacionados à “Mudanças Climáticas/Agenda ODS”**
- ✓ Tratamento dos Riscos Sociais, Ambientais e Climáticos;
 - ✓ Fundos fiscais e financeiros para mitigação dos riscos das mudanças climáticas e dos riscos de transição para uma economia de baixo carbono;
 - ✓ Marco legal para o mercado verde (tipos de ativos e projetos aptos; tratamento regulamentar e tributário dos instrumentos financeiros e das atividades dos bancos etc.).

A FUNÇÃO SOCIAL DO BANCO DO BRASIL

O enquadramento societário e o conteúdo do objeto social explicitam que o BB é estruturado para e se movimenta nos termos de uma dualidade, pois, opera por um lado com uma 'racionalidade empresarial' análoga à dos bancos privados (artigo 2º, caput do Estatuto Social), e de outro, insere-se numa 'dimensão instrumental pública' (artigo 2º, § 2º do Estatuto Social), seja no tradicional compromisso com o fomento à atividade agropecuária, ou seja como instrumento de políticas anticíclicas tal como ocorreu no imediato pós-crise financeira global de 2008. Se não, vejamos.

"Art. 1º. O Banco do Brasil S.A. é pessoa jurídica de direito privado, sociedade anônima aberta, de economia mista, que explora atividade econômica, na forma do artigo 173 da Constituição Federal, organizado sob a forma de banco múltiplo, **está sujeito ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, sendo regido por este Estatuto, pelas Leis nº 4.595/64, nº 6.404/76, nº 13.303/16 e seu respectivo Decreto regulamentador, e demais normas aplicáveis.**

Art. 2º. O Banco tem por objeto a prática de todas as operações bancárias ativas, passivas e acessórias, a prestação de serviços bancários, de intermediação e suprimento financeiro sob suas múltiplas formas e o exercício de quaisquer atividades facultadas às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, inclusive por meio de plataformas digitais.

§1º O Banco poderá, também, atuar na comercialização de produtos agropecuários, além de promover a circulação de bens e serviços em geral.

§2º Compete-lhe, ainda, como instrumento de execução da política creditícia e financeira do Governo Federal, exercer as funções que lhe são atribuídas em lei, especialmente aquelas previstas no artigo 19 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, observado o disposto nos artigos 5º e 6º deste Estatuto."¹

- 36.** Pode-se presumir que essa dualidade pode ser virtuosa - por ser complementar -, ou pode ser conflitante - nesse caso, o "pêndulo" quase sempre tem posicionado

¹ Estatuto Social do Banco do Brasil S.A., aprovado pela AGE de 12.11.2021 (registro nº 1794937, de 25.01.2022) e 27.04.2022 (a registrar), grifos nossos. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/undefined/a3691200-e484-4d48-adbb-bab7a6751f8c_27042022_EstatutoSocial_AGE.pdf>.

majoritariamente junto ao interesse privado, especialmente de 2016 em diante -, e que a resultante desse movimento materializa a estratégia empresarial efetivamente implementada no **BB**.

37. De seu lado, a 'racionalidade empresarial' análoga à dos bancos privados numa economia monetária de produção, na qual os bancos ocupam um lugar central na "criação da moeda (d)e crédito", impõe ao BB o imperativo de ser uma instituição permanentemente inovadora e que busca a valorização da riqueza para seus acionistas, administrando preços, custos, prazos e riscos de seus ativos e passivos, sob o olhar de controle e regulação dos órgãos de Estado a delimitar, com regras de prudência, o espaço da concorrência entre os bancos.
38. De outro lado, para atuar na 'dimensão instrumental pública' o BB depende da existência e efetividade dos arranjos institucionais governamentais – qualidade das políticas públicas, existência de fundos e/ou recursos fiscais e regulação adequada – e da materialização dos interesses de seus acionistas, especialmente nesse caso, com maior peso do acionista controlador.
39. Avançando nesse tema, cabe refletir sobre alguns dos contornos legais definidos para a governança e atividades das empresas estatais, ou, de forma mais específica também para sociedades de economia mista, tal qual o Banco do Brasil.
40. Então, o que dispõe a Lei 13.303/2016 (a denominada Lei de Responsabilidade das Estatais) e sua norma regulamentadora, o Decreto 8.945/2016. Textualmente, algumas disposições selecionadas da Lei:

“Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.

