

AS RELAÇÕES ECONÔMICAS DO BRASIL COM OS PRINCIPAIS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO (1990-2012)

Carlos Eduardo Lampert Costa

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Manuel José Forero González

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte/Ipea.

Nathália Filgueiras de Almeida

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

Tradicionalmente, o Brasil ocupa papel de destaque no cenário do financiamento multilateral para o desenvolvimento. Como mutuário, possui uma carteira de projetos em execução que atingiu, em 2012, cerca de US\$ 35 bilhões, com vários organismos de caráter multilateral e bilateral. Constitui-se o principal destino dos financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o maior tomador de empréstimos do Banco Mundial na América Latina e a segunda maior carteira de projetos junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). Aliado a isso, exerce importante influência no espaço de ação da cooperação financeira internacional, tendo em vista o potencial de replicabilidade de experiências exitosas (*lessons learned*) extraídas, tanto em termos de projetos de desenvolvimento, quanto na execução de políticas públicas.

O relacionamento do Brasil com os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) remonta ao final dos anos 1940, quando obteve o primeiro empréstimo do Banco Mundial, no setor de energia, em um momento no qual este organismo atuava majoritariamente na reconstrução da Europa pós-guerra. Em termos regionais, atuou ativamente na criação do BID, quando a denominada Operação Pan-Americana (OPA), lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek, estabeleceu as bases para a criação desse banco de desenvolvimento. Também na CAF, instituição de desenvolvimento que tem como origem a Comunidade Andina de Nações, incorporou-se em 1995 e, atualmente, ocupa papel de destaque tanto como acionista majoritário, quanto como destino dos financiamentos deste organismo.

De uma maneira geral, as estratégias de relacionamento com os BMDs e, conseqüentemente, os fluxos de financiamento desses bancos, obedecem a

critérios econômicos e políticos, apresentando pontos de inflexão importantes a partir da maior estabilidade e previsibilidade das economias. No caso do Brasil, observa-se, a partir da segunda metade dos anos 1990, uma elevação dos fluxos financeiros com os BMDs, e a partir de 2008, os empréstimos aprovados e os desembolsos apresentaram crescimento expressivo, chegando a atingir, no seu conjunto, em média anual, cerca de US\$ 7,5 bilhões e US\$ 5,3 bilhões, respectivamente.

Os BMDs ocupam um papel importante no espaço de ação denominado “financiamento para o desenvolvimento”, em que uma série de organizações de caráter público e privado, com características de governança e de atuação próprias, interage com o objetivo comum de promover o desenvolvimento econômico. Essas instituições, classificadas conforme suas áreas geográficas de atuação, operam em praticamente todas as regiões do mundo, sendo a região da América Latina e o Caribe a que apresenta maior número de bancos multilaterais em operação – dezenove instituições – das quais onze têm atuação exclusivamente regional e sub-regional. No Brasil, operam cerca de uma dúzia de agências multilaterais que, somado a outras instituições de caráter bilateral, financiavam, em 2012, uma carteira de projetos de aproximadamente US\$ 35 bilhões.

De uma maneira geral, constatou-se que, muito embora atuem em um ambiente relativamente competitivo, os BMDs tendem a operar na maioria dos países de maneira coordenada, no âmbito de uma clara divisão de trabalho. Esse sistema de trabalho leva em conta vantagens comparativas em termos de experiência setorial, de capacidade de financiamento, de oferta de

produtos financeiros, além do conhecimento do país e região de atuação.

Em termos de estrutura acionária, pode-se dizer que, quanto mais abrangente se caracterizar o poder de voto de um banco multilateral, mais heterogênea e complexa será a relação de interesses entre os diversos acionistas. Nessa perspectiva, observou-se que bancos que apresentam estrutura acionária menos diversificada, e mais concentrada nos países beneficiários, apresentam maior grau de *ownership*, o que significa proporcionar a estes países maior grau de influência institucional nessas organizações. Outra observação importante a destacar é a grande influência que os Estados Unidos e o Japão exercem no sistema multilateral de financiamento ao desenvolvimento, onde ocupam posição acionária determinante na maioria das instituições multilaterais.

Os BMDs possuem caráter cooperativo, cujo objetivo não se constitui na maximização dos lucros, mas no alcance de metas financeiras e corporativas que assegurem posição financeira sólida capaz de sustentar as atividades operacionais e mobilizar recursos para o financiamento do desenvolvimento econômico. Tendo em vista uma estrutura de capital peculiar, capaz de mobilizar quantidade significativa de recursos por parte dos países-membros, sem que haja, efetivamente, grandes desembolsos financeiros por parte destes, os BMDs são capazes de mobilizar recursos financeiros a custos relativamente mais baixos que os de seus países mutuários. Desempenham, dessa forma, um importante papel de democratizar o acesso ao mercado, notadamente daqueles países cujas dificuldades de atração do financiamento externo são maiores em função de riscos de crédito elevados.

