

2013

SUMÁRIO EXECUTIVO

BANCOS PÚBLICOS DE
DESENVOLVIMENTO
EM DIREÇÃO A UM
NOVO PARADIGMA?

Fernando de Olloqui, Editor

Instituições para o Povo



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

BANCOS PÚBLICOS DE
DESENVOLVIMENTO
EM DIREÇÃO A UM NOVO
PARADIGMA?

Washington, DC • 2013



As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

AGRADECIMENTOS	
OS AUTORES	
PREFÁCIO	
INTRODUÇÃO.....	
CAPÍTULO 1	
PANORAMA E EVOLUÇÃO RECENTE DOS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO	
CAPÍTULO 2	
FATORES INSTITUCIONAIS CHAVES PARA O ÊXITO DOS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO	
CAPÍTULO 3	
A EFICÁCIA DOS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO: A ELABORAÇÃO DE BOAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO.....	
CAPÍTULO 4	
AS GARANTIAS PARCIAIS DE CRÉDITO: PRÁTICAS ÓTIMAS DE ELABORAÇÃO E GESTÃO.....	
CAPÍTULO 5	
OS SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO	
CAPÍTULO 6	
OS BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO E A MITIGAÇÃO DA MUDANÇA CLIMÁTICA.....	

A série Instituições para o Povo é uma publicação anual do Setor de Instituições para o Desenvolvimento (IFD) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esta segunda edição foi editada e coordenada por Fernando de Olloqui, Especialista Líder em Mercados Financeiros, e está disponível em <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=69324>.

O livro contou com um grande número de colaboradores, o qual incluiu a revisão técnica de Ana Corbacho, Assessora Econômica do IFD; Ugo Panizza, do Graduate Institute of international and Development Studies em Genebra; Roberto Steiner, da Fundação para a Educação Superior e o Desenvolvimento da Colômbia; e de Jimena Zúñiga. Romy Calderón, da Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, fez observações a vários capítulos. No caso do capítulo 2, agradece-se a Diana Smallridge, da International Financial Consulting, e a Alfredo Iburguen, da IAAG Consultoría & Corporate Finance, por suas inestimáveis contribuições; no caso do capítulo 4, a Cristian Palma; e no do capítulo 5, os autores agradecem os comentários e observações de Fernando de Olloqui, Eduardo Kunze, Joan Oriol Prats, Federico Torres e Gonzalo Rivas às versões preliminares do documento, assim como o apoio de Steve Brito.

Os autores dos capítulos são os seguintes:

- **Martin Chrisney**, Especialista Principal do Setor Privado no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- **Fernando de Olloqui**, Especialista Líder em Mercados Financeiros (BID).
- **José Juan Gomes Lorenzo**, Especialista Sênior em Mercados Financeiros (BID).
- **Alessandro Maffioli**, Economista Líder no Escritório de Planejamento Estratégico e Eficácia no Desenvolvimento (SPD) do BID.
- **Ricardo Monge-González**, doutor em Economia pela Ohio State University, atualmente exerce o cargo de Secretário Técnico do Conselho Presidencial de Competitividade e Inovação da Costa Rica, professor-pesquisador no Instituto Tecnológico da Costa Rica e pesquisador associado da Comissão Assessora em Alta Tecnologia (CAATEC).
- **María Netto**, Especialista Líder em Mercados Financeiros e Mudança Climática (BID).
- **Frank Nieder**, Especialista Líder do Setor Financeiro (BID).
- **Cristian Palma**, consultor em temas de financiamento e comércio exterior para o BID, o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- **César M. Rodríguez**, Economista no Escritório de Planejamento Estratégico e Eficácia no Desenvolvimento (BID).

“A diferença entre ‘teoria’ e ‘prática’ é que em teoria não há diferença entre teoria e prática, mas na prática, sim, há.”¹ Até pouco tempo, a história dos bancos públicos de desenvolvimento (BPD) na América Latina e no Caribe poderia ser citada como exemplo dessa noção, pois, apesar de sua razão para existir ser teórica, os bancos estavam frequentemente associados a um desencanto generalizado na prática. Isso se justificava por décadas de gestão inadequada e politização das instituições, o que conduzia a distorções no sistema financeiro, a prejuízos financeiros e, em última instância, a desequilíbrios fiscais.

No entanto, a partir de iniciativas recentes, ressurgiu o interesse pelos BPD como instrumentos de política pública, devido ao potencial destas instituições para apoiar o desenvolvimento socioeconômico e graças também ao fato de que tiveram um melhor desempenho nos últimos anos.

Surgem, então, novas perguntas. Qual é a verdadeira relevância dos BPD dentro dos sistemas financeiros e qual foi seu papel na crise financeira global de 2008–2009? Que ajustes institucionais têm possibilitado um melhor funcionamento de certas entidades? O que revela a lista de avaliações de impacto sobre sua atuação? Quais são os instrumentos financeiros e não financeiros mais eficazes? Os BPD podem contribuir para enfrentar os desafios do futuro, entre outros, a adaptação à mudança climática e sua mitigação?

Esta segunda edição da nossa série *Instituições para o Povo* trata de responder a essas perguntas com base em evidências recentes na América Latina e no Caribe. O livro analisa, especialmente, os desafios e as oportunidades dos BPD na conjuntura atual; identificam-se os fatores institucionais que levam ao alcance de seus objetivos financeiros e de política pública; avalia-se o impacto de suas operações; e apoia-se o desenvolvimento de novos instrumentos.