Art. 8º. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos

econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

II - adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação;

V - elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

§ 1º O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput.

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista."²

E algumas disposições selecionadas do Decreto:

"Art. 5º O estatuto social da empresa estatal indicará, de forma clara, o relevante interesse coletivo ou o imperativo de segurança nacional, nos termos do [caput do art. 173 da Constituição](#).

Art. 13. As empresas estatais deverão observar os seguintes requisitos mínimos de transparência:

§ 3º As obrigações e responsabilidades que a empresa estatal assuma em condições distintas às do setor em que atua deverão:

I - estar claramente definidas em lei ou regulamento e estarem previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos; e

II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

² Lei 13.303/2016, grifos nossos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>.

Art. 48. **As empresas estatais deverão disponibilizar para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa, atualizada mensalmente, sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento, admitindo-se retardo de até dois meses para a divulgação das informações.**

Art. 49. **O exercício da supervisão feita pelo Ministério ao qual a empresa estatal esteja vinculada não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da empresa estatal supervisionada** ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do Ministério supervisor em sua administração e seu funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável, com foco na realização de políticas públicas transparentes e em harmonia com o objeto social da empresa estatal vinculada e com as diretrizes do Plano Plurianual.

Art. 50. **As ações e deliberações do Tribunal de Contas da União, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU e do Ministério supervisor ao qual a empresa estatal esteja vinculada não podem implicar interferência na gestão das empresas estatais nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição da forma de execução das políticas públicas setoriais.**³

41. O Tribunal de Contas da União (TCU) no *Acórdão 2.764/2020 Plenário*⁴, ao tratar de relatório de acompanhamento da adequação das empresas estatais federais ao novo estatuto jurídico definido pela Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais – LRE), considerou que o BB alcançou um nível geral de excelência, com exceção do achado: *“Inexistência de mecanismos organizacionais adequados à divulgação das informações relativas a licitações e contratos”*.
42. O trabalho de auditoria assegura que o Estatuto Social se encontra em conformidade em face da LRE, e seus objetivos e o objeto da também estão em consonância com as normas que motivaram e autorizaram a sua criação – conforme o § 2º do artigo 2º do Estatuto Social -, e a execução das políticas públicas está descrita na **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa** disponível no site do **BB**.
43. Concordando com essa posição expressa pelo TCU, também entendemos que, rigorosamente, **o conteúdo do artigo 2º do Estatuto Social do BB, mais especificamente no seu § 2º ao fazer remissão ao artigo 19 da Lei da Reforma Bancária, alcança todo o escopo do que apontamos como entendimento**

³ Decreto 8.945/2016, grifos nossos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm>.

⁴ Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3681720180.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=f403c3f0-123b-11eb-a81b-bf587e658219>>.

consagrado pela literatura acadêmica e pelo debate político como ‘*função social*’ dos bancos públicos.

44. Contudo, cabe destacar o conteúdo do *caput* e o § 1º desse referido artigo 2º, que contemplam possibilidade de promoção de serviços em geral, inclusive por meio de plataformas digitais. Ao tempo em que passa uma mensagem de estratégia de intervenção ‘portadora de futuro’, pode trazer consigo alternativas de relacionamentos com clientes e de geração de receitas e resultados que não guardem os compromissos primeiros com o apoio ao desenvolvimento socioeconômico e a promoção da inclusão bancária e financeira, e que pavimentam a consolidação de uma forma de atuação do **BB** que pouco se diferencia das instituições privadas, conforme apontaremos adiante nesse documento.
45. Retomando o ponto, se o texto do Estatuto e da Lei que *dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias*⁵, contém, literalmente, o compromisso do BB com uma ‘função social’, caberia então entender e confrontar os contornos e os resultados das suas ações face ao previsto nas referidas normas. E, caso necessário, formular políticas públicas e estratégias negociais para resgatar e/ou fortalecer a presença e o papel social do BB, observando sempre a necessidade de o Poder Público assegurar recursos específicos, com prazos, remuneração e riscos adequados ao atendimento dessas responsabilidades, conforme disposto naquelas normas de regência. **Ou seja, caberia ao seu acionista controlador definir um direcionamento estratégico para atender ao interesse público a ser perseguido pelo BB, tal como inscrito na sua lei de criação, a Lei 4.595/1964.** Ressalte-se que essa determinação de privilegiar o interesse público está disposta nos artigos 173 da Constituição Federal de 1988, 238 da Lei 6.404/1976 e 4º da Lei 13.303/2016.
46. Essa natureza dual do objeto social do BB é sujeita a limites e condicionantes, de cuja interação resultam os espaços para desenho e implementação de suas estratégias empresariais:
- As iniciativas de regulação e controle dos órgãos de Estado (CMN e BC) que buscam delimitar os espaços da concorrência bancária;
 - O ‘processo de destruição criadora’ inerente às estratégias das instituições financeiras, as quais na busca por vantagens competitivas, ainda que transitórias, permanentemente inovam em produtos, processos, serviços, tecnologias etc., e termina por testar e questionar a efetividade das regras prudenciais das autoridades monetárias;
 - A capacidade político-institucional dos atores públicos e privados de formular e implementar políticas e mobilizar recursos fiscais e de fundos para atender aos setores mais dependentes da oferta de crédito direcionado;

