1616
TEXTO PARA DISCUSSÃO

O ESTADO ATUAL DAS INTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Victor Leonardo de Araujo
Murilo José de Souza Pires
Márcio Francisco da Silva
Diego Afonso de Castro

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1616

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, maio de 2011

O ESTADO ATUAL DAS INTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA*

Victor Leonardo de Araujo**
Murilo José de Souza Pires**
Márcio Francisco da Silva***
Diego Afonso de Castro****

* Os autores agradecem os comentários de Maria Cristina Penido Freitas, Lavinia Barros de Castro, Renaut Michel, e dos membros da ABDE, em especial Ricardo Figueiró e Adelaide Motta de Lima (DESENBAHIA), sem, evidentemente, responsabilizá-los por eventuais erros e omissões.
** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
**Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac do Ipea.
***Assistente de Pesquisa da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE) e doutorando em Economia na Universidade de Brasília (UnB).
****Assistente de Pesquisa da ABDE e mestrando em Economia pela UnB.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765
JEL: N26

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 PANORAMA GERAL DAS IFDS LATINO-AMERICANAS 9

3 MODALIDADE OPERATIVA 11

4 ESTRUTURA DE *FUNDING* 21

5 CARTEIRA DE CRÉDITO 22

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 30

REFERÊNCIAS 31

SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo refletir sobre as transformações recentes vivenciadas pelas instituições financeiras para o desenvolvimento (IFDs) no continente latino-americano. Para tanto, foram selecionadas IFDs que atuam nas principais economias da América Latina para compor o universo investigado. O foco analítico assentou-se nas IFDs de propriedade pública que tiveram atuação no setor produtivo, excluindo-se do estudo as instituições exclusivamente voltadas para o financiamento imobiliário. Em linhas gerais, constatou-se na investigação que as principais modificações sofridas por muitas IFDs no continente estão relacionadas com suas transformações em instituições de "segundo piso" que tiveram por propósito proporcionar ganhos de escala, reduzindo assim seus custos operacionais. Em relação à estrutura de *funding* constatou-se uma redução de recursos provenientes dos respectivos governos (tesouros e bancos centrais) e do aumento de recursos oriundos do setor privado (via captação de depósitos ou, em menor proporção, de emissões nos mercados de capitais domésticos) ou de recursos captados no exterior, via agências oficiais – como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Corporação Andina de Fomento (CAF), por exemplo. Apesar da insuficiência de dados estatísticos para as IFDs da região, foi possível constatar que as operações de crédito realizadas por muitas delas têm o prazo mais curto do que seria esperado por instituições deste tipo. Não obstante, a função histórica de financiar a indústria, o setor agropecuário e a infraestrutura econômica parece ter sido preservada por muitas instituições no continente. A prioridade para o financiamento de setores atuantes no comércio exterior e de empresas pequenas e médias vem aos poucos despontando como novidade e importante agenda para a região.

ABSTRACT[i]

This article aims to reflect on recent transformations happened in development financial institutions (DFI) in Latin America. To this end, we selected DFI that act in the major economies in Latin America, except the Brazil. The work give preference to public institutions that had activities in the productive sector, excluding those that are solely focused on real estate financing. In general, it was found on investigation that

[i]. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea,s editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

the major changes experienced by many DFIs on the continent are related to changes in "second floor" institutions. Regarding the funding structure, we verified a reduction of resources from their governments (central banks and treasures) and increase in private resources (deposits and capital markets) or foreign resources through official agencies (like World Bank and Andean Development Corporation). Despite the lack of statistical data for DFIs in the region, we verified that the credit operations for many of these have the shortest term of that that what would be expected for this kind of institution. Notwithstanding, the historical function of to finance industry, agriculture and infrastructure was been preserved. Foreign trade and small and medium enterprises are emerging as important agenda to the DFI in the region.

1 INTRODUÇÃO

Na América Latina, o uso de instituições financeiras públicas para o desenvolvimento econômico se disseminou a partir da primeira metade do século XX no bojo do modelo de desenvolvimento por substituição de importações (1930-1980). Alcas (2005) aponta dois momentos deste movimento: o primeiro, após a crise de 1929, que teria induzido os governos da região a "assumir um papel ativo no fomento e financiamento da produção" (ALCAS, 2005, p. 9); e o segundo, após a Segunda Guerra Mundial até os anos 1950, como parte da estratégia de desenvolvimento *hacia adentro* que teve por objetivo estimular a industrialização destas economias periféricas *vis-à-vis* ao centro dinâmico do capitalismo mundial. Segundo esse autor, "entre 1930 e 1940 criaram-se 36 instituições; entre 1940 e 1950 criaram-se 51 instituições; e entre 1950 e 1960 criaram-se um total de 45 Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) [instituições financeiras para o desenvolvimento]" (ALCAS, 2005).[1]

Na América Latina, as IFDs desempenharam um papel fundamental na modificação da estrutura produtiva, sobretudo entre os países que se industrializaram, como Brasil, Argentina e México, e também atuaram no financiamento da infraestrutura econômica e no financiamento agrícola, servindo como instrumento de intervenção econômica dos Estados nacionais em suas respectivas estratégias durante a fase que se convencionou chamar de desenvolvimentista.

No entanto, com a crise internacional do início dos anos 1980 do século XX muitas economias da América Latina entraram em uma profunda crise estrutural, impulsionadas pelas restrições fiscais e financeiras de seus Estados, que conduziu estas economias pelos caminhos das reformas pronunciadas pelo Consenso de Washington. Desta forma, houve uma redefinição do papel institucional dessas IFDs em seus respectivos sistemas financeiros, através da qual muitas delas foram extintas ou adquiridas pelo setor privado, tornando-se meras carteiras de instituições financeiras comerciais. Evidentemente, este movimento não foi linear, já que diversas IFDs foram preservadas, embora enfraquecidas,

1. Vejamos alguns exemplos. Em 1931, o governo colombiano criou a Caja de Crédito Agrário, Industrial y Minero (ou simplesmente *Caja Agrária).* Em 1934 o governo mexicano criou a Nacional Financiera, considerado um dos primeiros bancos de fomento em países em desenvolvimento (BID, 1965). Pouco tempo depois, em 1939, foi criada, no Chile, a Corporación de Fomento de la Produción (CORFO), encarregada de elaborar os planos de desenvolvimento daquele país (assumindo, portanto, uma função de natureza técnica) e também de financiá-los. Para maiores informações sobre a fundação da Corfo, ver Cerda e Cerda (1965). O Brasil viria a criar o seu Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952.

e reformuladas. Entre as principais modificações sofridas por muitas IFDs do continente pode-se citar a transformação em instituições de "segundo piso", atuando através de intermediários financeiros como forma de aumentar a capilaridade simultaneamente à redução de custos;[2] e a estrutura de *funding*, em muitos casos à custa da redução de recursos provenientes dos respectivos governos (tesouros e bancos centrais) e do aumento de recursos oriundos do setor privado (via captação de depósitos ou, em menor proporção, de emissões nos mercados de capitais domésticos) ou de recursos captados no exterior, via agências oficiais – como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Corporação Andina de Fomento (CAF), por exemplo.

A virada do século coincide com a inflexão daquele movimento de liberalização. Ainda que não seja possível falar em um retorno ao desenvolvimentismo nos moldes do processo de substituição de importações, é possível identificar um movimento em curso que, mesmo primando pelos mecanismos de mercado, ainda assim criou nichos de atuação dos Estados em matéria econômica, sobretudo, naquilo que se refere ao raio de atuação destas IFDs em seus respectivos sistemas financeiros.

Este trabalho tem por objetivo refletir sobre as transformações recentes sofridas pelas IFDs no continente latino-americano. Foram selecionadas, primeiramente, as mais importantes economias da América do Sul:[3] Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela; o México, da América do Norte; e duas economias da América Central, El Salvador e Porto Rico, para garantir economias daquele subcontinente na amostra. Em seguida, foram selecionadas as IFDs mais importantes daqueles países, levando-se em conta a tradição como instituições representativas do conjunto de IFDs latino-americanas,[4] bem como a disponibilidade das informações referentes a cada instituição. Optou-se pelas IFDs de propriedade pública, e que tivessem como foco de atuação o setor produtivo, excluindo-se do estudo as instituições exclusivamente voltadas para o financiamento imobiliário.