Para que realmente possa haver uma mudança de paradigma, será necessário que os BPD continuem os esforços de fortalecimento institucional e de melhor desempenho operacional e financeiro e sobretudo que demonstrem seu impacto no desenvolvimento. A experiência revela a importância de um exame contínuo para garantir que os ajustes institucionais conduzam à sua eficácia e à sua sustentabilidade no longo prazo. Esperamos que o enfoque abrangente e integral do livro seja de utilidade para os governos e os BPD, assim como para acadêmicos e formadores de opinião interessados em conseguir um financiamento adequado e sustentável para o desenvolvimento da região.

Ana María Rodríguez-Ortiz

Gerente, Setor de Instituições para o Desenvolvimento

Banco Interamericano de Desenvolvimento

¹ Comumente creditado a Jan L. A. van de Snepscheut, que foi professor da Caltech, e também a Yogi Berra, Chuck Reid, William T. Harbaugh e Karl Marx.

Nos últimos 60 anos é possível distinguir três fases importantes na evolução dos bancos públicos de desenvolvimento (BPD) em nível mundial, cada uma associada às teorias de desenvolvimento econômico predominantes no momento. Entender estas tendências é útil para contextualizar os BPD na conjuntura atual.

A primeira fase começa com as teorias de desenvolvimento econômico das décadas de 1950 e 1960, que enfatizavam a importância do investimento e defendiam a intervenção estatal direta em setores econômicos considerados prioritários.¹ Essas teorias salientam a necessidade da existência de instituições especiais, inclusive bancos, para canalizar adequadamente o capital necessário para as indústrias (Gerschenkron, 1962). Durante esta fase, proliferaram os BPD, principalmente na Ásia e na América Latina. Com o tempo, seus mandatos foram ampliados para que pudessem abordar não somente o crédito para projetos industriais e de infraestrutura considerados essenciais, mas também necessidades do setor rural e da habitação.

A segunda fase, que se inicia na década de 1980, obedece à percepção de que os BPD não estavam cumprindo com seus objetivos de desenvolvimento e, ainda mais relevante, o fato de que estavam gerando grandes prejuízos fiscais e necessidades recorrentes de capitalização.² No contexto de uma série de políticas econômicas orientadas para a liberalização de mercados e restrição da atividade estatal na economia, iniciou-se uma racionalização dessas instituições. Em nível mundial, estima-se que entre 1987 e 2003 foram privatizados cerca de 250 BPD. Outros bancos foram reestruturados ou liquidados, com base na premissa de que a alta interferência política nas decisões de índole financeira levava a uma alocação ineficiente dos escassos recursos disponíveis. Na América Latina e no Caribe (ALC), esse processo se refletiu no fato de que os membros da Associação Latino-americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento (Alide) passaram de 171 instituições em 1988 para 73 em 2003.

A terceira fase, ainda vigente, inicia-se no fim da década de 1990 e início do novo milênio. Durante essa fase ressurgiu a presença dos BPD em resposta à contínua existência de restrições de crédito. No entanto, desta vez a intervenção estatal se enquadra nos preceitos das teorias da economia institucional, as quais admitem que a intervenção pública pode ser benéfica em certas condições, particularmente quando complementa ou facilita as atividades do setor privado e o faz procurando um equilíbrio custo/benefício.

¹ BID (2005) aborda o tema do papel do Estado no setor bancário.

² Smallridge e de Olloqui (2011) examinam a fundo as causas mais citadas sobre o fraco desempenho dos BPD, assim como a bibliografia pertinente.

Essa renovação do interesse alcançou não somente países em desenvolvimento de diferentes regiões, como ALC, África e Ásia, mas também países da Europa e da América do Norte,³ particularmente devido ao papel anticíclico que se pretendia que os BPD desempenhassem durante a crise mundial iniciada em 2008. Esse papel foi de grande ajuda durante o período 2007–2009: a carteira de crédito dessas entidades em nível mundial aumentou 36%, em comparação com um aumento de 10% da carteira de bancos comerciais (De Luna-Martínez e Vicente, 2012).⁴

Nessa conjuntura, torna-se inevitável entender as tendências atuais dos BPD e analisar os fatores institucionais que incidem em sua capacidade de cumprir o seu papel de fomento do desenvolvimento e no fato de que isso seja realizado de maneira fiscalmente responsável.

O QUE É UM BPD?

Em primeiro lugar, é importante esclarecer o que é um BPD e quais são as características que o distinguem dos bancos públicos em geral. Um BPD é uma instituição financeira do Estado cujo mandato consiste em fomentar o desenvolvimento socioeconômico mediante o financiamento de atividades, setores ou segmentos econômicos específicos. Essa definição contém dois elementos-chaves: i) a participação pública no sistema financeiro; e ii) o objetivo essencial de prover financiamento para projetos valiosos para o desenvolvimento socioeconômico ou que estejam enquadrados em uma política pública nacional.

Assim sendo, o livro não cobre toda a grande variedade de instituições financeiras estatais e se limita àquelas que têm uma atividade de crédito e que se consideram parte do sistema financeiro regulado. Da mesma forma, há diferenças entre os bancos públicos cuja atividade principal é comercial e os BPD. Embora ambos tradicionalmente sejam mesclados para fins de análise, os bancos públicos comerciais foram excluídos desta publicação pois duplicam as funções das instituições privadas e se concentram em obter ganhos monetários, portanto são essencialmente distintos.⁵ A exceção se apresenta quando essas instituições têm programas de crédito com objetivos de desenvolvimento significativos.