⁵ Também denominada *Lei da Reforma Bancária*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm.

- O alinhamento dos interesses dos acionistas e demais stakeholders na definição das estratégias empresariais (um equilíbrio ainda mais desafiador no BB, posto que a União Federal detém 50% do controle acionário).
47. Avançando nesse ponto, destacamos que a observação do período recente nos permite inferir que a primazia nesses espaços institucionais (CMN e Alta Administração do BB) de gestores públicos e profissionais de mercado alinhados a posições convencionais de teoria e política econômica – oriundos e/ou indicados pelo Ministério da Fazenda/Economia -, como num movimento cumulativo ampliou o afastamento da BB da sua função social, posto que os limites e condicionantes acima citados penderam para formulações e práticas orientadas para o mercado, num processo crescentemente hegemônico também no seio dos executivos de média e alta gerência da instituição.

A ESTRATÉGIA CORPORATIVA DO BANCO DO BRASIL (ECBB)

“Compromisso inabalável com a busca de rentabilidade e eficiência compatível com os pares privados”;

“A Política de Remuneração aos Acionistas foi fixada em 40% do resultado do exercício para este ano maximizando o benefício fiscal do JCP”;

***Atuar como plataforma (de marketplace) e “banking as a service” ofertando produtos e serviços bancários e não bancários para clientes e não clientes (gerar novas receitas além do core bancário);
Inovar naqueles segmentos em que o BB já é líder de mercado combinando com fomento e parceria com startups, fintechs, agritechs e govtechs;***

“Movimento Evolution”: desenvolvimento das competências digitais das equipes (Plataforma Alura com 60 mil funcionários inscritos em cursos);

O desenho dos canais de atendimento busca aprimorar a capilaridade física e a capilaridade digital para entregar conveniência e praticidade, e reduzir o custo de tesouraria na rede (com estruturas, pessoal e segurança).

Estratégia pautada no “uso intensivo de dados”, para oferecer a solução de crédito mais assertiva (com visão preditiva) a cada momento/cliente;

Concessão de crédito com base na relação otimizada “rentabilidade ajustada ao risco” (recomposição permanente da margem financeira bruta, via alocação ótima de capital a partir do “data driven”);

No agro, o BB é líder dentro da porteira, e a estratégia é: i) ampliar a presença na cadeia de valor do agro (depois da porteira: comercialização, industrialização, exportação); e ii) antes da porteira (na cadeia de insumos: fertilizantes, sementes, bioinsumos);

BB caminha para ser o principal ecossistema digital do agronegócio: Agrobot (consultor virtual, que fornece informações e análises para algumas culturas); e o Portal BROTO (conecta produtores rurais, fornecedores, prestadores de serviços, revendedores);

BB tem sustentabilidade no seu DNA (nos seus 213 anos passou bem por muitas alterações de mercado, no mundo etc.);

Sustentabilidade está incluída na Estratégia, a qual permeia o curto, médio e longo prazos, equipe dedicada coordenando as ações no âmbito da instituição, e cada uma das ações vem conectada entre estratégico, tático e operacional no Acordo de Trabalho, e todas as ações são coordenadas num Plano de Sustentabilidade estruturado desde 2005.