O período considerado será o mais recente possível, conforme a disponibilidade de informações. Em geral, utilizaremos dados referentes ao ano de 2009, mas para

2. Ao contrário das instituições de primeiro piso, que realizam suas operações de crédito diretamente ao cliente, sem intermediação.
3. Excluindo-se o Brasil, evidentemente.
4. Neste caso, os autores foram amparados por trabalhos como Alcas (2005), Marulanda e Paredes (2005), Mora (2007) e Torres (2005).

algumas instituições utilizar-se-ão dados de 2008, devido à disponibilidade de dados estatísticos. Ou seja, não se pretende, com este trabalho, descrever a trajetória recente deste conjunto de instituições, mas sim oferecer uma "fotografia", ou uma descrição do estado atual no momento mais recente possível. Os dados selecionados foram aqueles referentes à composição do ativo e do passivo, coletados nos balanços patrimoniais; e a composição setorial (segundo os grandes setores econômicos) da carteira de crédito, como forma de identificar as prioridades estratégicas das instituições.

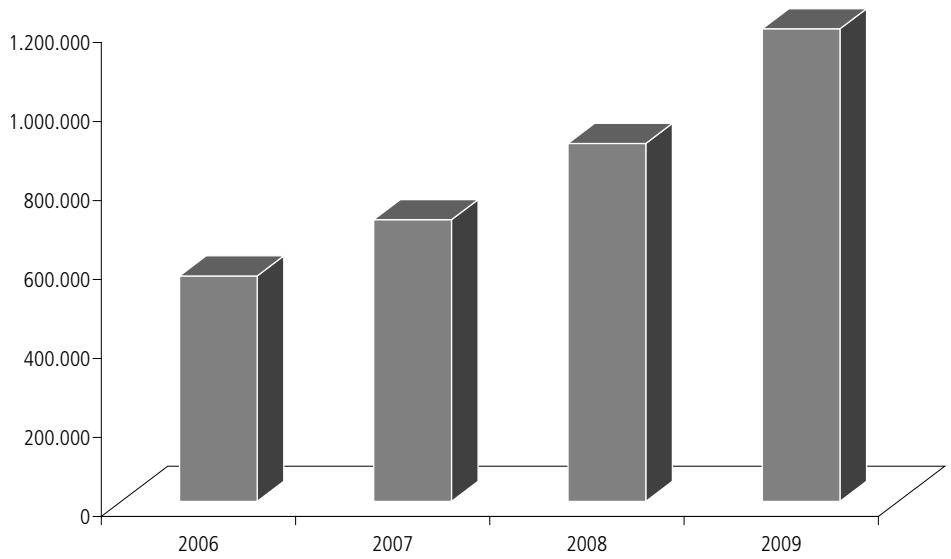
O trabalho está dividido em 6 seções, contando com a presente introdução. Na seção 2 será apresentado um panorama geral das IFDs no continente; a seção 3 refletirá sobre as transformações na modalidade operativa; a seção 4 discutirá a atual estrutura de *funding* vigente na maioria das IFDs, ou seja, a transformação de várias IFDs de primeiro piso em instituições de segundo piso. A seção 5 discutirá a atuação setorial das IFDs, enfatizando os principais setores de atividade por elas privilegiados. A seção 6 fará as considerações finais.

2 PANORAMA GERAL DAS IFDS LATINO-AMERICANAS

Ao término do ano de 2009, os ativos totais de um conjunto de 107 IFDs de 21 países latino-americanos totalizavam US$ 1,2 bilhão (gráfico 1), em uma trajetória de crescimento contínuo que data pelo menos do ano de 2006, quando totalizavam pouco menos de US$ 600 milhões – Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE, 2010, p. 24). Esta expansão reflete, segundo ALIDE (2010, p. 24) ações de "capitalização dos bancos públicos, a canalização de recursos provenientes das linhas de financiamento dos organismos internacionais, os recursos em administração concedidos pelos Estados no marco dos planos de estímulo econômico".

Observa-se, entre os anos de 2004 a 2009, uma ligeira redução da participação das IFDs estritamente públicas e um aumento das consideradas mistas (tabela 1). Em termos de ativos totais, no entanto, a modificação ocorre de forma mais significativa: a participação das IFDs estritamente públicas declina 13 pontos percentuais (p.p.) durante o interregno considerado, em favor das IFDs de propriedade mista. Este aumento da participação está relacionado à presença de bancos comerciais de propriedade privada ou mista, que possuem carteira de desenvolvimento, ou que atuam em atividades consideradas de fomento, como os especializados em microcrédito.

GRÁFICO 1
América Latina e Caribe: evolução dos ativos totais das 107 IFDs[1] – 2006-2009
(Em US$ mil)



Fonte: Alide (2010, p. 24).
Nota: [1] Os dados apresentados neste gráfico, fornecidos pela ALIDE, incluem em sua amostra bancos comerciais com carteira de fomento, como é o caso dos brasileiros Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco da Amazônia S.A. (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB); e o argentino Banco de la Nación. Somente os dois primeiros respondiam, em 2009, por 50% dos ativos totais expressos pelo gráfico 1.

TABELA 1
América Latina e Caribe: ativos das IFDs por propriedade – 2004 e 2009

Propriedade	2004				2009			
	Número	%	Ativos totais (US$ milhões)	%	Número	%	Ativos totais (US$ milhões)	%
Público	76	70	301.621	75	74	70	734.755	62
Privado	22	20	7.975	2	22	21	31.248	3
Misto	10	9	92.888	23	9	9	415.413	35
Total	108	100	402.484	100	105	100	1.181.417	100

Fontes: Alcas (2005, p. 19), para o ano de 2004; e ALIDE (2010, p. 25), para o ano de 2009.

Segundo ALIDE (2010), em 2009 60% das IFDs latino-americanas eram consideradas multissetoriais, e 40% eram especializadas, atuando exclusivamente em setores como agropecuário e rural (14%), habitação (11%), pequenas e médias empresas (PMEs) (9%), e comércio exterior (3%). Este perfil mantém-se praticamente estável pelo menos desde 2004 (ALCAS, 2005, p. 20), e tanto pode refletir estratégias das políticas de desenvolvimento das economias da região, como também pode significar estratégia de mitigação de risco ao diversificar os setores de atuação das instituições.

Com relação à modalidade operativa, segundo a Alide (2010), 62% das IFDs do continente operavam na modalidade de primeiro piso, contra 21% do segundo piso e 17% eram mistas. Este tema será abordado na próxima seção.

3 MODALIDADE OPERATIVA

Basicamente, a diferença fundamental entre as instituições que operam no primeiro e no segundo piso está na presença do intermediário financeiro, presente no segundo caso e ausente no primeiro. Ou seja, define-se como instituições que operam no primeiro piso como sendo aquelas que concedem empréstimos diretamente ao setor produtivo, enquanto as de segundo piso o fazem através de intermediários financeiros, que podem ser bancos, cooperativas de crédito, ou outras instituições credenciadas. As instituições ditas mistas atuam nas duas modalidades. A tabela 2 revela a primazia das IFDs de primeiro piso, com uma ligeira queda no número de instituições estritamente de segundo piso, e um aumento nas instituições de perfil misto.

TABELA 2
América Latina e Caribe: perfil operativo das IFDs – 2004-2010

Modalidade operativa	2004		2010	
	Número de IFDs	%	Número de IFDs	%
1º piso	71	66	65	62
2º piso	25	23	22	21
Mistas	12	11	18	17
Total	108	100	105	100

Fontes: Alcas (2005, p. 19), para o ano de 2004; e ALIDE (2010, p. 25), para o ano de 2010.

Entre as modificações estruturais sofridas pelas IFDs no continente durante a década de 1990, a principal delas foi a transformação em instituições de segundo piso. Segundo a Alide (2010, p. 25), a justificativa eram os menores custos operativos inerentes a esta modalidade operativa, ao mesmo tempo em que possibilitaria a maior capilaridade das instituições. Além disso, existe a possibilidade, definida conforme a legislação de cada país, que o risco da operação seja transferido para o intermediário financeiro, garantindo à IFD melhores condições de sustentabilidade financeira. Evidentemente, na modalidade de segundo piso o custo final do tomador de empréstimo tende a ser encarecido, devido à cobrança de *spread*.

Neste sentido, o maior custo final para o tomador de empréstimos parece surgir como uma das principais críticas a este formato, mas não é o único. O uso de intermediários financeiros pode promover a exclusão das instituições menores deste mercado de crédito, como as cooperativas de crédito. O efeito imediato seria a exclusão financeira dos segmentos do setor produtivo que não têm acesso ao mercado constituído pelas redes de agências dos bancos privados tradicionais.