Por sua vez, os BPD podem ser classificados segundo vários critérios, entre eles: se captam ou não poupança direta do público; se suas operações financeiras se realizam diretamente com seus clientes

³ Por exemplo, no Canadá, o Business Development Bank desempenhou um importante papel durante a crise, e nos Estados Unidos e no Reino Unido foi proposta a criação de novos bancos de desenvolvimento especializados em infraestrutura e em financiamento “verde”, respectivamente.

⁴ Esses números são resultado de uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial junto a 90 instituições financeiras de desenvolvimento em 61 países.

⁵ Isso sem menosprezar as opiniões distintas sobre a relevância dessas instituições para ampliar a concorrência no sistema financeiro ou para oferecer serviços bancários em áreas geográficas não atendidas.

(primeira linha) ou por meio de outros intermediários financeiros (segunda linha); ou em virtude da atividade econômica que apoiam. Entretanto, essas dimensões só descrevem aspectos operacionais; independente disso, se um banco público tem um mandato explícito de desenvolvimento e esse predomina em suas atividades, então ele se encontra dentro dos limites desta análise.

O quadro 1 apresenta uma lista das entidades que podem ser consideradas BPD em 22 países da ALC. O total chega a 56 e inclui tanto entidades que podem ser consideradas BPD “puros”, isto é, cujo mandato exclusivo é fomentar o desenvolvimento socioeconômico por meio de financiamento de atividades, setores ou segmentos econômicos específicos, quanto bancos públicos comerciais com um nível significativo de atividades ou programas com objetivos de desenvolvimento.

A RAZÃO DE SER DOS BPD

Embora a lógica de intervenção dos BPD tenha evoluído com o tempo a partir das diferentes orientações que ocorreram em política econômica, essencialmente, ela continua tendo como base a justificativa clássica de cobrir as falhas de mercado que levam a restrições de financiamento, com o intuito de alcançar objetivos de política pública. Em outras palavras, ela se baseia na concepção do Estado segundo a qual i) existem setores ou segmentos econômicos que são mal atendidos por intermediários financeiros privados e ii) a intermediação financeira do governo pode cobrir as falhas de mercado e conseguir algum benefício socioeconômico.

As falhas de mercado constituem um dos fatores que contribuem para que os intermediários privados não consigam avaliar a capacidade de crédito real de certos setores ou segmentos econômicos, conduzindo portanto a uma restrição de crédito. O montante da restrição de crédito é a diferença entre o nível real de acesso desses setores, medido pela quantidade e os custos do crédito, e o nível que se poderia obter se os mercados concedessem créditos na base de sua capacidade real. As restrições de crédito podem ser estruturais ou temporais; este último caso sugere a existência de ciclos ou crises econômicas.

A relutância ou incapacidade dos intermediários financeiros privados em assumir certos riscos pode dever-se aos seguintes fatores: i) dificuldade e alto custo em avaliar e mitigar os riscos; ii) limitações próprias ou derivadas do ambiente financeiro (por exemplo, seu modelo de negócios,⁶ falta de acesso a financiamento, limites de crédito estabelecidos por normas prudenciais, etc.); ou iii) simplesmente, alto custo de oportunidade de atribuir capital a certos negócios com perfis de risco/retorno menos atraentes.

⁶ OCDE (2012) cita a importância de mudar o modelo de negócios bancários na América Latina, passando de um modelo baseado na relação com clientes a um de multisserviços, no qual mede-se o risco do cliente de maneira inflexível e não se considera a rentabilidade projetada.

QUADRO 1: BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO E BANCOS PÚBLICOS COMERCIAIS COM NÍVEL SIGNIFICATIVO DE ATIVIDADES OU PROGRAMAS COM OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO NA ALC

Banco de Inversión y Comercio Exterior	Argentina
Bahamas Development Bank	Bahamas
Banco de Desarrollo Productivo	Bolivia
Banco do Brasil Banco do Nordeste do Brasil Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Caixa Econômica Federal Banco da Amazônia	Brasil
Banco del Estado Corporación de Fomento de la Producción	Chile
Banco de Desarrollo Empresarial Banco Agrario de Colombia Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Financiera del Desarrollo	Colômbia
Banco Nacional de Costa Rica Banco Popular y de Desarrollo Comunal Banco de Crédito Agrícola de Cartago Banco Hipotecario de Costa Rica	Costa Rica
Banco de Desarrollo de El Salvador Banco de Fomento Agropecuario Banco Hipotecario de El Salvador	El Salvador
Corporación Financiera Nacional Banco del Estado del Ecuador Banco Nacional de Fomento Banco Ecuatoriano de la Vivienda Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias	Ecuador
Crédito Hipotecario Nacional	Guatemala
Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	Honduras
Development Bank of Jamaica EXIM Bank	Jamaica
Banco Nacional de Comercio Exterior Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos Nacional Financiera Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura Sociedad Hipotecaria Federal Banco de Ahorro Nacional y de Servicios Financieros Financiera Rural	México
Banco Produzcamos	Nicarágua

continua na página seguinte →

QUADRO 1: BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO E BANCOS PÚBLICOS COMERCIAIS COM NÍVEL SIGNIFICATIVO DE ATIVIDADES OU PROGRAMAS COM OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO NA ALC (continuação)

Banco Nacional de Panamá Banco de Desarrollo Agropecuario Banco Hipotecario Nacional	Panamá
Crédito Agrícola de Habitación Agencia Financiera de Desarrollo	Paraguai
Banco de la Nación Corporación Financiera de Desarrollo Banco Agropecuario	Peru
Banco Agrícola de la República Dominicana Banco Nacional de la Vivienda	República Dominicana
Nationale Ontwikkelingsbank Landbouwbank	Suriname
Agricultural Development Bank	Trinidad e Tobago
Banco de la República Oriental del Uruguay Banco Hipotecario del Uruguay Corporación Nacional para el Desarrollo	Uruguai
Banco de Desarrollo Económico Social	Venezuela

Fonte: A partir da análise realizada por Palma e Olloqui no capítulo 1 deste livro.