48. Os enunciados acima apresentados foram extraídos, quase textualmente, de falas dos executivos do Conselho Diretor do BB em apresentação virtual – **BB DAY**⁶ - realizada em 04.10.2021. O evento, direcionado para investidores e anunciado como fruto de parceria de 27 anos com a APIMEC, teve pico de 6.729 aparelhos conectados e 400 interações. **Chama a atenção que ao longo das 2 horas, 26 minutos e 16 segundos de duração do evento, não é dado destaque algum ao fato de ser um banco público..., o que por si, diz muito.**

49. Conforme já salientado, a ECBB tal como anunciada e praticada tem privilegiado a *racionalidade empresarial* análoga a dos bancos privados, especialmente após a “virada de 2016”. O Quadro 2, abaixo, busca captar de forma resumida esse movimento.

⁶ Vídeo disponível em: <<https://www.bbday.online/>>.

Quadro 2
Evolução da Estratégia Corporativa do BB (ECBB)

ECBB	Missão	Propósitos	Objetos Estratégicos
2013-17	Ser um banco competitivo e rentável, promover o desenvolvimento sustentável do Brasil e cumprir sua função pública com eficiência.	-	Reforçaremos nosso papel de dinamizador do desenvolvimento do país, com ênfase na inclusão social e produtiva, urbana e rural -, na qualificação técnica e profissional e em atividades geradoras de trabalho e renda. (Obj. Est. 8)
2017-21	Banco de Mercado com Espírito Público: “Ser um banco rentável e competitivo, atuando com espírito público em cada uma de suas ações, junto a clientes, acionistas e toda a sociedade ”.	-	Rentabilidade (priorizar atuação em mercados e negócios com melhor rentabilidade ajustada ao risco); Gestão de risco e capital; Experiência do cliente; e Transformação Digital.
2019-23	-	Cuidar do que é valioso para as pessoas.	Experiência do cliente; Rentabilidade Sustentável; Aceleração da Transformação Digital; e Perspectiva Sustentabilidade: “aprimorar o desempenho sustentável”.
2020-24	-	Cuidar do que é valioso para as pessoas.	Rentabilidade; Transformação digital; Experiência do cliente; e Perspectiva Sustentabilidade: “assegurar a adoção das melhores práticas de governança e sustentabilidade empresarial”.

Fonte: Demonstrações Contábeis e Apresentações do BB.
Elaboração própria.

50. O Quadro 2, acima, ilustra o movimento tempestivo feito pelo **BB** de acelerar sua transformação digital, e assim defender posições e conquistar mercados em face das transformações em curso ocasionadas pelas inovações em TIC no sistema financeiro. **Mas, também demonstra também o comportamento defensivo assumido pela instituição a partir de 2016, desalavancando a carteira de crédito – em valores nominais, a carteira classificada passou de R\$ 719,6 bilhões em dezembro de 2015 para R\$ 621,3 bilhões em dezembro de 2019 –, o que resultou em redução de participações em vários segmentos do mercado e perda da posição de maior instituição em Ativos para o Itaú Unibanco em 2018. Registre-se que aquele valor de dezembro de 2015 só veio a ser superado no segundo semestre de 2021!**

51. Esse comportamento na crise econômica, diz muito também sobre a visão de seu controlador do momento. Guardadas as necessárias especificidades dessas duas conjunturas, ainda assim cabe registrar que **para enfrentar a crise financeira global de 2008, foram tomadas diversas para ampliar a liquidez e assegurar a oferta de crédito para bancos e empresas, tais como:** redução do compulsório dos pequenos e médios bancos; liberação do compulsório para a compra de carteiras de bancos pequenos (**BB** e CAIXA); permissão para aquisição de instituições financeiras (**BB** e Caixa); lançamento de programas de obras e investimentos etc. E, naquele momento o saldo para o **BB** foi positivo: segundo dados do Banco Central, entre dezembro de 2007 e dezembro de 2010 a sua posição em ativos passou de 13,4% para 20,7% do PIB (na carteira de crédito, de 5,2% para 8,9%).