Uma forma de mitigar este problema foi encontrada pelo colombiano Fondo para el Financiamento del Sector Agropecuario (FINAGRO): a instituição oferece assistência técnica para capacitar entidades, como organizações não governamentais (ONGs), associações e fundações, e assim expandir a rede de agentes financeiros (MORI, 2009a). Entretanto, os recursos assim canalizados representam apenas 0,5% da carteira de crédito do FINAGRO.

O salvadorenho Banco Multisectorial de Inversiónes (BMI) possui atuação semelhante. Uma das maiores dificuldades encontradas pelo BMI consiste no credenciamento de instituições que atuem como agentes financeiros. Este problema é ainda maior nas operações envolvendo o setor rural, em particular nas propriedades de menor porte. Trata-se de contingentes populacionais tipicamente com acesso restrito ao setor financeiro oficial. Segundo Mori (2009b), o BMI tem implementado esforços no sentido de promover, capacitar e assessorar entidades financeiras não bancárias até então não supervisionadas pela Superintendência do Sistema Financeiro (SSF), retirando-as do segmento de crédito informal e garantindo que se capacitassem a atuar, enfim, como agentes do BMI. Este esforço, além de beneficiar o setor rural, também seria extensivo às PMEs não rurais, na medida em que se diagnosticava que estas também encontrariam dificuldades de acesso ao sistema privado de crédito.

Outro problema que pode surgir com o formato operativo de segundo piso consiste nos recursos disponibilizados pela IFD aos seus intermediários não serem integralmente repassados ao setor produtivo. Este fato pode ocorrer se o grau de preferência pela liquidez do intermediário for distinto da IFD. Enquanto esta possui um cronograma de financiamento que deve ser cumprido, o intermediário pode preferir adiar as transações até que o grau de incerteza se reduza. A sobra de recursos pode levar ao não cumprimento dos programas de financiamento determinados pelos governos centrais às IFDs. Segundo a Alide (2010, p. 25), este problema levou a equatoriana Corporación Financiera Nacional (CFN) a operar

como um banco misto. De fato, o ano de 2008 representou um marco para a instituição, quando as aprovações na modalidade de primeiro piso passaram de US$ 46 milhões em 2007 para US$ 305 milhões em 2008, ao passo que as aprovações na modalidade de segundo piso alcançaram US$ 120 milhões no mesmo ano (CFN, 2009).

Outro caso de instituição de segundo piso a expandir suas operações na modalidade de primeiro piso é o também peruano Banco Agropecuario (AGROBANCO). Neste caso, a opção pelo segundo piso havia sido tomada quando de sua criação, no ano de 2006, como forma de permitir o início imediato de suas atividades sem incorrer em custos elevados. Segundo Trivelli e Venero (2007), o ingresso na modalidade de primeiro piso ocorreu na medida em que o banco abria novas agências.

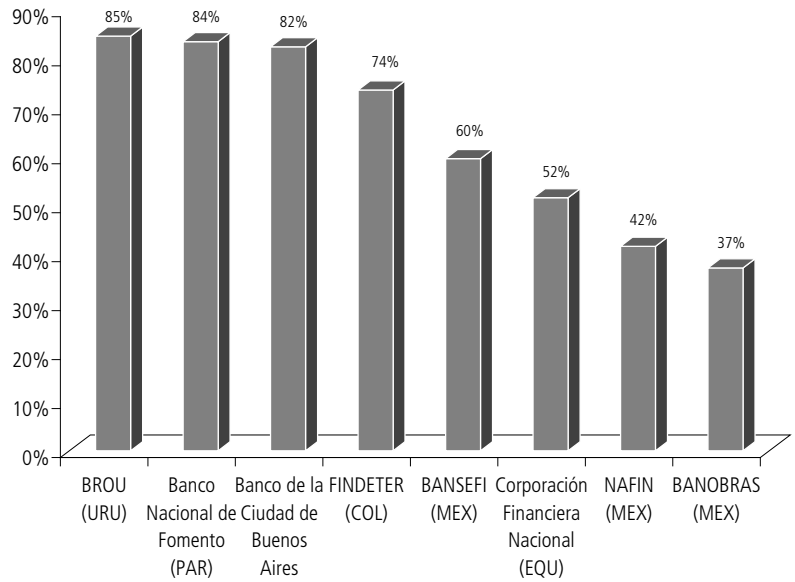
O banco, aliás, desenvolveu um sistema bastante interessante para operar na modalidade de primeiro piso. Para que um cliente possa receber recursos em operações diretas, deve estar organizado em cadeias produtivas, definidas como um agrupamento de produtores, fornecedores de insumos e os compradores da produção. O objetivo principal em subordinar as operações de crédito à existência da cadeia é a geração de economias de escala e, ao mesmo tempo, a redução dos riscos da operação, na medida em que a presença dos compradores da produção na cadeia produtiva sinalizaria um mercado certo para a produção. Segundo Trivelli e Venero (2007), "um elemento chave para o funcionamento das cadeias produtivas é o operador de crédito, que é uma pessoa selecionada entre as entidades e profissionais especializados em ciências agropecuárias e credenciado pelo Colégio de Engenheiros do Peru", que tem como principal função prestar assistência técnica no sentido mais amplo. Evidentemente, exigir a existência de uma cadeia produtiva formada para liberação do crédito também funciona como um empecilho à expansão das atividades do AGROBANCO: nem todos os produtores rurais do país estão agrupados em cadeias produtivas, e muitos sequer sabem como fazê-lo.

4 ESTRUTURA DE *FUNDING*

4.1 DEPÓSITOS

Segundo Alcas (2005, p. 24), a principal fonte de recursos das IFDs era constituída, no ano de 2004, por depósitos do público. O gráfico 2 apresenta *algumas* IFDs do continente que captavam pelo menos um terço de seus recursos através desta modalidade no ano de 2009.

GRÁFICO 2
IFDs latino-americanas: depósitos como percentual do passivo – 2009



Fonte: Elaboração própria com base nos balanços patrimoniais de cada instituição.

Os maiores percentuais estão representados pelo Banco de la Republica Oriental de Uruguay (BROU), pelo paraguaio Banco Nacional de Fomento (BNF), pelo Banco de la Ciudad de Buenos Aires (BCBA) e pela Financiera Territorial (FINDETER), da Colômbia. Em proporções menores é possível citar o mexicano Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), a equatoriana CFN, e os mexicanos Nacional Financiera S.A. (NAFIN), e Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

Nem todas as instituições disponibilizaram dados em detalhe suficiente para permitir identificar as proporções de depósito à vista, nos casos de instituições autorizadas a captá-los. Evidentemente, tal caso configura bancos comerciais com carteira de desenvolvimento. É o caso do BCBA e do BROU.

O BNF capta depósitos à vista e a prazo, esta última modalidade sob a forma dos Certificados de Depósitos de Poupança,[5] cujas taxas de remuneração

5. Ou Certificados de Depósitos de Ahorro (CDAs), no original.

privilegiam as aplicações de prazo mais longo. As estatísticas, no entanto, não permitem identificar a distribuição do total de depósitos conforme os prazos. Entretanto, a elevada concentração da sua carteira de empréstimos no setor comercial (cuja análise é tema da próxima seção) e a baixa participação do setor industrial sugerem fortemente que os prazos da carteira de crédito do BNF não sejam tão longos, refletindo uma estrutura de *funding* possivelmente inadequada para o financiamento de longo prazo. Também o Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) capta depósitos à vista, sendo as duas instituições típicos casos de bancos comerciais com carteira de desenvolvimento.

Entre as instituições que têm nos depósitos a maior fonte de *funding*, talvez o caso que mais chame a atenção seja justamente o da FINDETER. Em 2009, os depósitos a prazo perfaziam quase três quartos de seus passivos totais, e o principal instrumento consistia nos Certificados de Depósito a Termo (CDTs) emitidos pela instituição, cujo público-alvo é constituído por investidores profissionais ou institucionais. As primeiras emissões datam do ano 2000, mas foi somente a partir de dezembro de 2004 que esta modalidade assumiu a primazia na composição do *funding* da instituição. Os CDTs vieram a somar-se aos recursos obtidos através de instituições estrangeiras e aos recursos próprios, que até então eram as suas principais fontes de recursos. Ou, em outras palavras, os CDTs permitiram maior diversificação dessas fontes.