Nota: Não inclui entidades regionais ou subnacionais. Com relação aos países do Caribe, só foram incluídas informações dos que são membros do BID.

A dificuldade e o alto custo que a avaliação e mitigação de risco dos empréstimos representam para os intermediários podem, por sua vez, ser resultado da assimetria da informação, dos custos de transação elevados e das externalidades inerentes ao processo de inovação produtiva ou do descobrimento de novos produtos, processos ou mercados.

A assimetria da informação ocorre quando um intermediário financeiro não consegue obter informação precisa e verificável sobre a capacidade e a vontade de um cliente de pagar um empréstimo (ou tem que enfrentar elevados custos para fazê-lo). Devido à dificuldade em obter essa informação, as entidades financeiras não podem calcular adequadamente os riscos de conceder um empréstimo a esse cliente e decidem não participar de seu mercado, ou cobrar taxas de juros que muitas vezes não correspondem à sua solvência real, ou ainda solicitar uma garantia substancial que termina por ser uma opção pouco conveniente para o cliente.

Isso ocorre particularmente no caso da maioria das pequenas e médias empresas (PME) que não têm suas declarações financeiras auditadas, nem sistemas internos de informação financeira sofisticados e, portanto, não podem fornecer informação verificável sobre seu estado financeiro. Embora existam agências de classificação de risco de crédito na maioria dos países da ALC, muitas empresas não têm um

histórico de crédito a partir do qual se possa fazer uma classificação precisa. Finalmente, muitas vezes é difícil para as empresas, sobretudo as do setor informal, demonstrar a sua capacidade e vontade de reembolsar os créditos.

Além disso, na maioria dos países da ALC, os sistemas para garantir as transações financeiras e zelar pelo cumprimento dos contratos financeiros tendem a ser ineficazes, longos e caros. De fato, como os custos desses processos são os mesmos para grandes e pequenas transações, os custos relativos de zelar pelo cumprimento dos contratos por parte das PME são muito mais elevados que no caso das grandes empresas.

Os custos de transação elevados estão relacionados com problemas de economias de escala que implicam em um alto custo unitário para realizar e monitorar operações de baixo valor, o que leva os intermediários a evitar determinados segmentos de clientes. Para diminuir esses custos, seria preciso contar com tecnologias financeiras especializadas. No entanto, se o volume total de um mercado não é suficientemente grande, essas tecnologias tampouco são viáveis porque se torna impossível justificar seus custos de desenvolvimento. Além disso, as tecnologias financeiras que têm demonstrado ser mais eficazes exigem redes de informação globais e sistemas seguros de transação financeira que não são frequentes na ALC.

Por último, as externalidades associadas ao processo de inovação surgem da capacidade limitada dos intermediários financeiros de avaliar e atribuir um preço ao risco de financiar novos projetos, ou pelo menos de fazê-lo de maneira eficiente. Geralmente, o risco é superestimado, e por isso o crédito ou não é concedido ou é concedido a custos muito elevados.

As falhas de mercado e os outros fatores citados que contribuem para as restrições de crédito são afetados pelos sistemas normativos e institucionais enfrentados pelos credores e tomadores de empréstimos e pelo desenvolvimento geral dos sistemas financeiros. Por isso, as medidas mais eficazes para resolver os problemas descritos anteriormente são de tipo sistêmico, e em particular abrangem reformas regulatórias que melhorem a informação disponível no mercado e a segurança dos credores, promovam a inovação e ampliem as alternativas de garantias existentes. Isso inclui aumentar a segurança nas transações financeiras, fortalecendo os sistemas para identificar, estabelecer e executar garantias, e melhorar a infraestrutura da informação, por meio das agências de classificação de risco de crédito e a apresentação de demonstrações financeiras por parte das empresas. Esses avanços poderiam ser conseguidos mediante normas bancárias, mas também com a criação de um espaço para desenvolver produtos financeiros inovadores e o uso de novas tecnologias que neutralizem as deficiências do ambiente (por exemplo, o banco móvel, ou *mobile banking*). Além disso, medidas que promovam uma maior concorrência no setor bancário e sua descentralização constituiriam uma solução de mais longo prazo.

No entanto, a dificuldade de implementar medidas sistêmicas gera a necessidade de que os BPD intervenham para reduzir os problemas de acesso ao crédito de maneira mais imediata. A intervenção

correta de um BPD para corrigir a falha de mercado ou outros fatores restritivos do crédito é (ou deveria ser) uma função de sua natureza e depende, além disso, dos setores ou segmentos econômicos considerados como estratégicos pelos governos. Entre os setores ou segmentos econômicos tradicionais de intervenção destacam-se:

- *Infraestrutura.* A natureza desses projetos de investimento, que são de grande envergadura e implicam em longos períodos de maturação dos investimentos, torna necessária a presença de instituições que possam assumir riscos com maior prazo e/ou obter o financiamento pertinente.
- *Setor rural.* É particularmente difícil ampliar a fronteira dos serviços financeiros para esse setor, especialmente no caso dos pequenos produtores, já que isso implica em: i) maiores riscos relativos, devido aos riscos climatológicos, de comercialização e de preços, concentração de risco por atividade e zonas geográficas, e maiores limitações em termos de garantia disponível e sua execução; e ii) altos custos de transação, associados à dispersão geográfica e ao tamanho de suas unidades produtivas típicas.
- *PME.* Esse segmento econômico apresenta um alto risco de crédito devido à fragilidade das empresas em termos patrimoniais, de garantia, de qualidade da informação financeira e de gestão. Na ALC essas fragilidades estão associadas ao alto nível de informalidade das economias.