52. Retomando o tema da ECBB, a simples leitura de seus termos permite perceber a pouca importância conferida à *dimensão instrumental pública* do BB:

“A Estratégia Corporativa do Bando do Brasil (ECBB) 2021-2025 foi pautada nos seguintes direcionamentos: “ênfase na centralidade no cliente de ponta a ponta, com fortalecimento do relacionamento com o Banco; **otimização do capital, rentabilidade e eficiência operacional; reforço do compromisso com a sustentabilidade;** aceleração da transformação digital; evolução da cultura organizacional, com foco no cliente e na inovação” (Relatório Anual 2020, p. 26)

53. “**Priorizar o crescimento da rentabilidade** de forma sustentável e buscar otimizar a alocação do capital” é um dos objetivos estratégicos centrais da ECBB que concorre para fazer valer a tão anunciada geração de valor para os acionistas, **ao determinar a busca de metas financeiras de “retorno livre de risco” em torno de 20%, as quais resultam na exclusão de clientes e mercados definidos como menos promissores.**

54. Em *Fato Relevante* divulgado em 20 de janeiro último, foi informado que o Conselho de Administração aprovou o *payout* de 40% para o exercício de 2022, via dividendos ou JCP. Por oportuno, registre-se que dos **exercícios de 2016 a 2022** (neste foi paga apenas uma parcela em 31 de março último), **os acionistas do BB receberam, na forma de dividendos e JCP, cerca de R\$ 29,2 bilhões.** Nesse ponto cabe uma qualificação, tendo por referência o inciso V do artigo 8º da LRE:

“elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista”.

55. Como esse tema é tratado no BB?

“3. Estabelecemos o percentual do resultado a ser distribuído (*payout*), via dividendos e/ou JCP, tendo como balizadores diversos fatores, tais como: os resultados do Banco, sua condição financeira, a necessidade de caixa, a Declaração de Apetite e Tolerância a Riscos, o Plano de Capital, suas metas e respectivas projeções, perspectivas dos mercados de atuação presentes e potenciais, oportunidades de investimento existentes e a manutenção e

expansão da capacidade operacional. Observados os itens 5 e 8, quando a distribuição for via JCP, o montante calculado com base no percentual de *payout* fixado corresponde ao valor bruto, sobre o qual poderão incidir tributos, conforme legislação vigente.” (Política Específica de Remuneração aos Acionistas)⁷

56. Observa-se, pois, que **o interesse público não aparece explicitamente como um dos balizadores do *payout***. A razão seria para não afastar os investidores? Ora, o acionista de uma sociedade de economia mista – que, conforme de conhecimento, deveria ter no interesse primário prestar serviços para o bem do público -, se bem informado, possui expectativa de realizar ganhos menores *vis-à-vis* ativos privados assemelhados, os quais são compensados pelo menor risco de a empresa falir, porque protegida pelo interesse do Estado. **Ou seja, se houver transparência sobre o mandato da estatal, governança sólida e conformidade com as normas de regência, esse ponto já está precificado pelos investidores.**
57. Com relação à **otimização do capital**, observa-se que **o BB tem mantido seu índice de Basileia em patamar acima de seus concorrentes privados, e também bem superior ao mínimo regulamentar exigido**, indicando uma postura bastante conservadora na medida em que, mesmo dentro de uma margem gerencial de segurança, não busca outras alocações para seus ativos, as quais, ainda que mais arriscadas, poderiam contribuir para ampliar sua carteira, e seu volume de receitas e resultados (ver tabela 3).

Tabela 3

Índices de Capital Regulatório em bancos selecionados^{1,2}

Banco	Índice de Capital Nível I		Índice de Basileia (IB)	
	Dez/21	Dez/20	Dez/21	Dez/20
BB	15,16	17,26	17,76	21,14
Itaú Unibanco	13,00	13,20	14,70	14,50
Bradesco	13,70	13,80	15,80	15,80
Santander	12,81	14,06	14,91	15,25

1 – Apurados em termos relativos (em %) frente aos ativos ponderados pelos riscos.

2 – O IB mínimo exigido em dezembro de 2020 era de 10,25% e em dezembro de 2021, 11%.

Fonte: Demonstrações Contábeis.

Elaboração própria.