O estoque de CDTs emitidos pela FINDETER em dezembro de 2009 era preponderantemente acima de 18 meses (tabela 3). A inexistência de dados mais detalhados não permite avaliar a possibilidade de um maior alongamento da estrutura de *funding* da FINDETER através de emissão de CDTs. Entretanto, os certificados a vencer podem ser renovados, nas condições financeiras vigentes no momento da renovação.

TABELA 3
FINDETER: emissão de CDTs por prazo – 2008 e 2009

	2009		2008	
	Pesos milhões	%	Pesos milhões	%
Menos de 6 meses	62,0	1,9	69,3	2,3
De 6 a 12 meses	83,5	2,6	138	4,6
De 12 a 18 meses	93,4	2,9	189,2	6,3
Acima de 18 meses	3.030,5	92,7	2.602,9	86,8
Total	3.269,4	100,0	2.999,4	100,0

Fonte: FINDETER (2010, p.105).

Também as IFDs mexicanas constituem exemplo das que se utilizam preponderantemente dos depósitos como principal fonte de recursos. Na verdade, de todo o sistema de fomento mexicano,[6] apenas a NAFIN não está autorizada a captar depósitos à vista. Entre as demais instituições, mesmo entre as autorizadas, a primazia é dos depósitos a prazo, conforme os dados da tabela 4.

TABELA 4
IFDs mexicanas: captação de recursos em 2009
(Em %)

	Total	BANOBRAS	NAFIN	BANSEFI
Captação total	100	100	100	100
Depósitos de exigibilidade imediata	2,33	0,01	-	79,08
A prazo	63,26	68,81	76,56	20,92
Títulos de crédito emitidos	8,58	10,29	6,73	-
Empréstimos interbancários	25,82	20,90	16,71	-
De exigibilidade imediata	0,78	1,09	0,86	-
A curto prazo	8,42	4,90	3,82	-
A longo prazo	16,62	14,91	12,03	-

Fonte: Comision Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2010, p. 14). Elaboração própria.

Por fim, a equatoriana CFN também utiliza a captação de depósitos como fonte de recursos de terceiros em sua estrutura de *funding* – não há, contudo, informações disponíveis que permitam distinguir os depósitos à vista dos depósitos a prazo.

A captação de depósitos consiste em uma opção que permite maior diversificação da composição do *funding* das IFDs para além das fontes tradicionais, como os recursos parafiscais e os empréstimos de instituições financeiras estrangeiras bi ou multilaterais. Ressalva importante deve ser feita quanto ao prazo desses depósitos: uma vez que a função primordial das IFDs é a oferta de financiamento de longo prazo, sua estrutura de *funding* deve ser adequada ao cumprimento deste papel – assim, é importante que os prazos dos depósitos oferecidos sejam alongados.

Os casos que foram apresentados aqui induzem a uma reflexão quanto à adequação dos depósitos como fonte de *funding* de IFDs. Evidentemente, depósitos à vista, por definição, não permitem o alongamento do *funding* das instituições que

6. Ou *banca de desarrollo*, como a literatura econômica se refere.

se utilizam deste instrumento de captação de recursos e, como tal, não permitem o financiamento de longo prazo em condições estáveis. Os depósitos a prazo podem cumprir esses requisitos, desde que possuam características adequadas a este fim, como condições privilegiadas de remuneração para os depósitos com prazos mais longos em comparação com os demais.[7]

A captação de depósitos requer que o público tenha confiança na solidez das instituições – e estas, por sua vez, são incentivadas a melhorar "seus esquemas de governança, sua eficiência e alinhem suas práticas com o objetivo de sustentabilidade operacional e financeira" (BANCOS PÚBLICOS Y FINANZAS RURALES, 2009). Por outro lado, isto pode gerar um *trade-off*, na medida em que, ao submeter as IFDs a critérios de rentabilidade e sustentabilidade financeiras, alguns setores tendem a sofrer restrições, particularmente aqueles que são inovadores e inerentemente arriscados, e que, em última instância, são a razão de ser das IFDs.

4.2 MERCADOS DOMÉSTICOS DE CAPITAIS

Outra importante fonte doméstica de recursos são os mercados domésticos de capitais. Algumas instituições, como as colombianas Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX) e FINAGRO, captam recursos através da emissão de títulos.

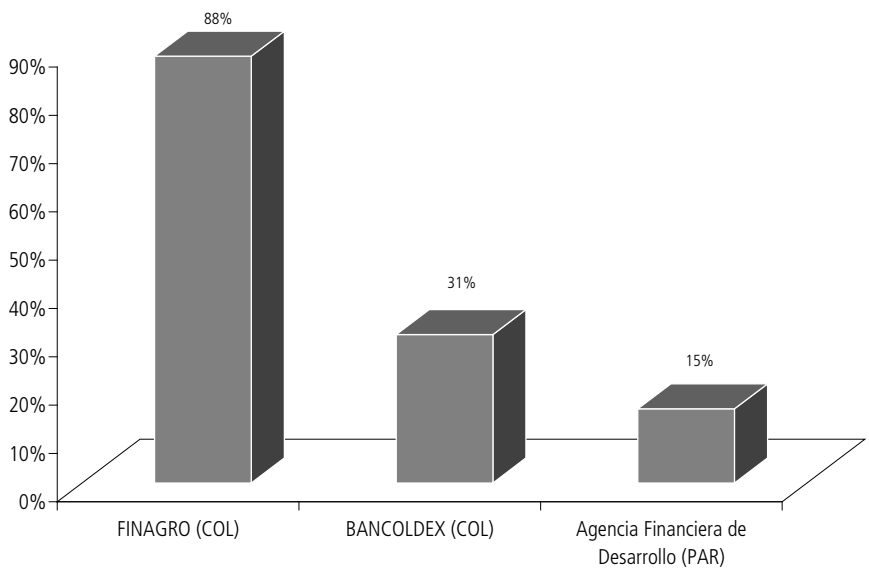
Conforme os dados do gráfico 3, mais de 30% do passivo do BANCOLDEX são representados pela emissão dos assim chamados bônus ordinários. As duas últimas emissões datam dos anos de 2005 e 2007, com prazos de, respectivamente, sete e dez anos.

Já o FINAGRO constitui certamente uma das exceções entre as IFDs que operam na América Latina: em 2009, mais de 88% de seu *funding* provinham da colocação de títulos. Trata-se dos Títulos de Desenvolvimento Agrário (TDAs), de subscrição compulsória por parte dos estabelecimentos de crédito em proporção dos seus encaixes. A rentabilidade desses títulos é inferior à taxa de mercado, o que permite que as operações de crédito oferecidas por esta instituição sejam subsidiadas pelo restante do setor financeiro (MARULANDA; PAREDES, 2005). Ao mesmo tempo, a subscrição compulsória

7. Tais características fariam parte da bem-sucedida experiência do Banco de Desenvolvimento do Japão – ou Development Bank of Japan (BDJ) –, que capta os chamados depósitos postais. Naquele país, o sistema de correios atua na captação de depósitos de poupança, e as condições de remuneração e tributação desses depósitos são consideradas privilegiadas – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 1992).

garante uma demanda cativa para aqueles títulos, constituída justamente pelo setor bancário, o que pode ser garantia de estabilidade da fonte de *funding*. Esta constitui, aliás, diferença fundamental entre a estrutura de *funding* do FINAGRO e do BANCOLDEX. Note-se que a participação dos recursos obtidos via mercados de capitais na composição do passivo deste último é bastante inferior quando comparado à FINAGRO, embora as duas instituições tenham porte semelhante: os ativos totais da FINAGRO remontam à quantia de US$ 2,6 bilhões, contra US$ 2,7 bilhões do BANCOLDEX.

GRÁFICO 3
IFDs latino-americanas: títulos e valores mobiliários (TVMs) como percentual do passivo – 2009



Fonte: Elaboração própria com base nos balanços patrimoniais de cada instituição.

A paraguaia Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) também possui emissão de TVM em sua estrutura de *funding*, ainda que em proporção inferior (15%) às suas congêneres colombianas. Trata-se dos Bônus AFD, destinados majoritariamente a investidores institucionais e a bancos privados, com prazos que variam de três meses a quatro anos. O total de emissões de prazo mais longo, no entanto, corresponde a uma parcela minoritária. Um exemplo disso são as emissões feitas no término de 2008: dos US$ 12,4 milhões emitidos naquela ocasião, US$ 12 milhões eram com vencimento em março (AFD, 2009).