Nos últimos anos, em atenção às novas prioridades de política pública, os BPD ampliaram sua atividade para cobrir outros setores ou segmentos, entre eles: energia renovável, adaptação à mudança climática e sua mitigação, educação, habitação social, microempresas, e inovação e cadeias produtivas no âmbito de uma nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo. O fato é que os governos da ALC têm mostrado interesse em conseguir uma maior inclusão dos BPD nas estratégias econômicas nacionais, particularmente para apoiar os esforços orientados para o aumento da produtividade e competitividade dos países, o que tem sido identificado como um dos maiores desafios econômicos da região (BID, 2010). Além disso, participam principalmente de projetos de investimento cujos benefícios sociais superam os comerciais ou que consideram a adoção de novas tecnologias, cujos rendimentos, riscos e barreiras não são amplamente conhecidos e nem foram interiorizados pelos intermediários financeiros.

É importante esclarecer que a existência de falhas de mercado ou outros fatores que restringem o crédito é condição necessária mas não suficiente para justificar uma intervenção pública no sistema financeiro. O interesse em promover uma política pública tampouco é condição, embora essa traga consigo claros benefícios em matéria de desenvolvimento. Os governos e os BPD devem analisar a origem e a natureza da restrição, quantificar as disparidades de mercado e fazer uma análise do custo-benefício de intervir por meio de um BPD ou de outras instituições; além disso, os governos não devem deixar de promover medidas sistêmicas que levem a flexibilizar as restrições de créditos. De outra maneira, podem

gerar distorções no mercado, deslocar agentes privados, incorrer em prejuízos financeiros e contingências fiscais ou simplesmente ter um baixo impacto no desenvolvimento.

Em particular, é necessário entender as causas subjacentes à falta de acesso ao crédito. Por exemplo, pode haver razões válidas para que o setor privado evite oferecer serviços financeiros a um determinado segmento do mercado e estas razões podem continuar sendo válidas mesmo com o envolvimento de um banco público. Ou ainda, o benefício social estimado de um projeto financeiramente inviável pode não justificar a intervenção de um BPD porque seu custo excede seus benefícios. Em resumo, é preciso lembrar que os BPD constituem um dos instrumentos de intervenção disponíveis para o governo e é importante escolher o mais adequado de modo a evitar que se utilize indistintamente qualquer instrumento em resposta a crises ou a imperfeições do mercado (Rudolph, 2010). Além disso, as disparidades de mercado não são estáticas e é preciso reavaliá-las periodicamente e fazer os ajustes necessários correspondentes. Portanto, os mandatos dos BPD têm que ser revisados periodicamente.

A justificação dos BPD vai depender de cada país, em função das características de sua economia e de seu sistema financeiro, assim como também de seus objetivos em matéria de política pública. Daí que existe uma grande variedade de instituições e de maneiras de atender a demandas de financiamento.

A maneira de abordar as demandas de financiamento e a demonstração de alternativas que melhorem as opções de acesso ao crédito serão determinadas pelas características de cada instituição, a realidade dos mercados financeiros e de capital nos quais essas instituições operam e a disponibilidade de recursos para enfrentar cada uma das opções existentes em termos de instrumentos financeiros. Além disso, os BPD devem ser capazes de desenvolver esses instrumentos integrando-os com as ferramentas aplicadas por outras instituições públicas relacionadas com o setor ou segmento que se deseja promover. Esse é um problema sério nos países de menor desenvolvimento e com institucionalidade frágil na ALC, onde há dispersão de programas de fomento.

QUAL É A ADICIONALIDADE POTENCIAL DE UM BPD?

Embora uma intervenção pública incorreta por meio de um BPD possa gerar distorções no mercado e deslocar o financiamento privado, é significativo o potencial dos BPD para gerar adicionalidade em setores e segmentos econômicos com restrições de créditos.

Em primeiro lugar, devido à natureza de seu objetivo básico, os BPD contribuem para o aprofundamento financeiro e se, a priori, atuam em reação aos fatores que restringem o crédito, são complementares do crédito privado. Um problema frequente no passado foi a intervenção indiscriminada dos BPD, o que efetivamente trunca o desenvolvimento do setor financeiro privado. Em contraste com os bancos públicos em geral, o BPD, em princípio, deveria fomentar o desenvolvimento do sistema financeiro (por

exemplo, contribuindo para a formação de uma curva de rendimento de longo prazo em países em que o crédito ao investimento é financiado por meio do refinanciamento de créditos de curto prazo).

Em segundo lugar, os BPD podem contribuir para alcançar metas específicas de desenvolvimento. Quando eles estão mais associados às novas prioridades de política pública, essa missão fica cada vez mais presente em seus mandatos ou objetivos. Isso pode ser conseguido não somente por meio de produtos financeiros, mas também fornecendo informação relevante ao resto do governo sobre o desenvolvimento do setor econômico em que atua e as intervenções necessárias.

Em terceiro lugar, os BPD podem financiar investimentos em setores com externalidades positivas, cujas taxas de retorno sociais superem as privadas ou, pelo menos, cujas taxas de retorno privadas ainda sejam incertas. Nesses casos, o financiamento do investimento não existe somente em função do seu rendimento financeiro.