Os BMDs apresentam características distintas em termos de abrangência de atuação, magnitude de capital, número de membros, atividade operacional e indicadores de desempenho financeiros. Assim, por exemplo, de um lado observa-se o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição de atuação global, cujo montante de capital e volume de operações de financiamento e de desembolso, além de gastos administrativos, apresentam-se significativamente superiores aos dos demais organismos analisados. De outro, a CAF, de abrangência sub-regional, com um capital relativamente pequeno, mas com uma capacidade

operacional nada desprezível, tanto em termos de novos financiamentos, quanto da realização de desembolsos aos projetos em execução.

Do ponto de vista dos indicadores de suficiência e risco financeiro, observou-se que os BMDs considerados apresentaram índices significativamente mais conservadores quando comparados ao segmento privado. Essa abordagem conservadora na administração dos recursos financeiros tem limitado a efetiva disponibilização de recursos para novos financiamentos, em um ambiente de elevada demanda e de restrições financeiras e políticas para novas recomposições de capital. Essa observação abre espaço para um importante debate que tem surgido no âmbito desses organismos, sobre a necessidade de se operar de forma mais arrojada, conservando padrões prudenciais mínimos, como forma de ampliar os recursos financeiros, ao mesmo tempo em que se diversifiquem os instrumentos de financiamento ofertados de forma a incorporar modalidades que sejam mais funcionais e efetivas aos países mutuários.

Com respeito ao relacionamento do Brasil com o BIRD, observou-se que este banco tem sido uma das principais fontes de financiamento multilateral do Brasil. Durante o período de 1990 a 2012, o volume de financiamentos atingiu cerca de US\$ 38 bilhões, registrando uma trajetória crescente tanto em empréstimos quanto em desembolsos, os quais evoluíram de uma média anual de US\$ 1 bilhão e de US\$ 662 milhões durante o período 1990-1994, para, respectivamente, US\$ 2,6 bilhões e US\$ 2 bilhões, em 2011-2012. Especificamente, os desembolsos representaram quase 50% dos ingressos de capital provenientes de organismos multilaterais de financiamento.

Em termos setoriais, a carteira do banco com o Brasil tem evoluído para uma configuração que privilegia setores mais intensivos em conhecimento refletindo, basicamente, uma nova forma de atuação da instituição, focando projetos com maior valor agregado, de abordagem multissetorial e com desembolsos não vinculados a gastos intrínsecos ao projeto, mas ao atingimento de metas vinculadas a políticas setoriais específicas. Esta dinâmica tem permeado com mais intensidade o crescente relacionamento do BIRD com

os estados brasileiros, aos quais foram dirigidos mais de 80% dos financiamentos desde 2007.

Durante o período de 1990 a 1994, o Brasil viveu séria crise política, econômica e institucional. O relacionamento do Brasil com o BIRD viu-se bastante prejudicado em termos de contratações e de desembolsos. A estabilidade econômica iniciada em 1994, com a adoção do Plano Real, possibilitou a redução de uma grande área de incertezas que prejudicavam a definição de estratégias por parte do banco.

Em que pese a fluidez das relações político-estratégicas, o BIRD insistiu, durante o período 1996-1998, na necessidade de um efetivo ajuste fiscal, o qual começou a ser implementado a partir de 1999. A adoção do tripé metas de inflação, câmbio flutuante e responsabilidade fiscal, depois da crise de finais dos anos 1990, representou importante base para a consolidação da estabilidade, que permitiu que o BIRD aprofundasse o seu relacionamento com o Brasil, mais como um parceiro que como uma instituição de Bretton Woods, preocupada em determinar o volume de financiamento de acordo com a evolução de indicadores macroeconômicos preestabelecidos.

Neste século, desde 2003, registrou-se a continuidade da política macroeconômica, com aprofundamento do ajuste fiscal, principalmente, e, entre 2003 e 2007, com a adoção de políticas sociais mais intensas, das quais o BIRD participou ativamente. A definição de suas estratégias, como já tinha sido feito desde 1999, acompanhou os planos plurianuais (PPAs) dos respectivos governos e se consolidou o que passou a ser denominado oficialmente estratégia de parceria BIRD/Brasil, a partir de 2008.

Com relação ao BID, observou-se que este organismo comprometeu, entre 1990 e 2012, mais de US\$ 36 bilhões em financiamentos ao Brasil, registrando uma trajetória crescente tanto em termos de aprovações, quanto de desembolsos, os quais evoluíram de forma significativa, muito embora não uniforme. As condições macroeconômicas do país, que influenciaram tanto o desempenho da carteira de projetos, em um determinado momento, quanto o redirecionamento desta carteira rumo aos entes subnacionais, em outro, foram determinantes no comportamento do ritmo de aprovações e desembolsos no período.