58. Quanto ao **compromisso com a sustentabilidade**, ainda que muito anunciado e relatado como uma prática transversal à toda a organização, **sua localização numa Gerência parece indicar que o tema ainda não ganhou no BB a centralidade e o status adequado** à crescente importância que vem assumindo no mundo dos negócios e na agenda pública.

⁷ Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/5760dff3-15e1-4962-9e81-322a0b3d0bbd/2d39f47a-7d94-bed6-fecd-092472edd0cc?origin=1>>.

59. Feitas essas considerações de ordem mais geral sobre a ECBB, cabe detalhar Diretrizes e respectivas iniciativas que apontam na direção do resgate da missão institucional do BB. Relembre-se que **a última ECBB que concedeu destaque à função social do BB foi a construída para o período 2013-17**: “Ser um banco competitivo e rentável, promover o desenvolvimento sustentável do Brasil e cumprir sua função pública com eficiência”.
60. Uma observação inicial ao tratar de revisão da ECBB, relaciona-se com a estrutura de governança a ela relacionada. Trata-se de matéria de competência do Conselho de Administração, o qual, nos termos do artigo 18 do Estatuto Social, é composto por oito membros, cabendo à União a indicação de seis deles para deliberação da Assembleia Geral:
- I. o Presidente do Banco;
 - II. quatro representantes indicados pelo Ministro de Estado da Economia;
 - III. um representante eleito pelos empregados do Banco do Brasil S.A., na forma do §4º deste artigo.”
61. A ECBB é composta de elementos de natureza “estratégica”, para serem revistos a cada cinco anos e outros de natureza mais “tática” que podem ser revistos anualmente, conforme apresentado na figura abaixo.



62. Outra observação importante está relacionada ao marco conceitual da revisão ora proposta. A OCDE recomenda há tempos um conjunto de diretrizes sobre Governança

Corporativa de Empresas Estatais⁸. No Brasil, o IBGC elaborou publicações⁹ que acompanham, *grosso modo*, o cerne do preconizado pela OCDE. Dentre as recomendações destacaríamos:

- ✓ **Elaboração e divulgação de política de propriedade estatal**, definindo de forma clara os interesses e objetivos de políticas públicas que justificam essa propriedade; e
- ✓ **O Estado deve evitar as armadilhas da “titularidade passiva” e agir como controlador informado e ativo**, assegurando a solidez da governança, a transparência e a realização dos objetivos das empresas estatais, definidos em metas operacionais, financeiras, de estrutura de capital e de tolerância a riscos.

63. Por fim, no Quadro 3 estão apresentadas as Diretrizes e respectivas iniciativas para revisão da ECBB 2021-25, das quais, destacaríamos:

- ✓ **Resgatar e ampliar o mandato de instituição financeira pública**, imprescindível para enfrentar os desafios desses tempos e para se valer da estrutura, conhecimento, experiência e credibilidade desse conglomerado financeiro;
- ✓ **Revisar os objetivos estratégicos e respectivas metas relacionadas à busca de rentabilidade crescente e otimização do capital regulatório**, os quais têm resultado na subutilização do potencial de oferta de crédito e negócios do BB, em nome da obtenção de elevadas taxas de retorno livre de risco e criação de valor para os acionistas;
- ✓ **Promover alterações na estrutura administrativa** de forma a privilegiar os segmentos de negócios e áreas que suportarão a ampliação do mandato de instituição financeira pública e ampliar o controle e participação social;
- ✓ **Rever Plano de Capital, taxas de juros/spreads e remuneração dos acionistas**, estabelecendo critérios, parâmetros e metas que ao tempo não comprometam a obediência aos índices exigidos pela regulação prudencial do SFN, também não sejam impeditivos ao crescimento da oferta de crédito de forma sustentável e inclusiva de amplos segmentos da sociedade e da atividade econômica.

⁸ Ver: OECD (2018). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, Edição 2015*, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>>.

⁹ **Boas práticas de governança corporativa para sociedades de economia mista**. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa; coord. Carlos Velloso. São Paulo, SP: IBGC, 2015. (Série Cadernos de Governança Corporativa, 14). Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=20994>>; e Carta Diretriz nº 5: Sociedades de Economia Mista, São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CARTA_DIRETRIZ_5.pdf>.