A despeito dos casos apresentados acima, IFDs financiadas a partir de emissão de títulos em mercados domésticos de capitais constituem mais a exceção do que a regra, pelo menos na América Latina. Por suposto, fossem os mercados de capitais latino-americanos profundos o suficiente, pelo menos uma das razões de existência das IFDs seria suprimida. De fato, apesar de o aprofundamento de alguns mercados financeiros latino-americanos ter permitido que, de forma complementar, parte significativa do *funding* de algumas IFDs seja composta por captações de recursos através da emissão de títulos e debêntures, os recursos obtidos através deste instrumento ainda são essencialmente de curto prazo, ou a partir de subscrição compulsória.

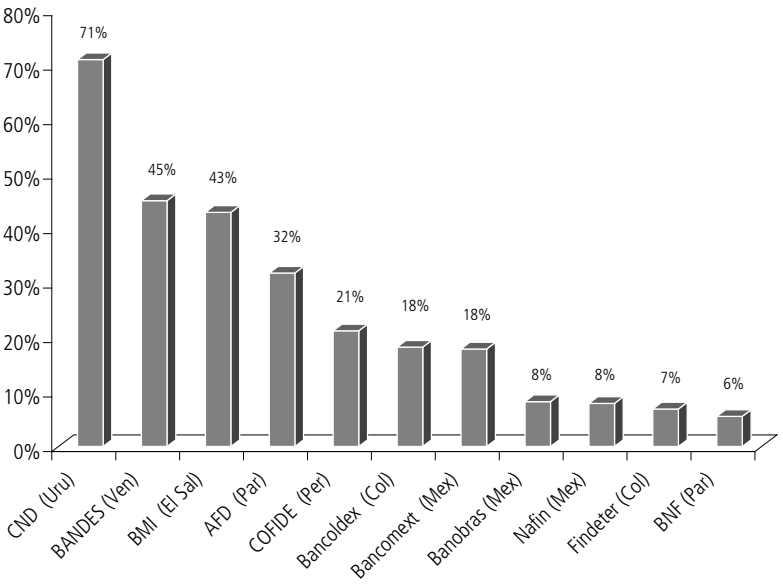
Assim, dadas as limitações existentes nos mercados domésticos, os recursos obtidos através de agências estrangeiras oficiais constituem alternativa para complementar a estrutura de *funding* das IFDs.

4.3 INSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS OFICIAIS

Os dados do gráfico 4 mostram que, de fato, empréstimos obtidos através de instituições financeiras estrangeiras multilaterais ou mesmo privadas têm constituído alternativa cada vez mais frequente entre as principais IFDs do continente. A opção surge em um contexto de gradativo abandono de fontes que não fossem consideradas "inflacionárias", como as emissões monetárias e o gradativo aumento da "responsabilidade fiscal", a qual impôs a vários estados latino-americanos um ajuste fiscal que, desejava-se, fosse permanente. Somando-se a isto o crônico subdesenvolvimento dos mercados financeiros do continente, o resultado é que as instituições estrangeiras passaram a constituir a fonte preferencial de *funding* para muitas IFDs.

No que diz respeito à captação via instituições estrangeiras, a uruguaia Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) foi quem mais fez uso (em termos relativos) dessa fonte de financiamento, correspondendo a 71% do seu passivo, seguida do Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) e do salvadorenho BMI (43%).

GRÁFICO 4
Recursos de instituições oficiais estrangeiras como percentual do passivo – 2009



Fonte: Elaboração própria com base nos balanços patrimoniais das instituições.

Esta instituição, por sua vez, talvez traduza de forma mais fiel a política de uso de recursos externos para diversificar a fonte de *funding* das IFDs. As principais instituições estrangeiras provedoras de recursos do BMI são o alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – cujos recursos totalizavam, em 2009, 15% dos recursos utilizados em operações de financiamento de longo prazo – e o BID – cujos empréstimos correspondiam, no mesmo ano, a 8,2% do passivo da IFD. Até o ano 2000, a principal fonte de recursos do BMI repousava sobre os repasses do Banco Central salvadorenho, que chegaram a representar mais de 90% de seu passivo total: o banco nasceu a partir de uma carteira de desenvolvimento econômico administrada pela autoridade monetária, e dele se desmembrou somente após a reforma bancária que delegou ao Banco Central funções exclusivas de autoridade monetária.

Além do BID e do KfW, as IFDs latino-americanas também recorrem à CAF como fonte de *funding* para dar suporte ao financiamento do desenvolvimento de suas economias. A maior operação de crédito individual da CAF com IFDs latino-americanas no ano de 2009 foi com a equatoriana CFN, no valor de US$ 100 milhões, destinados às micro e pequenas empresas. Outras IFDs do continente também recebem recursos da

CAF, possuindo, no entanto, uma estrutura de *funding* mais diversificada, de modo que a participação relativa desses recursos é inferior. É o caso dos colombianos BANCOLDEX e FINDETER, para os quais os recursos da CAF representavam, ao final de 2009, respectivamente, 3% e 2% de seus passivos totais.[8] *O Informe Anual* da CAF (CAF, 2010) também permite identificar operações envolvendo o Banco de la Nación Argentina (no valor de US$ 50 milhões) e o BICE (US$ 35 milhões). Por fim, a CAF também destinou recursos para a peruana Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).[9]

Esta, por sua vez, talvez seja, entre as IFDs que captam recursos junto a organismos internacionais, a de maior diversificação deste tipo de fonte. Além do BID e da CAF, também recebe recursos do Instituto Oficial de Crédito da Espanha (ICO) e do Banco Latino-Americano de Exportações (BLADEX). Recursos oriundos de instituições privadas estrangeiras também compõem o *funding* da COFIDE, sendo a principal delas a Standard Chartered Bank.

É importante notar que, a despeito de os recursos obtidos através de instituições financeiras multilaterais permitirem a complementação e o alongamento da estrutura de *funding* das IFDs, tais fontes não são estáveis. Muitas vezes, as IFDs funcionam apenas como intermediários financeiros de empréstimos daqueles organismos para os governos locais, e são, em geral, contratados para financiar projetos específicos, sem garantia de renovação. Além disso, muitas vezes o acesso a esses recursos está subordinado a condicionalidades, quer do ponto de vista da aplicação de recursos (os quais devem estar atrelados a financiamento de programas específicos, nem sempre alinhados às diretrizes do planejamento governamental à qual a IFD está vinculada), quer do ponto de vista da disponibilidade de recursos e da estratégia de cada organismo estrangeiro.[10] Por fim, por tratar-se de recursos externos, a economia que deles dispor não poderá perder de vista a necessidade de preservar a saúde intertemporal do seu balanço de pagamentos.

8. Segundo dados da Superintendencia Financiera de Colombia.
9. Note-se que os balanços patrimoniais de algumas destas instituições sequer permitiram a identificação de recursos na rubrica "instituições estrangeiras".
10. Por exemplo, um organismo pode disponibilizar recursos para infraestrutura econômica, mas a prioridade de investimento de um governo nacional pode ser no setor industrial.

5 CARTEIRA DE CRÉDITO

Como já foi visto na seção 2, predominam, no continente latino-americano, as IFDs de atuação multissetorial. Contudo, o que se pode observar é que, mesmo entre algumas instituições assim classificadas, muitas optam por privilegiar setores específicos em suas operações de concessão de crédito. O setor industrial, por exemplo, tem constituído prioridade para a mexicana NAFIN, enquanto a equatoriana CFN tem distribuído suas operações essencialmente para os setores agropecuário e industrial. Também tem se disseminado o modelo de instituições voltadas especificamente para o financiamento do comércio exterior, como ocorre na Argentina (BICE), Colômbia (BANCOLDEX) e México (Banco Nacional de Comercio Exterior – BANCOMEXT). Neste caso, trata-se de instituições de orientação multissetorial, sem priorizar um setor específico, desde que a empresa atue no comércio exterior.

5.1 IFDs PARA OS SETORES AGROPECUÁRIO E INDUSTRIAL

Três importantes exemplos de instituições especializadas no atendimento ao setor agropecuário são o colombiano FINAGRO,[11] o peruano AGROBANCO, e a equatoriana CFN. Já a mexicana NAFIN está entre as mais importantes IFDs de orientação multissetorial cuja prioridade histórica foi e continua sendo o financiamento do setor industrial. Algumas instituições, como os paraguaios BNF e AFD e o porto-riquenho Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE), dividem suas prioridades entre os setores agropecuário e industrial.