Em quarto lugar, os BPD mobilizam recursos do setor privado, ao compartilhar o financiamento e/ou os riscos dos projetos. Além disso, podem contribuir com conhecimento específico sobre um determinado setor e gerar um efeito de demonstração, ao aumentar a visibilidade de oportunidades existentes e suas possíveis soluções financeiras. Dessa maneira, podem levar os intermediários financeiros privados a ter mais interesse em envolver-se em setores ou segmentos mal atendidos, diminuindo o custo de oportunidade de transações futuras.

Em quinto lugar, os BPD podem incentivar e ajudar a estruturar a demanda de financiamento, interagindo com o resto das políticas públicas de fomento produtivo que cuidam do crescimento de setores ou áreas estratégicos para o desenvolvimento e facilitando a entrega de bens ou serviços públicos. Em particular, os BPD podem estimular a demanda de serviços financeiros atendendo a lacunas não financeiras. De fato, por meio de assistência técnica ou outros serviços não financeiros, podem tornar viáveis projetos com potencial de serem financiados. Embora a prestação de serviços empresariais às PME seja o caso mais frequente de prestação de serviços não financeiros, seu uso se estendeu a quase todos os setores e segmentos citados.

Por último, em períodos de restrições de liquidez que surgem de crises financeiras ou econômicas, os BPD podem desempenhar um papel na política anticíclica ao substituir temporariamente o capital privado. O crédito outorgado pelos bancos estatais em geral responde menos frente aos choques macroeconômicos do que aquele proveniente dos bancos privados, o que sugere que os BPD podem ser úteis na transmissão da política monetária (Micco e Panizza, 2006). Para ser eficazes nessa missão, os BPD devem ser relevantes em tamanho e, de preferência, de primeira linha. Ainda assim, a intervenção em casos de crises apresenta desafios adicionais, já que exige a manutenção da capacidade de prestar serviços e/ou entregar produtos em setores necessitados antes e depois das crises, possivelmente sem que esses serviços ou recursos sejam utilizados. Esse fenômeno foi denominado a “síndrome da Bela Adormecida” (*Sleeping Beauty syndrome*) (Stephens, 1999). Além disso, exige que seja mantido o caráter temporário do

programa, evitando que se converta em permanente e, conseqüentemente, que haja desincentivo à atividade financeira privada.

RELEVÂNCIA E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CONTEÚDOS DO LIVRO

Como se mencionou anteriormente, nos últimos anos, os BPD da ALC têm crescido em importância, tanto do ponto de vista de seus ativos quanto do ponto de vista da ampliação de suas atividades para atender a demandas de financiamento de objetivos considerados como estratégicos por parte dos governos da região. Esse processo foi acompanhado de melhorias conseguidas por muitas instituições, particularmente no que diz respeito à sua administração e viabilidade financeira, o que por sua vez permite expandir a sua atuação. Mas não se pode perder de vista o fato de que ainda existem instituições falidas ou práticas insustentáveis de governança por parte de vários BPD.

O capítulo 1 deste volume concentra-se nessa evolução recente. Em particular, a partir de informação financeira e pesquisas realizadas pelo BID, analisam-se as razões subjacentes ao crescimento dos BPD na ALC desde o início da última década, examinando sua atuação na conjuntura econômica e financeira recente, assim como as possíveis tendências relativas aos enfoques dos diferentes governos.

Em uma conjuntura de maior atuação dos BPD e em que os mandatos continuam sendo ampliados, é necessário identificar os fatores institucionais que parecem ser chaves para obter melhores resultados. Assim, no capítulo 2 são descritos os fatores institucionais essenciais para que os BPD possam ser ao mesmo tempo financeiramente sustentáveis e cumprir com o seu mandato de política pública.

De fato, embora tenha havido avanços em matéria de monitoramento dos resultados financeiros, pouco se conhece sobre a eficácia dos BPD em alcançar seus objetivos de política pública, isto é, o seu impacto no desenvolvimento. O capítulo 3 aborda justamente esse tema, proporcionando elementos para elaborar boas avaliações de impacto dos BPD e resumindo o conhecimento trazido pelas escassas avaliações de impacto rigorosas existentes de programas de BPD ou de outros programas relevantes para suas atividades.

Os instrumentos requeridos para satisfazer novas demandas cada vez mais complexas e de maior envergadura excedem os tradicionais mecanismos de intervenção dos BPD nos mercados de crédito, concentrados em proporcionar financiamento de maneira direta ou intermediada. Há espaço para novas modalidades de operação, com potencial de maior valor agregado, que podem responder mais diretamente às problemáticas associadas aos maiores riscos dos setores atendidos e ao aprofundamento de mercados insatisfeitos.

Os capítulos 4 e 5 abrangem dois instrumentos de intervenção não tradicionais dos BPD: as garantias parciais de crédito (capítulo 4) e os serviços de desenvolvimento produtivo (capítulo 5). Ambos os capítulos tratam especialmente do tema do acesso ao financiamento do setor produtivo, em particular das PME,

dado que os países concentraram-se especialmente nesse setor, embora os instrumentos sejam igualmente aplicáveis a outros setores, como infraestrutura, habitação e financiamento verde.

Em virtude dos problemas de informação incompleta e insuficiência na regulação dos direitos dos credores que existem nos sistemas financeiros da região, os esquemas de garantias parciais de crédito são cruciais para enfrentar as dificuldades derivadas da aversão ao risco com que os intermediários financeiros privados operam.