Quadro 3

Diretrizes e iniciativas para revisão da ECBB em 2023-24

Diretriz	Iniciativas
Consolidar a missão institucional, tendo por referência o interesse público	<p>Ser um banco competitivo e rentável e cumprir sua função pública com eficiência; e</p> <p>Contribuir na construção e implementação de estratégias de desenvolvimento econômico e social.</p>
Rever Plano de Capital	<p>Estabelecer metas e margens de segurança para os Índices de Capital, Liquidez e Alavancagem, e procedimentos de gestão ótima de capital regulatório que assegurem o crescimento sustentado da oferta de crédito, observadas as novas diretrizes de rentabilidade e remuneração dos acionistas.</p>
Instituir alterações na estrutura administrativa para assegurar controle e participação social, e articulação com o setor público	<p>Criar Diretoria de Sustentabilidade, com competências relacionadas aos temas da sustentabilidade ambiental e social, em especial da criação de produtos e serviços financeiros e não financeiros que apoiem negócios inovadores e de impacto que contribuam para a transição para a economia de baixo carbono e mais inclusiva.</p> <p>Ampliar a composição do Comitê de Sustentabilidade, com a inclusão de especialistas, gestores públicos e representantes da sociedade civil, e definir como seu foco os temas relacionados aos impactos, riscos e oportunidades das mudanças climáticas e da transição para uma economia de baixo carbono.</p> <p>Criar "Comitê Consultivo de Operações com Micro e Pequenas Empresas, MEIs e Desenvolvimento Local", de natureza tática e integrado por executivos do Banco e de órgãos públicos, com o objetivo de apoiar a articulação e a qualificação das ações do BB em territórios e segmentos de atividade selecionados.</p>
Rever taxa desejada de retorno	<p>Avaliar alternativas de redução de taxas/spread de operações de crédito, com compensação de ganhos via ampliação do volume de operações, receitas e resultados (Análises de "volume x taxa"); e</p> <p>Avaliar alternativas de ampliação da oferta de crédito, via redução da margem gerencial do Índice de Basileia, com geração de maior volume de operações, receitas e resultados.</p>
Rever remuneração dos acionistas	<p>Estabelecer metas de retorno sobre o Patrimônio Líquido e outros arranjos insitucionais com o acionista controlador que contribuam para a crescente capitalização do Banco.</p>
Ampliar operação própria no Microcrédito Produtivo Orientado	<p>Ampliar, de forma orgânica, a oferta de operações de MPO, com vistas a cumprir a exigibilidade sem utilização de DIM;</p> <p>Avaliar alternativas de parcerias com outras IF públicas, SCM e outros operadores de microcrédito e microfinanças com vistas a expansão sustentável da carteira; e</p> <p>Incorporar metas no Acordo de Trabalho e na remuneração e avaliação de desempenho da Administração.</p>
Instituir Programas, produtos e serviços para iniciativas de desenvolvimento local/MPO/Pronaf em parceria com outras IF e órgãos públicos;	<p>Ofertar produtos e serviços financeiros em condições adequadas ao desenvolvimento de Projetos e Programas que concorram para o adensamento de cadeias produtivas e o desenvolvimento local.</p> <p>Incorporar metas no Acordo de Trabalho e na remuneração e avaliação de desempenho da Administração.</p>
Instituir Programas, produtos e serviços para apoiar iniciativas de transição para uma economia de baixo carbono em parceria com outras IF e órgãos públicos (Projeto "Brasil Biomas 2050").	<p>Incentivar com oferta de produtos e serviços financeiros e mediante parcerias, a inovação em processos, produtos e serviços com vistas ao desenvolvimento de negócios inovadores e de impacto que contribuam para a transição para a economia de baixo carbono e mais inclusiva.</p> <p>Incorporar metas no Acordo de Trabalho e na remuneração e avaliação de desempenho da Administração.</p>
Ampliar a oferta de crédito e outros produtos e serviços para o Pronaf Alimentos de 1ª Necessidade.	<p>Incorporar metas no Acordo de Trabalho e na remuneração e avaliação de desempenho da Administração.</p>
Ampliar a oferta de crédito para Pronaf, MPME e MEI com utilização de Fundos Constitucionais e Fundos Garantidores.	<p>Incorporar metas no Acordo de Trabalho e na remuneração e avaliação de desempenho da Administração.</p>
Elaboração própria.	