O FINAGRO possui linhas de crédito voltadas para a produção, aquisição e transformação de matérias-primas; aquisição e comercialização de animais; e investimento para modernização e melhoria da cadeia produtiva. Evidentemente, 100% da carteira de ativos do FINAGRO concentram-se no setor agropecuário em um critério que considera somente os grandes setores de atividade. Entretanto, a abertura desta carteira revela que as atividades relacionadas com o processo de modernização deste setor econômico constituem prioridade para a instituição. Em 2009, os créditos para investimento representaram 62% da carteira da instituição financeira, os quais

11. Embora o FINAGRO seja um fundo, é tratado como "instituição oficial especial" pela Superintendência Financeira da Colômbia, mesmo tratamento dado a outros bancos de desenvolvimento daquele país. Marulanda e Paredes (2005) e Keil (2007) também o consideram instituição integrante da banca de desarrollo colombiana.

foram distribuídos para as atividades relacionadas com plantações, que receberam 19% da carteira total, como também para a compra de animais, que aglutinou 17%, infraestrutura com 12% e máquinas e equipamentos, 5%. Os demais 35% da carteira de crédito da instituição correspondem a financiamento de capital de giro.[12]

Como instituição de segundo piso, o FINAGRO tem o setor bancário como principal agente financeiro. Segundo Mori (2009a, p. 14) a participação das instituições financeiras não bancárias é praticamente residual, representando menos de 1% das operações. Se, por um lado, o setor bancário tradicional confere maior capilaridade às operações da instituição, por outro a quase exclusão de instituições menores, como cooperativas de crédito, poderia levar a problemas de exclusão financeira, já que em muitos casos as cooperativas são o único canal de crédito a que grandes parcelas das populações de baixa renda têm acesso. Uma possibilidade de mitigação desses efeitos é o uso de bancos públicos de primeiro piso como agentes financeiros preferenciais. De fato, o Banco Agrario de Colombia (BANAGRARIO) constitui o principal agente do FINAGRO. Por outro, como já foi mencionado, o FINAGRO tem implementado esforços no sentido de oferecer capacitação técnica a entidades como ONGs, associações e fundações, e assim expandir a rede de agentes financeiros. Entretanto, os recursos assim canalizados representam apenas 0,5% da carteira de crédito do FINAGRO.

Já o AGROBANCO possui atuação nos primeiro e segundo pisos voltada para o financiamento e assistência técnica ao setor agropecuário, em suas fases distintas, abarcando desde as atividades de comercialização, serviços e transformação ligados à agropecuária em geral, passando à concessão de crédito direto aos pequenos produtores agropecuários organizados em cadeias produtivas, bem como a concessão de crédito aos produtores de médio porte, por meio de instituições financeiras. A importância do AGROBANCO decorre mais de sua atuação diferenciada do que de seu tamanho: seus ativos totais perfaziam apenas US$ 109 milhões em dezembro de 2009, ou 0,2% dos ativos totais do sistema bancário peruano. Entretanto, o banco fornece uma interessante experiência de mitigação do risco de crédito por ter desenvolvido um sistema bastante interessante para operar na modalidade de primeiro piso: é obrigatório que o cliente do AGROBANCO esteja organizado em cadeias produtivas. A medida garante a geração

12. Disponível em: <http://www.finagro.com.co/html/cache/HTML/CONTABILIDAD/2009/Informe%20Presidente%2009%20Logo.doc>

de economias de escala e, ao mesmo tempo, reduz os riscos da operação, na medida em que a presença dos compradores da produção na cadeia produtiva sinalizaria um mercado certo para a produção. Segundo Trivelli e Venero (2007), "um elemento chave para o funcionamento das cadeias produtivas é o operador de crédito, que é uma pessoa selecionada entre as entidades e profissionais especializados em ciências agropecuárias e credenciado pelo Colégio de Engenheiros do Peru", que tem como principal função prestar assistência técnica no sentido mais amplo.

Entre as IFDs especializadas no financiamento do setor agropecuário, seguramente a equatoriana CFN está entre as mais antigas. Fundada no ano de 1964, a CFN está entre os casos de IFDs que sofreram importantes modificações durante a década de 1990, sendo a principal delas a transformação em instituição de segundo piso – somente a partir de 2008 a instituição voltou a atuar no primeiro piso. E 49% das operações de crédito de sua carteira de primeiro piso estavam voltadas para o setor industrial no ano de 2008, contra 31% para o setor agropecuário; na carteira de segundo piso os percentuais eram de 24% e 11%, respectivamente (CFN, 2009, p. 15 e 21). Segundo a CFN (2009), 54% das operações de crédito realizadas em 2008 pela instituição correspondiam a prazos superiores a cinco anos na modalidade de primeiro piso, contra 31% na carteira de segundo piso. O prazo relativamente longo das operações é viabilizado através de uma estrutura de *funding* na qual 66% dos recursos são próprios (patrimônio líquido) e 17% correspondentes a depósitos a prazo, principal fonte de captação de recursos de terceiros. Se, por um lado, o uso de recursos próprios parece constituir fonte adequada para realização de operações de prazos mais longos, por outro, o baixo grau de uso de recursos de terceiros pode acabar por limitar sua capacidade de expansão.

A mexicana NAFIN é, entre as instituições citadas, a que compromete maior parte de sua carteira de crédito com o setor industrial, tendo este setor recebido nada menos do que 79% do crédito daquela instituição no biênio 2008-2009. Cabe ressaltar que, de acordo com os *Informes Anuales de Actividades* de 2008 e 2009 (NAFIN, 2010), 99,9% dos seus clientes foram micro, pequenas e médias empresas – o que não significa que as PMEs tenham recebido o mesmo percentual das operações de crédito.

Já o BNF, nos anos de 2008 e 2009, direcionou sua carteira de crédito prioritariamente para o setor agropecuário (mais de 50%) e para o consumo (43%). O setor industrial recebeu apenas 1% do total de crédito no biênio.[13] O BNF parece

constituir uma IFD cujo perfil do *funding* parece impor limites à sua capacidade de atuação. Embora não haja dados estatísticos em detalhe, o crédito ao consumo possui como uma de suas características o prazo inferior aos investimentos feitos pelo setor industrial. Como a estrutura de *funding* do BNF é preponderantemente composta por captação de depósitos (83% do passivo total), tudo leva a crer que a instituição tenha dificuldades em prover financiamento de prazos mais longos.

No Paraguai, esta tarefa parece estar atribuída preponderantemente à AFD. De fato, as aprovações desta instituição concentravam-se, no ano de 2008, nos setores imobiliário (38%) e agropecuário (35%).[14] De acordo com AFD (2009, p. 33-34), o prazo médio das operações de crédito da instituição é de 9,2 anos. Esta média é bastante influenciada pelas operações envolvendo o crédito habitacional, em média de 12,6 anos. Entretanto, os empréstimos para o setor empresarial também têm, em média, prazos mais alongados, como a agricultura (6,3 anos) e para as PMEs (7,8 anos). A composição da carteira de crédito da AFD sugere fortemente que os prazos das suas operações são superiores aos do BNF, dada a maior participação do setor industrial, o qual, tipicamente, envolve investimentos com prazos de maturação mais elevados. Aparentemente, a estrutura de *funding* da agência é compatível com operações mais longas: 31% do seu passivo total são compostos por empréstimos do BID, os quais são, em geral, de médio e longo prazos. Outros 15% correspondem a recursos captados no mercado de capitais; e 52% correspondem a recursos próprios. Os dados sugerem algum grau de complementaridade de atuação entre o BNF e a AFD, com esta última especializando-se no financiamento de operações de prazos mais longos.

Por fim, o BDE de Porto Rico também está entre os que destinam parcela substancial de sua carteira de crédito para indústria e agropecuária: 22% e 13%, respectivamente. Entretanto, é o setor de serviços que detém a primazia, concentrando 41% das operações.[15] A instituição está entre as poucas que têm nos mercados domésticos de capitais a principal fonte de recursos.