O número desses esquemas aumentou de forma notável na região e sua atividade segue uma tendência claramente ascendente (Pombo, Molina e Ramírez, 2013). No capítulo 4, suas vantagens são explicadas em termos de alavancagem de recursos públicos e baixos custos operacionais, e fornecem-se elementos para boa elaboração e gestão desses esquemas. Trata-se, talvez, do instrumento mais adequado para que os BPD contribuam para corrigir as falhas de mercado dos mercados financeiros, além de ser muito eficiente do ponto de vista fiscal.

Outro instrumento de mitigação do risco é a provisão de serviços não financeiros (SNF), não somente para melhorar a elegibilidade de um projeto ou empresa e sua capacidade de pagamento, mas também para diminuir as assimetrias de informação e, dessa maneira, modificar a apreciação do risco associado às operações de financiamento. Dessa maneira, corrige-se a falha de mercado que possa ser iniciada do lado da demanda de serviços financeiros. Por exemplo, no caso das PME, o enfoque dos serviços de desenvolvimento produtivo é o de melhorar a capacidade produtiva das empresas e, por extensão, a sua demanda de serviços financeiros e o acesso a eles. Também no setor de infraestrutura pública e energia não renovável, existem experiências de SNF que apoiam a elaboração e estruturação dos projetos para que sejam viáveis e bancáveis, pois envolvem riscos de vários tipos (por exemplo, financeiros, legais, ambientais e técnicos) e em distintas etapas (construção e operação).

Os BPD da ALC exploraram o fornecimento de SNF ou estabeleceram laços institucionais com as entidades públicas ou privadas que fornecem SNF, complementando iniciativas governamentais nesse sentido. O capítulo 5 baseia-se no resultado de pesquisas e algumas avaliações de impacto existentes para destacar o crescente interesse por esse tipo de serviços por parte dos BPD da ALC e seu potencial para complementar intervenções de oferta de financiamento pelo lado da demanda.

Um setor que resume as novas oportunidades e desafios dos BPD é o do financiamento verde. A falta de recursos dedicados ao financiamento de projetos de investimento para mitigação da mudança climática e adaptação a ela é uma das grandes falhas de mercado do mundo e tem merecido a atenção de muitos governos, que a incluem entre as prioridades de políticas públicas. A complexidade desse setor, não somente devido ao longo período de maturação dos projetos mas também pela falta de conhecimento que as instituições financeiras têm das tecnologias limpas, faz com que os BPD possam mostrar ao sistema financeiro como financiar projetos complexos mas potencialmente rentáveis, gerando um efeito de demonstração e de transferência de conhecimentos.

Sintetizando a temática dos capítulos anteriores, o capítulo 6 trata precisamente do papel dos BPD no financiamento da mitigação da mudança climática, o qual constitui um exemplo importante do novo paradigma potencial a ser seguido por essas instituições.

Em conclusão, os BPD sempre tiveram um grande potencial para gerar adicionalidade nos sistemas financeiros e fomentar o desenvolvimento socioeconômico dos países. A materialização desse potencial e a consolidação de um novo paradigma de intervenção pública eficaz e eficiente dependerão de como evoluam institucionalmente face à nova conjuntura que enfrentam, recordando sempre as lições do passado.

Fernando de Olloqui

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 2005. *Desencadenar el crédito: cómo ampliar e estabilizar la banca*. Relatório de Progresso Econômico e Social (IPES) 2005. Washington, DC: BID.
- . 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Série Desenvolvimento nas Américas (DIA). Washington, DC: BID.
- De Luna-Martínez, J. e C. Vicente. 2012. “Global Survey of Development Banks”. Washington, DC: Banco Mundial.
- Gerschenkron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Micco, A. e U. Panizza. 2006. “Bank Ownership and Lending Behavior”. *Economics Letters*, 93(2):248–254 (novembro), Elsevier.
- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), 2012. “Financing SMEs in Latin America”. Em: *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*. Paris: OCDE.
- Pombo, P., H. Molina e J. N. Ramírez. 2013. “Clasificación de los sistemas de garantía desde a experiencia latinoamericana”. Nota técnica IDB-TN-503. Washington, DC: BID.
- Rudolph, H. P. 2010. “State Financial Institutions: Can They Be Relied on to Kick-Start Lending”. *Crisis Response: Public Policy for the Private Setor*, nota n. 12. Washington, DC: Banco Mundial.
- Smallridge, D. e F. de Ollóqui. 2011. “A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks”. Washington, DC: BID.
- Stephens, M. 1999. “The Changing Role of ECAs”. Documento de pesquisa do FMI. Washington, DC: FMI.

Panorama e evolução recente dos bancos públicos de desenvolvimento

Fernando de Olloqui e Cristian Palma

- O aumento substancial dos ativos dos bancos públicos de desenvolvimento (BPD) na última década foi acompanhado por reformas institucionais orientadas para a melhoria de sua gestão. Esse fato, aliado a um sólido contexto macrofinanceiro na maioria dos países da região, levou a resultados financeiros mais positivos.
- Depois de tentar se tornar um instrumento anticíclico para a crise financeira internacional de 2008–2009, atualmente os BPD concentram-se nos novos desafios e oportunidades que a ampliação de seus mandatos gerou, o que acarreta desafios associados ao fortalecimento das ações que lhes permitiram melhorar sua atuação.