Do ponto de vista da distribuição setorial dos empréstimos do BID, notou-se que a atuação do banco é bastante concentrada em alguns setores como os de transporte, água e saneamento, mercado financeiro, energia e modernização do estado que, mais recentemente, responderam por 75% dos projetos aprovados.

De igual maneira, como havia ocorrido com o Banco Mundial, durante o período 2003-2010 foram observadas mudanças importantes da carteira de projetos do BID no Brasil, com o redirecionamento das operações para os entes subnacionais, que passaram, desde então, a participar de forma majoritária na distribuição das operações, em detrimento dos projetos de interesse da União. No âmbito dessa nova configuração da carteira de projetos, o BID passou a atuar de maneira marcante nos estados e municípios brasileiros, por intermédio de programas específicos voltados a investimentos em infraestrutura e modernização do estado, além de projetos de reformas estruturais de elevado valor e rápido desembolso.

No caso dos municípios, por meio do Programa Procidades, o banco trabalhou na concepção de dezenas de pequenos projetos de desenvolvimento urbano, experiência que se constituiu em importante instrumento de aproximação do organismo com a realidade desses entes da Federação. Outra característica desse período, que marcou a atuação do banco no país, foi a consolidação das operações de financiamento às pequenas e médias empresas (PMEs), por meio de empréstimos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os quais somaram um total de US\$ 4,0 bilhões.

Em termos da distribuição regional dos financiamentos, observou-se uma concentração das aprovações nas regiões Sul e Sudeste, em detrimento das regiões mais pobres do país, muito embora estas tenham apresentado uma participação crescente nos últimos anos. A articulação de alguns fatores explica essa concentração, como a capacidade institucional de conceber e executar projetos, a capacidade de articulação com o governo federal e com os financiadores, além da capacidade financeira para fazer frente aos financiamentos. Somado a isso, menciona-se a falta de uma política explícita do governo, no sentido de direcionar parte dos recursos de origem multilateral para corrigir desequilíbrios regionais.

No início dos anos 1990, o BID entendeu que o principal problema da economia brasileira estava consubstanciado na ausência de um efetivo ajuste fiscal. Em tal sentido, afirmou que o *deficit* público constituía a principal causa da inflação, da pobreza e das desigualdades sociais. A superação dessas dificuldades, depois de implementadas as principais reformas no processo de ajustamento e de estabilização, foi relevante para melhorar as contratações de empréstimos e o aumento dos desembolsos. No entanto, o BID acredita que, no campo fiscal ainda há espaço para avanços significativos em função da baixa qualidade do ajuste, hoje em dia sacrificando os investimentos públicos em função da elevação da despesa corrente, além da elevada carga tributária.

O BID tem formulado suas estratégias em conformidade com as orientações e definições dos governos, incluídas nos respectivos PPAs. Reconheceu que a sua oferta de financiamento é reduzida quando comparada às necessidades do Brasil, mas apontou para o papel catalítico que pode desempenhar e para a sua capacidade de replicar experiências que têm se mostrado bem-sucedidas. Neste sentido, as estratégias seguidas pelo BID tiveram grande importância em alguns estados e municípios e alavancaram recursos para PMEs utilizando bancos irrigadores de crédito como o BNDES.

Por último, na avaliação da dinâmica do relacionamento com a CAF, destacou-se a bem-sucedida experiência deste banco de fomento no âmbito sub-regional assim como sua, também bem-sucedida, transição a banco regional. Neste contexto, o Brasil tornou-se um importante membro no banco, percorrendo uma trajetória de participação crescente, tanto no papel de acionista quanto de mutuário.

Observou-se que, quanto à atuação setorial, a CAF diferencia-se de outros BMDs por concentrar-se no financiamento do setor privado, preenchendo, assim, uma importante lacuna no Brasil, a de ponte entre os mercados de capitais internacionais e as empresas nacionais.

Assim como o BIRD e o BID, mais recentemente, a CAF aumentou sua atuação junto a estados e municípios. Com os estados, destacam-se projetos de infraestrutura de integração e transporte –

Programa de Obras Complementares do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, Programa de Transporte Logística e Meio Ambiente de São Paulo, Programa de Reforma e Implementação de Infraestrutura Viária (Provias), Rio de Janeiro – e de infraestrutura física (Projeto de Reforma e Adequação do Estádio Maracanã para a Copa do Mundo de 2014). Com municípios, destaca-se a aprovação do Programa de Apoio a Governos Municipais (Pram), em 2006.

Quanto à distribuição regional dos financiamentos a entes subnacionais, ainda que em alguns subperíodos (1999-2002 e 2007-2010) as regiões Norte e Nordeste tenham recebido a maior parte dos recursos da CAF, analisando o volume total em todo o período (1995-2012), mais da metade se concentrou nas regiões mais ricas do país, ou seja, regiões Sul e Sudeste, tendência esta também observada no caso do BIRD e do BID.

SUMÁRIO EXECUTIVO