13. Disponível em: <http://www.bnf.gov.py/Informes/reporte_institucional_dic_09.pdf e http://www.bnf.gov.py/Informes/reporte_institucional_diciembre2008.pdf>
14. Disponível em: <http://www.afd.gov.py/Memoria_2008.pdf>
15. Disponível em: <http://www.afd.gov.py/Memoria_2008.pdf>

5.2 IFDs ESPECIALIZADAS NO COMÉRCIO EXTERIOR

O continente possui três importantes IFDs especializadas no financiamento do comércio exterior: o argentino BICE; o colombiano BANCOLDEX; e o mexicano BANCOMEXT.

Do ponto de vista setorial, BICE e BANCOLDEX possuem perfis distintos. O banco argentino destinou ao setor agropecuário 45% dos empréstimos em 2008, seguido do setor metal-mecânico (10%), construção (8%) e da indústria tradicional – têxtil e madeira/papel, com 6% cada (BICE, 2009). Essas operações refletem a matriz exportadora do país, concentrada em agroindústria e indústria tradicional. Apenas 37% desses empréstimos correspondiam a financiamento de investimento, contra 51% de operações típicas de comércio exterior (BICE, 2009). Já o colombiano BANCOLDEX parece ter desempenhado uma função de fomento à diversificação do setor produtivo colombiano, destinando a maior parte de suas operações de crédito, durante o biênio 2008-2009, aos setores de serviços (31%), químico/plástico/petróleo (12%) e metalurgia/metal-mecânica/equipamentos elétricos (10%) (BANCOLDEX, 2010). E 58% dos desembolsos da instituição no ano de 2009 corresponderam a operações de médio e longo prazos. Aparentemente, a estrutura de *funding* da instituição é compatível com operações de prazo mais longo: 30% do seu passivo correspondem a emissões de bônus ordinários – a maior parte dos quais com prazos de sete e dez anos – e CDTs.

Finalmente, o mexicano BANCOMEXT não disponibiliza dados quanto à composição setorial de sua carteira de crédito.

5.3 IFDs ESPECIALIZADAS NO FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA ECONÔMICA

Além do financiamento estritamente voltado ao setor produtivo, também tem se observado no continente o surgimento de IFDs especializadas no financiamento da infraestrutura econômica: são os casos dos bancos colombiano FINDETER, mexicano BANOBRAS, e equatoriano Banco del Estado (BEDE).

A FINDETER tem concentrado sua carteira de crédito nos segmentos relacionados ao setor de serviços: fornecimento de água, gás e eletricidade, e serviços de saúde, ensino, cultura e infraestrutura econômica (transporte e comunicações).

Estes setores juntos aglutinaram, em média, mais que 75% da carteira total anual desta instituição. Somente a rubrica serviços recebeu 46%, em 2009, e 53%, em 2008. No caso da infraestrutura, os valores relativos anuais ficaram próximos aos 26%.[16] Em 2009, transporte, saúde, serviços públicos domiciliares, centros de comercialização, educação, energia, cadeias produtivas e máquinas/equipamentos concentram juntos 87% dos desembolsos da instituição (FINDETER, 2010), dos quais 61% correspondiam a operações de longo prazo. Novamente, a estrutura de *funding* da instituição parece adequada: quase três quartos de seus passivos totais correspondiam à emissão de CDTs, a maior parte dos quais com prazos superiores a 18 meses (FINDETER, 2010, p. 105).

Já o BANOBRAS tem sua carteira de crédito essencialmente voltada para o setor governamental – tipicamente aquele que provê a infraestrutura. Uma das formas de atuação do banco é através de operações com os governos subnacionais, em particular com os municípios. O mais recente deles é o BANOBRAS-FAIS, com recursos do Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, e que tem por objetivo o desenvolvimento de infraestrutura de municípios que até então tinham acesso restrito ao crédito devido à baixa capacidade técnica das autoridades locais para a elaboração de projetos e, principalmente, na gestão financeira dos recursos. O programa, ao oferecer assessoria técnica aos governos municipais, teria permitido uma expansão significativa da cobertura das operações do BANOBRAS no território mexicano.[17]

Já o BEDE é uma instituição financeira de primeiro e segundo pisos que, embora não tenha sido criada especificamente para o financiamento da infraestrutura, concentrou neste segmento 92% de sua carteira de crédito, dos quais 83% eram voltados para o saneamento ambiental em 2009 (BEDE, 2010). Os principais clientes do banco eram os governos subnacionais: 43,5% eram provenientes de governos municipais, seguidos por 34,2% de governos provinciais, 15,3% organismos estatais, e 5,8% de organismos de desenvolvimento.

5.4 IFDs ORIENTADAS PARA OUTROS SETORES

É importante registrar a importância do segmento de PMEs na agenda do desenvolvimento econômico no continente latino-americano e também das IFDs que

16. Disponível em: <http://www.findeter.gov.co/aymsite/aym_document/aym_informe_anual/2009/Informe_Anual_2009.pdf>
17. Disponível em: <http://www.alide.org.pe/revista_1004_Banobras.asp>

atuam na região. Algumas instituições têm dado atenção especial a este segmento, como o argentino BCBA, o venezuelano BANCRECER S.A., e o uruguaio BROU.

Através de seus documentos oficiais é possível notar sucessivas expansões na carteira de crédito do BCBA às PMEs: em 2009, a carteira de crédito a este segmento foi expandida em 47%, contra 25% para grandes empresas. Entre os esforços recentes para estimular o segmento de PMEs, é possível citar linhas especiais para aquisição de máquinas, equipamentos e esforço de inovação tecnológica com taxas subsidiadas, com destaque especial para empresas interessadas em radicar-se no Polo Tecnológico da Cidade de Buenos Aires, criado no ano de 2008. A ação financeira às PMEs é complementada ainda por um esforço de assistência técnica do Instituto PYME Banco Ciudad, que, além de oferecer serviços de capacitação técnica para o pequeno e médio empresário, presta ainda assistência àqueles que desejam inserir-se no comércio exterior.

O BANCRECER S.A., por sua vez, tem as PMEs como público-alvo. O banco foi fundado no ano de 2006 como instituição privada, mas em 2009 o governo venezuelano comprou do Banco Santander a participação majoritária, tornando-o um banco de controle público. Em junho de 2009, as PMEs atendidas pelo banco estavam majoritariamente classificadas nos setores de comércio e infraestrutura econômica (respectivamente, 32% e 28% da carteira de crédito total), com destaque para o setor de transportes. Em seguida aparece o setor industrial, o qual registrou uma participação de 25%. Por fim, o setor de serviços obteve a menor parcela da carteira em junho de 2009, 15% (BANCRECER S.A., 2009). Os prazos das operações de crédito realizados pela instituição não são longos o bastante para sugerir uma atuação adequada para suportar o investimento privado: segundo BANCRECER S.A. (2009, p. 30), apenas 15% da carteira de crédito vencia em mais de um ano. Este desempenho pode ser explicado em parte pela estrutura de *funding* da instituição, cuja composição é essencialmente baseada na captação de depósitos à vista (56%).

Já no caso do BROU, 58% da carteira de crédito são destinados ao setor financeiro e 42% ao setor não financeiro, quando atua como instituição de segundo piso. Apenas as operações destinadas ao setor não financeiro podem ser classificadas conforme o setor econômico. De acordo com BROU (2010), o segmento pessoas físicas/microempresas (incluindo crédito pessoal) recebeu, no primeiro semestre de 2009, cerca de 35% das operações de crédito do banco, seguido do setor industrial (18%) e agropecuário (17%).

Como as operações de segundo piso não são imediatamente classificadas conforme o setor, é possível que a participação do setor produtivo na carteira de crédito do BROU esteja subestimada. A estrutura de *funding* da instituição é quase toda composta por depósitos, a maior parte oriunda do setor privado, captados entre diferentes modalidades, como depósitos à vista, de poupança, e de prazo fixo. Embora não existam informações detalhadas sobre a distribuição dos depósitos segundo as diferentes modalidades, os dados sugerem fortemente que os prazos do passivo são relativamente curtos.

O BMI também possui sua carteira de crédito bem distribuída entre os setores econômicos no biênio 2008-2009: os setores agropecuário e de comércio receberam, cada um, 19%, contra 15% destinados ao setor de serviços e 14% para o financiamento imobiliário, cabendo ao setor industrial apenas 8% (BMI, 2010).

Por insuficiência de dados disponíveis, não foi possível identificar as prioridades setoriais do venezuelano Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) e da peruana COFIDE.