Fatores institucionais chaves para o êxito dos bancos públicos de desenvolvimento

Fernando de Olloqui

- Os bancos públicos de desenvolvimento (BPD) enfrentam um desafio complexo, tanto porque têm que equilibrar a sustentabilidade financeira da instituição quanto porque têm que alcançar os objetivos de política pública que emanam de seu mandato para cobrir restrições de crédito no mercado.
- Os fatores institucionais chaves que levarão ao sucesso da empreitada são os seguintes: um mandato claro alinhado com as políticas públicas para os segmentos ou setores econômicos objeto de intervenção; um bom governo corporativo; um quadro adequado de gestão de riscos; uma estratégia de marketing de produtos e serviços pertinentes a seu mandato; e bom monitoramento e avaliação de seu impacto no desenvolvimento.

A eficácia dos bancos públicos de desenvolvimento: a elaboração de boas avaliações de impacto

Alessandro Maffioli e César M. Rodríguez

- Embora ainda seja incipiente, há evidências de que a América Latina tem feito esforços importantes para documentar a eficácia de programas estreitamente relacionados com os bancos públicos de desenvolvimento (BPD) e inclusive dos próprios BPD.
- Para realizar uma boa avaliação é preciso definir os indicadores de impacto a ser medidos, dispor de uma base de dados ampla e confiável, escolher o melhor enfoque metodológico consistente com as perguntas e os dados disponíveis e contar com os recursos humanos e financeiros necessários.

As garantias parciais de crédito: práticas ótimas de elaboração e gestão

Frank Nieder

- Os esquemas de garantias parciais de crédito constituem o instrumento potencialmente mais eficaz e eficiente para abordar as falhas de mercado dos mercados financeiros. A eficácia maior para incrementar o acesso ao crédito de mercados mal atendidos provém de sua capacidade para mitigar os riscos e os custos do crédito. Por sua vez, são mais eficientes em termos fiscais devido à maior alavancagem dos recursos públicos.
- Para boa elaboração e gestão de um esquema de garantias, os incentivos aos atores envolvidos (entidades financeiras, entidade gestora e governo) devem estar alinhados com o objetivo de aumentar o acesso ao crédito sem comprometer a sustentabilidade financeira do esquema.

Os serviços de desenvolvimento produtivo e o papel dos bancos públicos de desenvolvimento

Martin D. Chrisney e Ricardo Monge-González

- Os serviços de desenvolvimento produtivo (SDP) são atividades que procuram melhorar a produtividade das empresas, tanto dos clientes de entidades financeiras como dos que não o são. No primeiro caso, esses serviços constituem um complemento para as políticas de financiamento existentes em muitos países.
- Pesquisas recentes junto a empresas e bancos públicos de desenvolvimento (BPD) da América Latina revelam o grande interesse das empresas pelos SDP (demanda), assim como também a grande disposição dos BPD de oferecer esse tipo de serviços (oferta).
- Embora as avaliações de impacto dos SDP sejam escassas, a evidência empírica sugere a existência de uma complementaridade interessante entre o fornecimento desses serviços e dos serviços financeiros tradicionais, como o crédito.
- Embora o fornecimento de SDP não constitua uma atividade própria dos BPD, é de seu interesse facilitar o acesso de seus clientes aos SDP de tal forma que se incremente sua produtividade e, conseqüentemente, sua capacidade de pagamento.

Os bancos públicos de desenvolvimento e a mitigação da mudança climática

José Juan Gomes Lorenzo e María Netto

- A mitigação da mudança climática culmina o tipo de novos desafios de política pública nos quais os bancos públicos de desenvolvimento (BPD) atuais podem desempenhar um papel fundamental enquanto se encaminham para um novo paradigma.
- Devido a suas características, os BPD podem ajudar a criar um ambiente favorável para os investimentos necessários, fornecer instrumentos financeiros para mobilizar o setor privado, alavancar recursos próprios e internacionais, e promover programas setoriais de longo prazo.
- Os governos devem realizar uma série de ações específicas para apoiar os BPD nessas funções.

FINANÇAS

A segunda edição da série *Instituições para o Povo* mostra os bancos públicos de desenvolvimento da América Latina e do Caribe frente a um novo paradigma. Nos últimos 15 a 20 anos, a região assistiu a um progresso considerável dessas instituições com vistas a atingir seu potencial como instrumento eficaz de apoio às políticas públicas. Se conseguirem consolidar sua trajetória de melhoria operacional e financeira e demonstrarem seu impacto no desenvolvimento, estarão em excelente posição para enfrentar desafios mais complexos, como a mudança climática e o desenvolvimento produtivo.

Nos seis capítulos que compõem o estudo, o tema dos bancos públicos de desenvolvimento é abordado a partir de uma perspectiva integral, analisando os aspectos institucionais necessários e os instrumentos financeiros e não financeiros disponíveis para poder consolidar o papel desses bancos no fomento do desenvolvimento com responsabilidade financeira e fiscal. O enfoque é estruturado a partir da resposta às novas interrogações propostas pela conjuntura atual, relacionadas com a relevância dessas instituições dentro dos sistemas financeiros, as avaliações de impacto de sua atuação e os novos desafios e oportunidades com que se defrontam.

Em resumo, trata-se de uma obra de utilidade para governos e bancos públicos de desenvolvimento, bem como para acadêmicos e formadores de opinião interessados em conseguir financiamento sustentável para o bem-estar das gerações atuais e futuras da região.

* * *

O **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)** foi criado em 1959 para ajudar a acelerar o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe.

A **série *Instituições para o Povo*** engloba publicações dedicadas ao estudo de instituições que melhorem o desempenho dos setores público e privado. A série responde ao mandato do BID de construir e fortalecer instituições na América Latina e no Caribe para o benefício de todos os cidadãos da região.



www.iadb.org