No caso do BANDES, o banco tem atuado, desde a sua criação no ano 2001, preferencialmente na capitalização de empresas do setor produtivo, ficando em segundo plano as típicas funções de banco de fomento. Estas, por sua vez, eram mais comuns como parte da sua estratégia de internacionalização: o BANDES possui uma carteira através da qual provê financiamento de projetos produtivos e estratégicos em países em desenvolvimento desde que existam complementaridades tais que pelo menos 50% dos produtos e serviços envolvidos no projeto sejam providos por empresas venezuelanas.[18]

Já a COFIDE, como várias de suas congêneres do continente, atua essencialmente como instituição de segundo piso, e assim não divulga a carteira de crédito classificada segundo os setores de atividade. Os prazos das operações, no entanto, são informados e, segundo a COFIDE (2009, p. 43), 55% das operações de crédito realizadas no ano de 2008 eram de médio e longo prazo; 38% de curto prazo; e o restante corresponde a operações de comércio exterior não classificadas segundo o prazo. Aparentemente, a estrutura de *funding* da instituição é composta em sua maioria por recursos próprios e de instituições estrangeiras.

18. De atuação semelhante no continente, somente é possível comparar com o brasileiro BNDES, o qual, contudo, não faz a exigência de coparticipação de 50% de empresas nacionais nos empreendimentos financiados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, pode-se dizer que o crescimento dos ativos totais das IFDs ocorrido nos últimos anos na América Latina revela a importância do uso desse tipo de instrumento nas estratégias de retomada do desenvolvimento econômico na região. Surgidas no período desenvolvimentista, tais instituições passaram por um intenso processo de transformação durante os anos 1990. Várias instituições passaram a operar no segundo piso como forma de conciliar o necessário aumento da capilaridade com a redução de custos operativos.

Mas a alteração mais relevante ocorreu no perfil do *funding* dessas instituições, sendo marcante a quase ausência de recursos de origem pública doméstica em muitas delas. A alternativa mais comum tem sido o uso de depósitos (à vista ou a prazo) e de recursos oriundos de instituições oficiais estrangeiras. Os problemas desse padrão estão associados ao prazo ou à estabilidade da fonte de *funding*. No primeiro caso, dado o padrão cronicamente curto-prazista das poupanças nos países do continente, o uso de depósitos, mesmo os a prazo, tende a relegar as IFDs que utilizam este instrumento a realizar operações de prazo mais curto do que o desejado para o financiamento de projetos de investimento. No segundo caso, os empréstimos obtidos junto a instituições oficiais estrangeiras, se por um lado permitem o alongamento da estrutura de *funding*, por outro são menos estáveis, uma vez que nem sempre são automaticamente renovados. Aqui, há ainda o agravante da perda de relativa autonomia do país que faz uso desses recursos se estiverem condicionados a determinadas práticas de políticas macroeconômicas.

Apesar da insuficiência de dados estatísticos para as IFDs da região, foi possível constatar que as operações de crédito realizadas por muitas delas têm o prazo mais curto do que seria esperado em instituições desse tipo. Não obstante, a função histórica de financiar a indústria, o setor agropecuário e a infraestrutura econômica parece ter sido preservada e/ou reencontrada por muitas instituições no continente. A prioridade para o financiamento de setores atuantes no comércio exterior e de empresas pequenas e médias parece despontar como novidade e importante agenda para a região.

REFERÊNCIAS

AFD. Agência Financiera de Desarrollo. **Memoria y balance 2008**. 2009. Disponível em: <http://www.afd.gov.py/Memoria_2008.pdf>

ALCAS, R. C. **La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe**. Proyecto Cepal/BID El reto de acelerar el crecimiento en América Latina y el Caribe. Santiago do Chile: Cepal, 2005.

ALIDE. Associación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. **Informe**: situación y perspectivas de la banca de desarrollo latinoamericana. 2010. Disponível em: <http://www.alide.org.pe/Download/seminários/2010-06_BID/Info_Coyuntura_2010b.pdf>

BANCOLDEX. Banco de Comércio Exterior de Colômbia. **Informe de la junta directiva y del presidente a la asamblea general de accionistas 2009**. 2010.

BANCOS PÚBLICOS Y FINANZAS RURALES. Ahorro en la banca de desarrollo en América Latina. **Boletín nº 11**, 28/09/2009, 2009. Disponível em: http://web.bancosdesarrollo.org/facipub/upload/cont/834/files/boletin_ahorro_11_final.pdf>

BANCRECER S.A. **Informe primer semestre de 2009**. Disponível em: <https://www.bancrecer-ve.com/pdf/Memoria2.pdf>

BEDE. Banco del Estado. **Memoria 2009**. 2010.

BICE. Banco de Inversión y Comercio Exterior. **Annual Report Financial Statements**. 2009. Disponível em: <http://www.bice.com.ar/uploaded/pdf/memoriabalance2008.pdf>

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Instituciones financieras de desarrollo**. Buenos Aires: El Ateneo, 1965.

BMI. Banco Multisectorial de Inversiones. **Estados financieros**. 2010.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Considerações sobre o financiamento do investimento em países selecionados**: Japão, Alemanha, Itália e México. Rio de Janeiro: BNDES, 1992 (Texto para Discussão, n. 4).

BROU. Banco de la República Oriental del Uruguay. **Informe de Gestión 2009**. 2010. Disponível em: http://www.bancorepublica.com.uy/c/document_library/get_file?uuid=e79ebca4-33ea-4ed3-bb65-b04b3c3b19ed&groupId=10164.

CAF. Corporación Andina de Fomento. **Informe Anual 2009**. 2010. Disponível em: <http://www.caf.com/attach/19/default/IA2009_esp.pdf>

CERDA, L.; CERDA, F. E. Corporación de fomento de la producción. In: BID. **Instituciones financieras de desarrollo**. Buenos Aires: El Ateneo, 1965.

CFN. Corporación Financiera Nacional. **Memória Anual 2008**. 2009.

CNBV. Comision Nacional Bancaria y de Valores.. **Boletín Estadístico Banca de Desarrollo. Dic. 2009**. 2010. Disponível em: <http://www.cnbv.gob.mx/BancaDesarrolloYEntidadesFomento/InformacionEstadistica/Informacin%20Estadstica%20%20Banca%20de%20desarrollo/BE_BD_01122009.pdf>

COFIDE. Corporación Financiera de Desarrollo. **Memória Anual 2008**. 2009. Disponível em: <http://www.cofide.com.pe/textos/Memoria_COFIDE_2008_10062009.zip>

FINDETER. Financiera de Desarrollo Territorial. **Informe Anual 2009**. 2010. Disponível em: <http://www.findeter.gov.co/aymsite/aym_document/aym_informe_anual/2009/Informe_Anual_2009.pdf>

KEIL, R. **Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I**. 2007 (Série Financiamiento del Desarrollo, n. 189). Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/28070/lcl2720e.pdf> Acessado em: 08 out. 2010.

MARULANDA, B.; PAREDES, M. **La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en latinoamérica frente al caso colombiano**. Cepal, 2005.

MORA, M. L. A. **La banca de desarrollo en Mexico**. Cepal, 2007 (Serie Financiamiento del Desarrollo, n. 190).

MORI, R. J. **Esquemas de intervención de la banca de desarrollo de segundo piso en el medio rural a través de intermediarios no tradicionales**: tres casos de estúdio. 2009a. Disponível em: <http://web.bancosdesarrollo.org/facipub/upload/cont/823/files/3_esquemas_de_intervencion_de_la_banca_de_desarrollo.pdf>

_____. **Estudio de caso**: el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) y el financiamiento ao sector agropecuário y rural en El Salvador. 2009b. Disponível em: <http://web.bancosdesarrollo.org/facipub/upload/cont/812/files/4_bmi_el_salvador.pdf> Acessado em: 04 out. 2010.

NAFIN. Nacional Financiera S.A. **Informe Anual de Actividade 2009**. 2010. Disponível em: <http://www.nafin.com/portalnf/get?file=/pdf/otros/nafinsa-espanol-2009IA.pdf>

TORRES, M. C. **Evolución**, **perspectivas y diseño de políticas sobre la banca de desarrollo en el Peru**. Cepal, 2005 (Série Financiamiento del Desarrollo, n. 154).

TRIVELLI, C.; VENERO, H. **Banca del desarrollo para el agro**: experiencias en curso en América Latina. Lima: Instituto de Estudos Peruanos (IEP), 2007.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Gilson Baptista Soares
Lucia Duarte Moreira
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Camila Guimarães Simas
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha
Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA