

Textos para Discussão PPGE/UFRGS

Programa de Pós-Graduação em Economia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil: razões e desafios para um Sistema Nacional de Fomento

Carlos Henrique Horn
Fernanda de Freitas Feil
Dayane da Silva Tavares

Nº 2015/19

(<http://www.ufrgs.br/ppge/textos-para-discussão.asp>)
Porto Alegre/RS/Brasil

Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil: razões e desafios para um Sistema Nacional de Fomento

Carlos Henrique Horn*
Fernanda de Freitas Feil**
Dayane da Silva Tavares***

Resumo

Este trabalho aborda os desafios enfrentados pelas Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil, avaliando os dilemas e as condições para a melhoria do financiamento de longo prazo no país. As proposições de política pública com o intuito de fortalecer as instituições regionais – Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional (IFDR) – expressam o conteúdo dos debates travados na Associação Brasileira de Desenvolvimento, que é o principal fórum das instituições de fomento. O texto retrata a importância do Sistema Nacional de Fomento, traçando um breve histórico e caracterização do momento atual, e aponta os desafios enfrentados e as condições para que as IFDR assumam um papel mais efetivo no desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: ABDE, Sistema Nacional de Fomento, Sistema Financeiro Nacional, Instituições Financeiras de Desenvolvimento, Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional, Agência de Fomento, Banco de Desenvolvimento, bancos públicos, desenvolvimento.

Abstract

This paper addresses the challenges faced by the Development Financial Institutions (DFI) in Brazil, assessing the dilemmas and conditions for the improvement of long-term financing in the country. Propositions for public policy aimed at strengthening the regional institutions, which is the main focus of the paper, express the contents of the debates held at the Brazilian Development Association, the main development institutions' forum. The paper highlights the importance of the National System of Development Finance, traces a brief history of the Brazilian DFI to the present days, and points out to both limitations to be overcome and conditions for the regional DFI to assume a more effective role in national development.

Key Words: ABDE, National System of Development Finance, National Financial System, Development Financial Institutions, Regional Development Financial Institutions, Development Agency, Development Bank, state-owned banks, development.

Classificação JEL: E02; E44; G2; O1.

* Economista, Professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas – FCE/UFRGS. Presidiu a Associação Brasileira de Desenvolvimento – ABDE entre 2012 e 2014.

** Economista, Gerente de Estudos Econômicos da Associação Brasileira de Desenvolvimento – ABDE.

*** Economista, Técnica da Associação Brasileira de Desenvolvimento – ABDE.

Introdução

Este trabalho aborda o papel e os desafios enfrentados pelas Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD) no Brasil. Como tal, insere-se na temática mais ampla dos problemas do financiamento do desenvolvimento econômico, com ênfase no crédito de longo prazo para investimento e inovação. De modo específico, o trabalho debruça-se sobre aquelas IFD cujo escopo de atuação é marcadamente regional, abrangendo, no caso, as Agências de Fomento (AF) e os Bancos de Desenvolvimento controlados por estados da federação brasileira (BDE). Essas IFD, bem como as de escopo nacional, donde se destaca o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dispõem de um fórum associativo para lidar com suas questões de interesse, prover formação a seus quadros técnicos e gerenciais e patrocinar a interlocução dos associados com o Banco Central do Brasil (BCB) e órgãos do governo federal. Esse fórum é a Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), instituição responsável no período recente por promover estudos e debates sistemáticos sobre os desafios colocados a uma inserção mais efetiva das IFD no desenvolvimento econômico regional. Este trabalho reflete o conteúdo dos debates travados na ABDE no período recente, mas não deve ser considerado um documento oficial da Associação.¹

Fundada em 1969, a ABDE representa Bancos Públicos Federais, Bancos de Desenvolvimento controlados por unidades da federação, Bancos Cooperativos, Bancos Públicos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento, Agências de Fomento, a Finep – Inovação e Pesquisa e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Tendo sido criada durante o processo de industrialização do Brasil para representar os Bancos de Desenvolvimento, compunha seu corpo de associados a maioria dos bancos públicos existentes no período². O BNDES encabeçava essa lista, contribuindo para a consolidação da ABDE e, por consequência, do SNF, ao presidir (*ad eternum*) o Conselho dos Associados, órgão máximo da entidade e composto por todos os seus membros. A partir de então, a ABDE ampliou o seu quadro de associados com a entrada de outras importantes instituições públicas (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Finep e Sebrae).

Na década de 1980, as críticas à presença do Estado no setor financeiro, que dominavam o debate econômico e político no âmbito internacional e às quais o Brasil não passou incólume, impuseram uma mudança para as instituições associadas à

¹ A elaboração deste trabalho não seria possível sem o apoio institucional da ABDE e os comentários esclarecedores de Marco Antonio Albuquerque de Araujo Lima, seu Superintendente-Executivo, e de Cristiane Viturino, Gerente Técnico-Operacional, a quem manifestamos nosso profundo agradecimento, isentando-os dos erros e omissões praticados pelos autores. Agradecemos, também, a Maressa Bessa, Gerente de Desenvolvimento Profissional até 2015, e a Noel Faiad, Técnico da Gerência de Comunicação, pela ajuda prestada em passagens específicas do trabalho. Assinalamos, por fim, que o texto não deve ser considerado um documento oficial da Associação.

² São sócios fundadores da ABDE: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, o Banco de Desenvolvimento do Paraná, a Companhia de Desenvolvimento de Alagoas, a Companhia de Desenvolvimento do Ceará, o Banco da Produção do Estado de Alagoas S/A, o Banco do Estado de Goiás, o Banco Regional de Brasília, a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco S/A, o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S/A, o Banco de Desenvolvimento e Investimentos COPEG S/A, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, o Banco do Rio Grande do Norte S/A, a Companhia de Fomento do Rio Grande do Norte S/A, a Companhia de Desenvolvimento de Pernambuco, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e o Banco do Estado de São Paulo S/A (ABDE 1986).

ABDE e, conseqüentemente, para a própria Associação. Foi apenas na década seguinte, entretanto, que as políticas de redução da presença do setor público na atividade bancária afetaram mais diretamente a ABDE. O período de ofuscamento estendeu-se até os primeiros anos do novo século, quando, então, a ABDE voltou a ser um espaço requisitado para o debate de questões sobre o financiamento do investimento de longo prazo, bem como sobre a atuação das Instituições Financeiras de Desenvolvimento, a partir do surgimento de Agências de Fomento em diversas unidades da federação brasileira, e, de forma mais ativa, em virtude da ação anticíclica das IFD no auge da crise financeira de 2007-2008.

Uma percepção mais favorável aos bancos públicos deu vez a uma literatura que trata dos bancos federais no Brasil, deixando, todavia, as agências de fomento e os bancos de desenvolvimento regionais carentes de um tratamento mais aprofundado acerca de sua atuação, desafios e potencialidades. Tendo em vista esta lacuna, o presente trabalho procura avaliar os dilemas e as condições para a melhora do financiamento de longo prazo no Brasil centrado nas Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional (IFDR). Assim, o objetivo específico é retratar a importância do Sistema Nacional de Fomento, traçando um breve histórico e uma caracterização do momento atual, para então apontar as limitações e desafios para que as IFDR assumam um papel mais efetivo no desenvolvimento nacional. O estudo debruçou-se sobre dados disponibilizados pelo BCB e por cada instituição financeira integrante do SNF. Dividimos o trabalho em três seções, além desta introdução e de uma síntese final a guisa de conclusão. A seção 1, *Bancos de desenvolvimento no Brasil: do boom à redução da presença estatal no setor financeiro*, trata da formação do Sistema Nacional de Fomento, englobando seu período de apogeu, reestruturação, declínio e recuperação, ao passo que os novos integrantes do Sistema originados na reestruturação dos anos 1990 e os Bancos de Desenvolvimento remanescentes são objeto da seção 2, *Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional*. A seção 3, denominada *Um Sistema Nacional de Fomento: razões e desafios*, ocupa-se do objeto central deste trabalho ao discorrer sobre a importância do SNF para o desenvolvimento econômico e assinalar os entraves a serem superados com o intuito de fortalecer as IFDR e ampliar a efetividade de sua atuação.

1. Bancos de desenvolvimento no Brasil: do boom à redução da presença estatal no setor financeiro

O financiamento do investimento tem papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico. A mobilização de grandes volumes de recursos para o financiamento de longo prazo esbarra, todavia, em uma série de empecilhos institucionais, econômicos e financeiros. No mundo, o formato institucional dos sistemas de fomento varia consideravelmente, dependendo de um conjunto de fatores, dentre os quais o grau de desenvolvimento econômico, a evolução dos sistemas financeiros nacionais, a configuração jurídica e a tradição de política macroeconômica (Araujo *et al.* 2011).

O período caracterizado como a idade de ouro do capitalismo, compreendido entre as décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial e o final dos anos 1970, marcou o auge do assim-chamado consenso desenvolvimentista. Nesse período, multiplicaram-se bancos públicos e de desenvolvimento, além de estruturas governamentais de apoio ao desenvolvimento. Países como o México, a Coreia do

Sul, o Japão e a Alemanha são exemplos de uso deste tipo de instituição financeira em suas diferentes estratégias de desenvolvimento (Cunha, Carvalho e Prates 2014).

No Brasil, a experiência de bancos públicos com função de fomento iniciou com a fundação do Banco do Brasil, em 1808, e depois com a Caixa Econômica Federal, criada em 1861. A partir de meados do século XX, o governo federal criou outras instituições financeiras voltadas para a atuação em políticas públicas, de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1: Instituições Financeiras Federais

Instituição Financeira	Sigla	Ano de criação
Caixa Econômica Federal	Caixa	1861
Banco do Brasil	BB	1808
Banco da Amazônia	-	1942
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES	1952
Banco Nacional de Crédito Cooperativo ¹	BNCC	1943
Banco do Nordeste do Brasil	BNB	1952
Banco de Roraima	-	1967
Banco Meridional do Brasil ²	-	1972

Fonte: Costa Neto, Y. (2004). Elaboração e complementação dos autores.

¹ Instituição originária: Caixa de Crédito Cooperativo.

² Instituição originária: Banco Sul Brasileiro.

O Banco do Brasil, primeira instituição financeira do país, foi fundado pelo Rei D. João VI em 1808, tendo iniciado suas atividades em 1809. Apesar de ser originalmente uma empresa de capital privado, atuava como banco do governo e seu principal objetivo era financiar a abertura de empresas manufatureiras no Brasil. A instituição foi liquidada em 1833, após ter sido enfraquecida pelos saques ocorridos com a volta da família real a Portugal, para então reabrir em 1851 sob a direção do Visconde de Mauá, e, em 1853, ser fundido ao Banco Comercial do Rio de Janeiro, instituição privada. Passados 40 anos, em 1893, o Banco do Brasil se uniu ao Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, formando o Banco da República do Brasil. Finalmente, o Decreto nº 1.455, de 30/09/1905, aprovou os estatutos do atual Banco do Brasil, período em que a União se tornou proprietária de 50% do capital da instituição. Em vários momentos de sua história, o Banco do Brasil gozou da prerrogativa de ser o emissor exclusivo da moeda doméstica. Entretanto, sua prioridade foi, na maior parte do tempo, o financiamento da atividade econômica e não o controle da oferta de moeda. Essa condição híbrida de banco comercial com atributos de banco central perdurou até 1986. A instituição manteve, após 1964, o manejo de recursos fiscais e a exclusiva capacidade de avançar no mercado de crédito sem as restrições impostas aos demais bancos. Isso significou, na prática, sua condição de quase autoridade monetária – o Banco não tinha obrigação de efetuar depósitos compulsórios, uma vez que sua conta de reservas bancárias no BCB desfrutava de nivelamento automático através da chamada “Conta de Movimento”³. A reforma das finanças públicas necessária ao processo de unificação orçamentária

³ A conta movimento, aberta em 1965 e encerrada em 1986, registrava as operações realizadas pelo Banco do Brasil na condição de autoridade monetária. A conta era um mecanismo que garantia provisão automática de recursos para as operações do Banco, viabilizando a realização da política de crédito oficial e outras operações do Governo Federal, sem o prévio provisionamento de recursos. A conta movimento permitiu ao Banco do Brasil atuar também como financiador de déficits do setor público.

levado a cabo entre 1986 e 1988 retirou do Banco esse privilégio. Hoje em dia, o Banco atua tanto como instrumento de políticas públicas voltadas para o fomento de setores prioritários, quanto como banco comercial múltiplo (Banco do Brasil 2010).

A Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro e do Monte de Socorro, entidade pública precursora da atual Caixa Econômica Federal (Caixa), foi criada por meio do Decreto nº 2.723, assinado por Dom Pedro II em 1861, com a finalidade de incentivar a poupança das famílias. Tinha motivação mais social e política do que econômica. A Caixa desempenhou um papel importante no período do Império ao garantir um instrumento para que pessoas de todos os estratos sociais, inclusive negros escravos que pleiteavam sua carta de alforria, pudessem depositar suas poupanças (Santos 2011). A partir dessa experiência, o governo central implantou instituições similares nas províncias, criando, inclusive, agências e filiais em cidades menores, as quais funcionavam de forma autônoma e eram vinculadas ao Ministério da Fazenda. Em 1951, ocorreu a primeira tentativa de unificar essas unidades regionais, que à época já somavam 22 autarquias distribuídas no território nacional. Mas foi apenas em 1969, através do Decreto nº 759, que tais autarquias foram unificadas sob a égide da Caixa Econômica Federal (Alcântara Jr. 2006). Atualmente, a instituição é responsável pela execução de grande parte dos programas de desenvolvimento econômico e social do governo, como o pagamento do Bolsa Família, o financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a execução do Programa de Integração Social (PIS), a gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a gestão operacional do programa Minha Casa Minha Vida, dentre outros.

Não obstante a existência de duas instituições públicas de grande porte, a questão específica do financiamento ao desenvolvimento econômico foi enfrentada apenas em 1952, com a promulgação da Lei nº 1.628, que criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), mais tarde transformado em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Banco foi instituído como autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda. Vale destacar que sua criação foi precedida, desde a segunda metade da década de 1930, pela elaboração de estudos sobre os problemas e as perspectivas da economia brasileira e dos elementos necessários à indução ao desenvolvimento sustentável, envolvendo diversos órgãos governamentais e missões internacionais, além de entidades privadas, como a Confederação Nacional da Indústria e a Fundação Getúlio Vargas (FGV 2001). As questões ligadas ao financiamento do processo de desenvolvimento no Brasil e a necessidade da criação de um banco de desenvolvimento que servisse a tal propósito remontam aos anos 1940, resultantes da política econômica do Estado Novo e do avanço da industrialização (Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento 2007). Diante das disparidades da economia nacional, o BNDE tinha os objetivos de gerir os recursos financeiros mobilizados interna e externamente e organizar as providências necessárias à execução de projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável (Costa Neto 2004).

Ainda em meados do século XX, a importância do planejamento regional e o atraso econômico em que se encontrava a região Nordeste demandavam ações específicas voltadas para a essa região. Durante o segundo governo Vargas, sob orientação de um de seus assessores econômicos, o baiano Rômulo Almeida, foi idealizado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A Lei nº 1.649, de 19/07/1952, criou o BNB, que, no entanto, foi inaugurado apenas em 1954. A instituição se inseria numa

visão de promoção do desenvolvimento da região, com redução das agruras enfrentadas pela economia nordestina por meio do financiamento ao investimento. Tinha por objetivo aplicar os recursos constitucionais que se destinavam ao combate à seca do Nordeste e ao desenvolvimento das atividades dinâmicas da região de forma alinhada à economia nacional. Adicionalmente, a instituição foi planejada para atuar de forma híbrida, com funções de banco comercial e de investimento e de órgão assistencial (Valias Neto e Cosentino 2014).

O problema do financiamento ao desenvolvimento na região Norte também foi enfrentado pelo Governo Federal através da criação de uma instituição regional. O precursor do Banco da Amazônia foi o Banco de Crédito da Borracha, criado com o objetivo de financiar a produção de borracha pelo Decreto-Lei nº 4.451, de 09/07/1942, com participação acionária compartilhada entre os Estados Unidos da América e o Brasil. Na década seguinte, em 1950, o Governo Federal criou o Banco de Crédito da Amazônia S/A, ampliando os meios de financiamento para outras atividades produtivas e assumindo contornos de banco regional misto, em que se combinavam ações comerciais e de desenvolvimento. Apesar de sua criação precoce, o Banco assumiu seu contorno atual apenas a partir de 1966, através da Lei nº 5.122, de 28/09/1966, quando veio a exercer o papel de agente financeiro da política governamental para o desenvolvimento da região amazônica, agora com o nome de Banco da Amazônia. A partir da década de 1990, a instituição passou a gerir o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), criado em 1989. Hoje em dia, o Banco atua no fomento ao desenvolvimento sustentável da região (Banco da Amazônia 2014).

As demais instituições arroladas no Quadro 1 – o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o Banco de Roraima, o Banco Meridional do Brasil e o Banco Nacional da Habitação – deixaram de existir.

Com o crescimento das atividades do BNDES, a criação de instituições públicas de fomento alcançou também as unidades federativas. Essas instituições tinham o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico regional, atuando de forma complementar ao BNDES, como agentes repassadores de recursos, além de instrumentos de política regional. As instituições locais agiram como propulsoras do desenvolvimento de seus estados. Assim,

[...] a década de 1960 assistiu à criação de diversos bancos públicos estaduais de desenvolvimento, em estados como Minas Gerais (1962), Bahia (1966), Paraná (1968) e Espírito Santo (1969). O ano 1962 também marcou a experiência pioneira de um banco interestadual de desenvolvimento: o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), englobando os estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná. A experiência com IFDs estaduais prosseguiu na década seguinte: em 1970, surgiram ainda os Bancos de Desenvolvimento dos estados do Maranhão, Ceará, São Paulo, Rio Grande do Norte; em 1974, foi a vez do Rio Grande do Sul; seguido do Rio de Janeiro em 1975; e por fim, Goiás e Santa Catarina, ambos em 1977 (Araujo *et al.* 2011, 13).

Foram criadas 48 instituições financeiras públicas ao longo do século XX, sendo que a grande maioria (67% do total) surgiu após a constituição do BNDES, como pode ser observado no Quadro 2. Muitas dessas instituições foram privatizadas ou simplesmente extintas nos anos 1990, ao passo que outras deram origem a um novo

tipo de instituição financeira não-bancária, as Agências de Fomento (AF), em processo que será descrito adiante.

A disseminação dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento persistiu mesmo no contexto da chamada Reforma Bancária de 1964-1965, que visava estimular o mercado de capitais e criar um sistema financeiro privado capaz de financiar o desenvolvimento econômico. Pretendia-se incentivar o sistema financeiro privado para que este garantisse o financiamento do desenvolvimento. No entanto, as respostas aos vários incentivos foram insuficientes, de modo que, na prática, observou-se a consolidação das instituições de fomento públicas, com crescimento considerável dos desembolsos do BNDES destinados ao setor produtivo privado e o fortalecimento dos Bancos de Desenvolvimento controlados por unidades da federação (Stuart e Hermann 2001). Reafirmavam-se, assim, os mecanismos básicos de financiamento da industrialização brasileira, com uma mistura de autofinanciamento, capital externo (crédito e investimento estrangeiro direto) e crédito público distribuído através das instituições financeiras oficiais (Hermann 2010).

O BNDES manteve papel relevante, preenchendo a lacuna que o mercado privado de crédito de longo prazo e o mercado de capitais não conseguiram completar. Assim, o BNDES, que iniciou suas atividades com forte ênfase no financiamento do setor público, voltou-se, a partir de 1964, para o financiamento do setor privado e buscou aumentar sua capilaridade regional através da disseminação de operações de repasse e da atuação conjunta com instituições financeiras regionais. Neste sentido, a criação dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento conduzia à desconcentração do sistema financeiro de desenvolvimento. Adicionalmente, a criação dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento esteve ligada à postura dos próprios governos estaduais de incentivarem a transição do Estado enquanto investidor direto no setor produtivo para o Estado como financiador do setor privado. Tudo isso contribuiu para a disseminação dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento e dos Bancos Comerciais Públicos que atuavam com carteira de desenvolvimento, bem como das estruturas governamentais de apoio ao desenvolvimento industrial, à inovação tecnológica e à promoção de exportações. Esse período marcou a consolidação dos alicerces do processo de industrialização nacional. O sistema de fomento regional representado pelos Bancos Estaduais de Desenvolvimento e Bancos Comerciais com carteira de desenvolvimento foi essencial para o processo de industrialização do Brasil nos anos 1970, quando se tornaram os principais agentes repassadores do BNDES (Cavalcanti 2007).

Quadro 2: Instituições financeiras controladas por Unidades da Federação

UF	Instituição Financeira	Ano de criação	Ano de fechamento	Motivo de fechamento ou transformação ¹
AC	Banacre - Banco do Estado do Acre S.A.	1964	1999	E
AL	Produban - Banco do Estado do Alagoas S.A.	1963	2002	E
AM	BEA - Banco do Estado do Amazonas S.A.	1958	2002	P
AP	Banap - Banco do Estado do Amapá S.A.	1992	1999	E
BA	Baneb - Banco do Estado da Bahia S.A.	1937	1999	P
	Desenbanco - Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S.A.	1966	2000	AF
CE	BEC - Banco do Estado do Ceará S.A.	1964	2005	P
	BANDECE - Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A.	1970	1988	E
DF	BRB - Banco de Brasília	1966		FP
	Banestes - Banco Banestes S.A.	1935		S
ES	Banco do Espírito Santo	1911	1931	E
	Bandes - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.	1969		FP
GO	BEG - Banco do Estado de Goiás S.A.	1955	2001	P
	BDGoiás - Banco de Desenvolvimento de Goiás S.A.	1977	1994	E
MA	BEM - Banco do Estado do Maranhão S.A.	1939	2004	P
	BDM - Banco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão	1970	1988	E
MT	Bemat - Banco do Estado do Mato Grosso S.A.	1963	1997	E
	Bemge - Banco do Estado de Minas Gerais S.A.	1967	1998	P
MG	Credireal - Banco de Crédito Real de Minas Gerais S.A.	1889	1997	P
	MinasCaixa - Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais	1896	1998	E
	BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.	1962		S
PA	Banpará - Banco do Estado do Pará S.A.	1961		S
PB	Paraiban - Banco do Estado da Paraíba S.A.	1930	2001	P
PE	Bandepe - Banco do Estado de Pernambuco S.A.	1939	1998	P
PI	BEP - Banco do Estado do Piauí S.A.	1958	2008	P
PR	Banestado - Banco do Estado do Paraná S.A.	1928	2000	P
	BADEP - Banco de Desenvolvimento do Paraná	1968	1994	E
RJ	Banerj - Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A.	1945	1997	P
	BD-Rio - Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro S.A.	1975	1989	L
RO	Beron - Banco do Estado de Rondônia S.A.	1983	1998	E
	Rondonpoup - Rondônia Crédito Imobiliário S.A.	nd	1998	E
RN	Badern - Banco do Rio Grande Norte S.A.	1906	2000	E
	BDRN - Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte S.A.	1970	2000	E
RR	Banor - Banco do Estado de Roraima S.A.	1991	1998	E
	Banrisul - Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	1928		S
RS	CEE - Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul S.A.	1960	1998	AF
	Badesul - Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	1974	1992	I
	Besc - Banco do Estado de Santa Catarina S.A.	1962	2008	P
SC	CEESC - Caixa Econômica do Estado de Santa Catarina	1969	nd	nd
	Badesc - Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A.	1977	1998	AF
SE	Banese - Banco do Estado de Sergipe S.A.	1963		S
	Banespa - Banco do Estado de São Paulo S.A.	1909	2000	P
SP	Badesp - Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S.A.	1970	1990	E
	Nossa Caixa - Nossa Caixa Nosso Banco S.A.	1916	2009	P
RS, SC, PR	BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	1961		FP

Fonte: Costa Neto (2004), Salviano Junior (2004) e BCB. Elaboração e complementação dos autores.

(1) AF = Agência de Fomento; E = Extinção; FP = Fora do Proes; I = Incorporação; L = Em processo de liquidação; P = Privatização; S = Saneamento; nd = não disponível.

Na década de 1980, em meio à crise fiscal que se seguira à crise da dívida externa aberta em 1979, os agentes financeiros públicos regionais se tornaram também importantes financiadores dos governos que detinham seu controle. Assim, o fomento ao desenvolvimento deixou de ser o único ou mais importante propósito dos bancos públicos estaduais. Em um período de inflação alta e indexação da economia, as instituições oficiais funcionaram como meio de retenção do imposto inflacionário e atuaram como gestores das receitas tributárias dos estados. Em última instância, financiaram gastos públicos através de empréstimos nem sempre realizados com base nas melhores práticas de gestão de risco. Essa função gerou, no longo prazo, um problema de solvência dessas instituições, que acabaram por sofrer uma longa reestruturação na década de 1990. O BCB, em seus relatórios de análise dos Bancos Comerciais Estaduais, detectou, em grande parte dessas instituições, práticas de concessão de crédito que não estavam em acordo com políticas de recuperação de crédito (Salviano Jr. 2004).

A economia brasileira na década de 1980 sofreu com baixas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, crise fiscal e aceleração inflacionária. Esses elementos combinados repercutiram nas instituições financeiras públicas, que passaram a ser crescentemente utilizadas como instrumentos de financiamento de déficits orçamentários, tornando-se, ainda, agentes gestores do endividamento de seus estados controladores. As ferramentas de controle do BCB tinham alcance limitado sobre os bancos públicos, incluindo-se o controle de empréstimos ao setor público. Diante da progressiva crise fiscal dos governos estaduais, esse tipo de operação terminaria contribuindo para a gradativa deterioração da situação patrimonial das instituições (Cavalcanti 2007). Complementarmente, a onda liberalizante que se consolidou em esfera mundial, em conjunto com a crise da dívida externa brasileira e a necessidade de promover o ajuste macroeconômico, assolou a estrutura das Instituições Financeiras de Desenvolvimento.

O processo de estabilização monetária dos anos 1990 conformou um novo espaço regulatório, no qual as recomendações de política apontavam para a necessidade de redução da participação do Estado no setor bancário. Essa nova orientação teve impacto acentuado sobre as instituições controladas por unidades da federação. Além disso, a estabilização monetária alcançada com o Plano Real trouxe um problema de rentabilidade ao Sistema Financeiro Nacional, que tinha no imposto inflacionário grande parte de suas receitas.⁴ As instituições financeiras enfrentaram dificuldades em promover os ajustes necessários para sua sobrevivência nesse novo ambiente econômico e dezenas de bancos quebraram, gerando enormes custos financeiros e sociais (Feil 2014). Para evitar uma crise bancária que tinha potencial para gerar crise sistêmica, o Governo Federal implantou o **Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)**, através da Medida Provisória nº 1.179, de 31/11/1995. No entendimento do BCB,

[A] chegada [do Proer], logo após a crise do Econômico, o 22º banco sob intervenção/liquidação desde o Real, implantado em 1º/7/94, não deixa de ser, entretanto, uma forma do governo antecipar-se a outros problemas, e facilitar o processo de ajuste do SFN. Com o Proer, os

⁴ No que se convencionou chamar, quanto aos orçamentos públicos, de efeito Bacha, ou efeito Tanzi às avessas, em que as receitas públicas eram indexadas à inflação, enquanto as despesas não o eram. Assim, o governo obtinha vantagens com o processo inflacionário.

investimentos e a poupança da sociedade ficam assegurados. Há uma adesão incondicional ao mecanismo de proteção aos depositantes, introduzido pelas resoluções 2.197, de 31/8/95, e 2.211, de 16/11/95, do CMN, evitando que futuros problemas localizados possam afetar todo o sistema, com reflexos na sociedade brasileira (Brasil. Banco Central do Brasil. 1999).

A criação do Proer acelerou o processo de fusões e incorporações de bancos, especialmente pela constituição de uma linha especial de assistência financeira. Tais medidas atuavam a favor do processo de consolidação bancária, ao estimularem as mutações patrimoniais. A Resolução nº 2.197, de 31/08/1995, autorizou a constituição de uma entidade privada, sem fins lucrativos, para gerir recursos voltados à proteção dos poupadores. Procurava-se minimizar o risco de uma corrida bancária derivada de uma perda de confiança na solidez das instituições financeiras. Posteriormente, essa iniciativa se materializou na constituição do Fundo Garantidor de Crédito (FGC). Neste mesmo ano, houve outras iniciativas cruciais, como a ampliação dos poderes do BCB para responsabilizar civilmente os gestores dos bancos, além do fortalecimento de mecanismos que permitissem ao BCB atuar preventivamente no saneamento daquelas instituições mais fragilizadas. Adicionalmente, foi estabelecida uma série de incentivos fiscais para estimular a incorporação de instituições frágeis pelas mais saudáveis (Cunha, Carvalho e Prates 2014).

Em relação ao sistema financeiro público, o Governo Federal atuou para equacionar os desequilíbrios patrimoniais dos bancos oficiais estaduais através do **Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)**, criado pela Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/1996. O Proes permitia que os estados controladores optassem por privatização, aquisição pelo Governo Federal para posterior privatização, extinção ou saneamento dos seus bancos. No caso de saneamento, o estado manteria o controle da instituição, desde que aportasse no mínimo 50% dos recursos necessários e assinasse um termo de compromisso garantindo a solidez da instituição no longo prazo (Cunha, Carvalho e Prates 2014). Permitia, também, que os estados optassem por transformar suas instituições em Agências de Fomento, um novo tipo de instituição financeira não bancária submetida ao controle do BCB. A reforma do sistema financeiro público foi um processo longo, com origens na década de 1980 e que culminou com a criação do Proes. A autoridade monetária objetivava que as instituições bancárias públicas adotassem boas práticas de gestão, como a reestruturação de seu quadro funcional e a profissionalização da gestão e, principalmente, que tais instituições cessassem a oferta de crédito aos controladores (Salviano Jr. 2004)⁵. Ainda conforme Salviano Jr.,

A proposta fundamental do Proes era, após tantos programas de ajustamento frustrados, reduzir ao mínimo a presença das instituições financeiras controladas por governos estaduais no sistema financeiro. Uma característica importante do programa é o fato de a adesão do estado ser voluntária, diferentemente da solução de liquidação. Por um lado isso dá ao estado a possibilidade de participar ou não do programa, e escolher a modalidade de participação, e por outro, faz com que ele partilhe o ônus político dessa decisão.

⁵ Este problema foi tratado na Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas e limites de gastos nas finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O mecanismo para induzir os estados a diminuir o tamanho do sistema de bancos estaduais consiste no fato de a União financiar 100% do custo de ajuste em todos os casos, exceto no de simples saneamento, em que o estado continua a controlar a instituição financeira. Nesse caso, o empréstimo é limitado a 50% da necessidade de recursos. O restante deve ser provido pelo governo estadual (Salviano Jr. 2004, 81).

O Quadro 2 acima apresenta uma lista compreensiva das instituições que foram extintas, privatizadas ou transformadas em Agências de Fomento. Nele, observa-se que, entre meados dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, quase todos os bancos estaduais, comerciais, múltiplos e de desenvolvimento passaram por processos de reestruturação no âmbito do Proes. Reestruturados e privatizados, tais agentes, que tiveram papel central no processo de desenvolvimento e no financiamento dos governos locais, foram virtualmente eliminados do sistema financeiro. Os poucos sobreviventes e as novas estruturas – as Agências de Fomento – passaram a conviver em um ambiente regulatório novo (Cunha, Carvalho e Prates 2014).

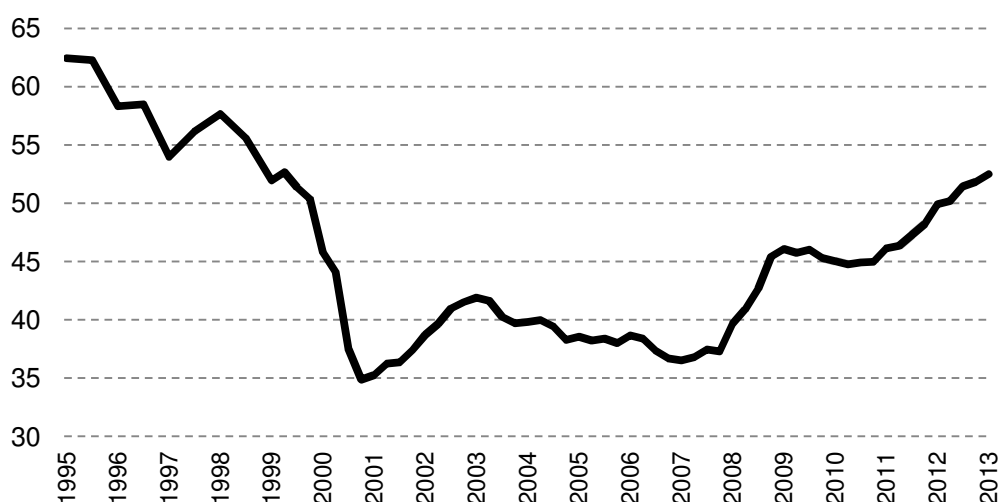
As instituições financeiras federais também passaram por um processo de reestruturação no âmbito do **Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Proef)**. O Programa previa a adoção de medidas de saneamento, enfatizando a transferência para o Tesouro Nacional de créditos problemáticos da carteira de ativos das instituições e a cessão de créditos para a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), empresa não financeira vinculada ao Ministério da Fazenda, a qual foi criada, especificamente, para gerir esses créditos. No âmbito do Proef, os bancos federais estavam aptos a trocar ativos de pouca liquidez e baixa remuneração por ativos líquidos, remunerados a taxas de mercado. Finalmente, o Governo Federal capitalizou a Caixa, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia. No mesmo sentido de fortalecimento dos bancos públicos, como medida preventiva e de forma a evitar novas situações de desequilíbrio patrimonial, tornou-se necessária a explicitação, na lei orçamentária, dos subsídios associados aos programas de desenvolvimento econômico e social operados pelos bancos federais. Além disso, o BCB recomendou uma série de aprimoramentos na governança corporativa das instituições, que deveriam ser adotadas de forma a garantir sua eficiência e eficácia (Cunha, Carvalho e Prates 2014).

No contexto dos anos 1990, os grandes bancos federais foram preservados, mas sua atuação se voltou primordialmente para a função de bancos comerciais, com a adoção de um novo modelo de gestão, no qual se enfatizava a aversão ao risco. Os bancos múltiplos diminuíram consideravelmente sua função de agentes de desenvolvimento. O BNDES, por sua vez, principalmente a partir de 1994, tornou-se importante agente financeiro do processo de privatização levado a cabo na segunda metade daquela década.

Os processos de privatização e desestatização e de fusões e aquisições dos bancos nacionais e a maior abertura externa do setor financeiro levaram à desnacionalização e concentração patrimonial do setor. No entanto, isso não representou uma mudança significativa no padrão do financiamento de longo prazo do investimento produtivo, que permaneceu a cargo das instituições públicas. Ou seja, as mudanças estruturais do Sistema Financeiro Nacional novamente não foram acompanhadas do desenvolvimento de um sistema privado de crédito de longo prazo.

Às vésperas da crise financeira global que se iniciou em 2007-2008, o Sistema Nacional de Fomento havia reduzido sua participação relativa no Sistema Financeiro Nacional. Considerados os anos de estabilidade monetária pós-Real, o saldo de operações de crédito das instituições do SNF reduzira-se de um patamar acima de 60% em 1995 para oscilar entre 35% e 40% do total do sistema financeiro na primeira década do novo século, como se observa no Gráfico 1. Esse processo vem se revertendo, todavia, desde os primórdios da crise, de modo que a participação do SNF já representava mais de metade do saldo total de operações de crédito em 2013.

Gráfico 1: Participação do SNF no saldo de operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional (%)



Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

O impacto imediato da crise na economia brasileira foi a contração do crédito doméstico, o que poderia prejudicar sua trajetória de crescimento. No entanto, os níveis reduzidos de alavancagem do Sistema Financeiro Nacional, comparativamente ao sistema financeiro internacional, a aplicação de procedimentos de supervisão consolidada do sistema e a solidez patrimonial e financeira das instituições possibilitaram a adoção de medidas de estímulo à atividade econômica com provimento de liquidez do próprio sistema. O BCB diminuiu consideravelmente os depósitos compulsórios e injetou liquidez no mercado bancário, ao final de 2008. O clima geral de incerteza fez com que aumentasse, todavia, o grau de aversão ao risco nos bancos privados, os quais direcionaram os recursos liberados para operações compromissadas com a própria autoridade monetária. Assim, para estimular a recuperação do crédito na economia, coube aos bancos públicos a tarefa de garantir a oferta de crédito, resultando no aumento relativo do seu saldo de operações. A atuação anticíclica das IFD frente ao represamento do crédito privado decorrente da crise financeira foi essencial para evitar tanto a paralisia do mercado de crédito doméstico, quanto impactos ainda mais negativos sobre o nível de atividade.

Os efeitos da crise financeira sobre a economia real fizeram com que se retomasse a atenção a um maior ativismo por parte do Estado no setor financeiro. Um olhar mais favorável às Instituições Financeiras de Desenvolvimento ressurgiu, portanto, da constatação renovada de que os capitais privados têm comportamento

pró-cíclico. Sob tal circunstância, uma das principais funções do SNF se relacionaria à sua ação anticíclica, considerada vital para a manutenção da atividade produtiva, garantindo emprego, renda e crescimento. Difundiu-se o interesse pelo papel das instituições do SNF com os desdobramentos da crise financeira. Os países que tiveram mais sucesso em minimizar os efeitos deletérios da crise utilizaram seus bancos públicos para diminuir os resultados da contração do crédito privado, gerando efeitos positivos sobre a retomada de dinamismo em suas economias (Cunha, Carvalho e Prates 2014).

Assim, ainda que desde 2003 os Bancos Públicos Federais já tivessem recuperado importância enquanto agentes de desenvolvimento e de políticas públicas, foi na crise de 2007-2008 que o SNF mostrou capacidade de exercer papel de protagonista. Esse papel coube primordialmente aos Bancos Públicos Federais, conforme se observa na Tabela 1. Esses bancos, que detiveram fatias significativas do sistema financeiro em termos de ativo total, saldo de operações de crédito e patrimônio líquido ao longo de todo o período pós-Real, expandiram sua presença relativa no saldo de operações de crédito e nos ativos a partir da crise financeira, a exemplo do que também ocorrera na crise de fins dos anos 1990. No caso do saldo das operações de crédito, que oscilava entre 31% e 38% nos primeiros anos do novo século, verificou-se um aumento para 51,5% do total do sistema financeiro em 2014 após crescimento contínuo desde 2008.

Tabela 1: Participação do SNF no Sistema Financeiro Nacional (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ativos										
Sistema Nacional de Fomento	52,6	50,5	50,0	50,4	48,2	43,3	40,4	44,3	45,6	43,3
Bancos Públicos Federais	35,2	33,5	35,2	41,2	40,2	39,1	36,4	39,9	41,3	39,0
Bancos Cooperativos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	16,9	16,5	14,2	8,7	7,6	3,7	3,7	3,9	3,7	3,8
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo de Operações de Crédito										
Sistema Nacional de Fomento	62,4	58,3	54,0	57,6	51,9	45,8	35,3	38,7	41,9	39,8
Bancos Públicos Federais	43,3	38,6	46,1	51,1	46,6	42,6	31,9	35,2	38,4	36,2
Bancos Cooperativos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	18,1	18,6	6,7	5,5	4,6	2,5	2,6	2,7	2,6	2,7
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	1,1	1,2	1,2	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Patrimônio Líquido										
Sistema Nacional de Fomento	50,2	42,0	45,4	36,1	37,3	31,5	29,8	28,4	29,6	29,5
Bancos Públicos Federais	42,6	32,5	36,1	30,8	28,0	27,1	25,8	25,1	25,9	25,7
Bancos Cooperativos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	6,0	8,4	8,7	4,4	8,6	3,7	3,4	2,6	2,9	3,0
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	1,5	1,1	0,6	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,7	0,8
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(continua)

Tabela 1: Participação do SNF no Sistema Financeiro Nacional (%) (conclusão)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ativos										
Sistema Nacional de Fomento	41,9	39,7	36,4	36,9	42,0	41,5	42,8	44,6	46,2	46,7
Bancos Públicos Federais	37,6	35,5	32,3	33,3	39,9	39,5	40,6	42,3	43,9	44,4
Bancos Cooperativos	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	3,7	3,5	3,5	3,0	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo de Operações de Crédito										
Sistema Nacional de Fomento	38,6	38,6	36,5	39,6	46,1	45,1	46,1	49,9	52,5	54,5
Bancos Públicos Federais	35,0	35,2	33,1	36,0	43,5	42,5	43,4	47,1	49,6	51,5
Bancos Cooperativos	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	2,6	2,5	2,5	2,7	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Patrimônio Líquido										
Sistema Nacional de Fomento	30,4	29,8	28,9	27,3	25,6	33,4	33,0	31,4	30,8	27,2
Bancos Públicos Federais	26,5	26,3	25,3	23,9	23,4	31,4	30,0	28,3	27,5	23,7
Bancos Cooperativos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	2,9	2,6	2,9	2,6	1,5	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9	0,9	0,9

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

No caso dos demais segmentos que compõem o SNF – Bancos Cooperativos, Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento, Bancos de Desenvolvimento controlados por Unidades da Federação e Agências de Fomento –, sua presença relativa está em patamar bastante inferior ao dos Bancos Públicos Federais. Em meados dos anos 1990, o setor dos Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento ainda mantinha uma participação expressiva nas variáveis de tamanho examinadas, porém essa presença se reduziu drasticamente em face da reforma do sistema financeiro empreendida naquela década. Em meados da primeira década dos anos 2000, os quatro segmentos detinham em conjunto apenas 3,5% do saldo de operações de crédito (2005), chegando a 2,8% em 2013, sobretudo em vista de que as reduções adicionais no segmento dos Bancos Comerciais Estaduais foram mais do que proporcionais aos aumentos verificados nas Agências de Fomento e nos Bancos Cooperativos. Essa menor participação dos agentes financeiros públicos com escopo de atuação subnacional e o que isso significa para o desenvolvimento das regiões brasileiras é justamente a principal problemática que orienta o presente trabalho, a qual será enfrentada nas próximas seções.

2. Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional

As instituições que compõem o que denominamos Sistema Nacional de Fomento diferenciam-se sob vários aspectos, notadamente quanto ao tamanho, como exposto na seção anterior. Em geral, possuem menor tamanho relativo as instituições controladas por Unidades da Federação – as Agências de Fomento e os Bancos Estaduais de Desenvolvimento –, cujo escopo básico de atuação, mas não exclusivo, é o financiamento de projetos de investimento. Nesta seção, apresentamos um

detalhamento das características dessas instituições, as quais denominamos Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional (IFDR)⁶, e apontamos limitações ao seu crescimento. Essas limitações, na medida em que representam contenção da oferta de crédito para o desenvolvimento regional, merecem a atenção dos formuladores de políticas públicas e do órgão supervisor do sistema financeiro. Uma agenda com o propósito de fortalecer as IFDR sob o marco de um efetivo Sistema Nacional de Fomento é, então, sistematizada na seção 3.

2.1. As Agências de Fomento

A criação das Agências de Fomento (AF) ocorreu como uma resposta ao fechamento dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento e dos Bancos Comerciais com carteira de desenvolvimento ocorrido nos anos 1990. Tratava-se, à época, de um incentivo da União aos Governos Estaduais para que estes promovessem o saneamento ou venda de seus bancos. Por conseguinte, em lugar de bancos, os estados contariam com instituições não bancárias de fomento regional – as Agências de Fomento –, que não gerariam risco sistêmico em razão de suas próprias restrições financeiras. As AF foram criadas pela Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/1996, e regulamentadas pela Resolução nº 2.347, de 20/12/1996, do Banco Central do Brasil. Cerca de cinco anos mais tarde, a regulamentação foi alterada e consolidada por meio da Medida Provisória nº 2.192, de 24/08/2001 e da Resolução nº 2.828, de 30/03/2001, do BCB (Salviano Jr. 2004).

As Agências de Fomento são instituições financeiras não bancárias cujo principal escopo de atuação, ainda que não exclusivo, é o financiamento do investimento nos estados onde tenham sede. Devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e estar sob o controle de Unidade da Federação, sendo que cada Unidade só pode constituir uma Agência. Diferenciam-se, ademais, em relação às instituições bancárias por não poderem captar recursos junto ao público no mercado de capitais, recorrer ao redesconto, ter conta de reserva no BCB e contratar depósitos interfinanceiros na qualidade de depositantes ou de depositárias, sendo-lhes vedada a transformação em qualquer outro tipo de instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional. As AF operam por meio de capital próprio e de repasses de recursos orçamentários, de fundos fiscais ou parafiscais e de organizações de desenvolvimento nacionais e internacionais, obrigando-se a constituir e manter, permanentemente, fundo de liquidez equivalente, no mínimo, a 10% do valor de suas obrigações, o qual deve ser integralmente aplicado em títulos públicos federais.

Passados oito anos de sua edição, a Resolução nº 2.828 sofreu modificação significativa através da Resolução nº 3.757, de 01/07/2009, e, posteriormente, pelas Resoluções nºs 3.834, de 28/01/2010, e 4.023, de 27/11/2011, do Banco Central do Brasil. A nova regulamentação permitiu: (i) a ampliação dos limites de atuação das Agências, principalmente no que tange à participação acionária, direta ou indireta, em

⁶ Uma definição mais ampla de IFDR poderia incluir os Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento, conforme a abordagem usualmente adotada pela ABDE. Neste trabalho, contudo, optou-se por concentrar o foco naquelas instituições de fomento puras, os Bancos de Desenvolvimento e as Agências de Fomento, resultando, portanto, numa definição mais restrita de IFDR controladas por estados, a qual é motivada pelo problema que orienta nossa argumentação. De outro, lembramos que essa definição pode ser ainda mais ampla se nela incluirmos os Bancos de Desenvolvimento Federais com escopo de atuação regional no Norte e Nordeste, mas novamente isto nos afastaria da preocupação central do trabalho.

empresas não financeiras, excluindo as empresas controladas pelo Estado; (ii) a realização de operações de capital de giro puro para a manutenção da atividade produtiva; (iii) um modelo de captação externa de recursos provindos de organismos de desenvolvimento, desde que obtenha classificação de risco igual ou superior ao risco da União; (iv) a atuação, em condição de excepcionalidade, em programas e projetos desenvolvidos em estado limítrofe à sua área de atuação; e (v) a permissão para captar depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças; dentre outras alterações (ABDE 2014).

A partir dessas resoluções, as Agências de Fomento ampliaram seu escopo de atuação junto à iniciativa privada e aos governos municipais, passando a se compor de financiamentos de capital fixo e de giro, de crédito rural e microcrédito, com recursos próprios e repasses; da administração de fundos de desenvolvimento; da participação em fundos de investimento; da prestação de garantias; de serviços de consultoria; da cessão e aquisição de créditos oriundos de operações de financiamento; da participação acionária/societária; de *swap* para proteção de posições próprias; e de operações de câmbio e de *leasing*.

As Agências de Fomento sujeitam-se ao controle do BCB e, também, à regulamentação dos Acordos de Basileia, o que as obriga a implantar controles para preservação de capital compatíveis à sua estrutura. De acordo com os normativos do órgão de supervisão, as Agências têm que manter estruturas de gerenciamento de riscos e as políticas de gestão de riscos devem ser aprovadas pela Diretoria e pelo Conselho de Administração, sendo necessário instituir metodologia, responsabilidades e padrões adequados para o gerenciamento dos riscos, de modo a nortear a implantação de medidas voltadas ao aperfeiçoamento dos processos executados e à manutenção de patrimônio adequado e compatível com os riscos incorridos (ABDE 2014).

Atualmente, existem 16 Agências de Fomento no Brasil. A primeira a ser criada foi a do Estado de Santa Catarina a partir da transformação do antigo Banco de Desenvolvimento, tendo sido homologada pelo BCB em setembro de 1998. Desde então, foram homologadas outras 15 agências, das quais apenas o Desembahia e o Badesc preservaram o capital integral dos antigos bancos comerciais de seus respectivos estados. As demais Agências, ou foram estabelecidas a partir de estruturas parciais (ativos, funcionários, carteira etc.) dos bancos públicos estaduais que passaram pelo Proes, ou foram capitalizadas diretamente pelo estado controlador. O Quadro 3 apresenta as Agências de Fomento na posição atual, listadas de acordo com a data de sua homologação pelo BCB.

Quadro 3: Agências de Fomento

Agência de Fomento	Sigla	Área de atuação¹	Data de homologação
Agência de Fomento do Estado Santa Catarina	Badesc	Santa Catarina	15/09/1998
Agência de Fomento do Rio Grande do Sul	Badesul	Rio Grande do Sul	07/12/1998
Agência de Fomento do Estado de Roraima	Aferr	Roraima	24/03/1999
Agência de Fomento do Amapá	Afap	Amapá	10/05/1999
Agência de Fomento do Estado do Amazonas	Afeam	Amazonas	02/09/1999
Agência de Fomento do Paraná	Fomento Paraná	Paraná	08/11/1999
Agência de Fomento do Rio Grande do Norte	AGN	Rio Grande do Norte	05/04/2000
Agência de Fomento do Estado de Goiás	Goiás Fomento	Goiás	18/04/2000
Agência de Fomento do Estado da Bahia	Desenbahia	Bahia	17/08/2001
Agência de Fomento do Estado de Tocantins	Tocantins Fomento	Tocantins	22/11/2002
Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro	Agerio	Rio de Janeiro	26/09/2003
Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso	MT Fomento	Mato Grosso	21/05/2004
Agência de Fomento Paulista	Desenvolve SP	São Paulo	12/02/2009
Agência de Fomento do Estado de Alagoas	Desenvolve	Alagoas	25/03/2009
Agência de Fomento do Estado do Piauí	Piauí Fomento	Piauí	09/04/2010
Agência de Fomento do Estado de Pernambuco	Agefepe	Pernambuco	06/12/2010

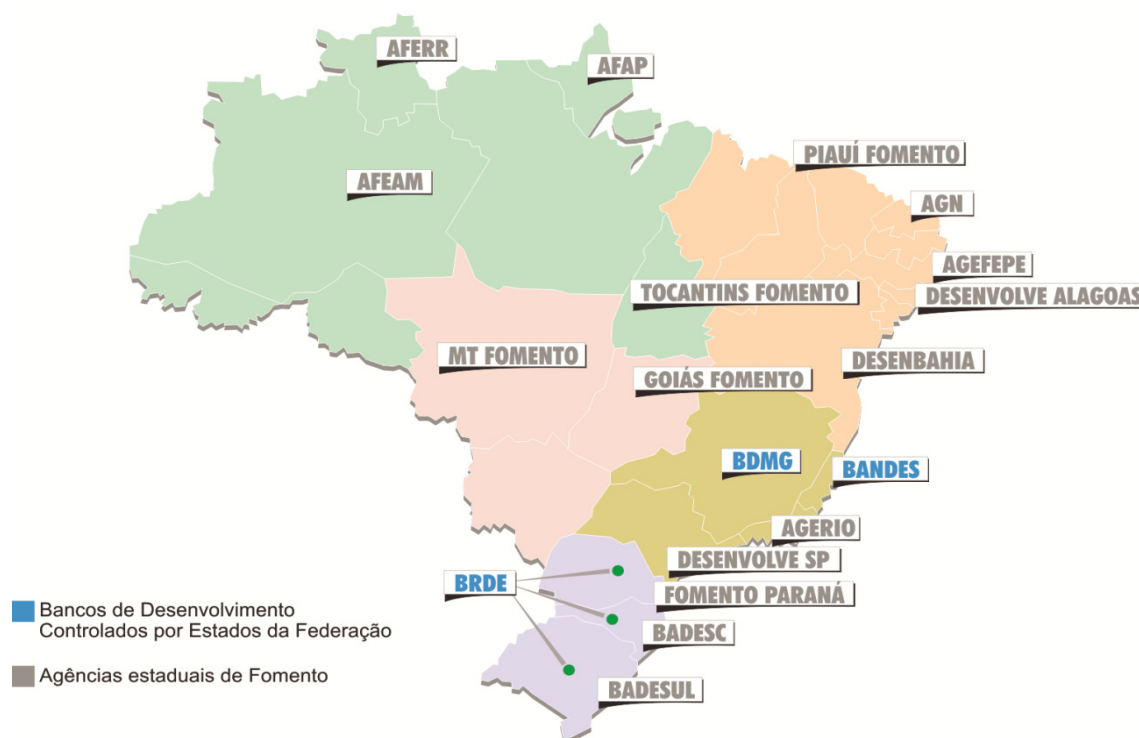
Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

(1) Estado controlador.

2.2. Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional: Agências de Fomento e Bancos de Desenvolvimento controlados por estados

Além das 16 Agências de Fomento, as instituições de fomento sob controle estadual incluem três Bancos de Desenvolvimento: o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). O BRDE é a única instituição controlada por mais de um estado, que são os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Juntas, como definimos anteriormente, estas instituições formam o grupo das Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional, cuja abrangência espacial de atuação cobre parte extensa do território brasileiro, conforme se observa na Figura 1.

**Figura 1: A geografia das IFDR
(Bancos Estaduais de Desenvolvimento e Agências de Fomento)**



Ao final de 2014, as 19 IFDR contavam com cerca de R\$ 31,7 bilhões em ativos (equivalente a US\$ 11,9 bilhões ou 0,4% do SFN), um saldo global de operações de crédito de R\$ 24,8 bilhões (US\$ 9,3 bilhões ou 0,8% do SFN) e um patrimônio líquido agregado de R\$ 9,1 bilhões (US\$ 3,4 bilhões ou 1,6% do SFN). Estes indicadores de tamanho evidenciam que, embora a criação e a manutenção dessas instituições sejam propaladas como de grande importância para a operacionalização de políticas públicas e o financiamento de projetos singulares de desenvolvimento regional, elas ainda são pequenas em relação ao conjunto do sistema financeiro, verificando-se o mesmo quando comparadas à dimensão das economias estaduais onde atuam.

Cabe destacar, ademais, que as IFDR apresentam grande heterogeneidade quanto ao porte e outros atributos, em geral associada à diferença de tamanho das economias de sua região de atuação. Classificando-as de acordo com seus ativos, percebe-se maior concentração das instituições de pequeno porte nas regiões menos desenvolvidas do Norte e Nordeste brasileiro, enquanto as de grande porte estão concentradas nas regiões mais desenvolvidas do Sudeste e Sul, conforme se observa na Tabela 2. Os saldos de operações de crédito e o patrimônio líquido também mostram uma distribuição desigual semelhante à do ativo. No que se refere ao patrimônio, a única exceção de relevo é o Bandes, cujo menor patrimônio relativo no grupo das instituições classificadas como de médio porte, segundo seu ativo, resultou em um índice de Basileia dentre os menores do grupo. Em geral, as IFDR evidenciam índices de Basileia confortáveis.

Tabela 2: Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional, segundo variáveis de tamanho, dez. 2014

	Ativo (R\$ mil)	Saldo de Operações de Crédito (R\$ mil)	Patrimônio Líquido (R\$ mil)	Basileia (%)	Nº de Empregados ¹	Região	PIB Estados/ PIB Brasil (%) ²
Pequeno Porte							
Aferr	12.949	770	12.503	265	nd	N	0,17
Piauí Fomento	13.152	5.884	12.976	93	16	NE	0,59
Afap	21.197	14.817	12.491	53	82	N	0,24
MT Fomento	31.836	20.775	20.021	67	67	CO	1,84
Tocantins Fomento	26.990	11.120	26.480	92	21	N	0,44
Desenvolve	43.238	6.526	35.643	671	31	NE	0,67
AGN	53.242	5.445	33.079	56	47	NE	0,90
Agefepe	59.792	26.143	58.601	71	30	NE	2,67
Goiás Fomento	210.862	120.730	170.857	81	122	CO	2,82
Médio Porte							
Afeam	355.162	72.798	123.752	285	156	N	1,46
Agerio	414.178	141.364	334.850	19	134	SE	11,48
Badesc	971.859	739.878	530.219	19	123	S	4,04
Desenbahia	992.891	552.500	498.490	86	240	NE	3,82
Desenvolve SP	1.419.634	1.006.166	1.036.636	146	144	SE	32,08
Bandes	1.516.654	1.069.742	264.837	20	187	SE	2,44
Fomento Paraná	1.522.298	861.792	1.392.890	1.294	162	S	5,83
Grande Porte							
Badesul	4.228.961	3.599.834	776.260	61	213	S	6,32
BDMG	6.452.366	5.403.737	1.732.362	18	395	SE	9,19
BRDE	13.400.342	11.162.934	2.068.068	18	551	S	16,18*
Total	31.747.603	24.822.955	9.141.015		2.721		

Fonte: BCB, IBGE, Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento. Elaboração dos autores.

Nota: Pequeno Porte - Ativos menores que R\$ 300 milhões; Médio Porte - Ativos entre R\$ 300,1 milhões e R\$ 4 bilhões; Grande Porte - Ativos acima de R\$ 4 bilhões. Limites arbitrados pelos autores.

(1) Dados de 2013. (2) Dados de 2012.

Ainda que uma explicação para a desigualdade na distribuição das Agências de Fomento e dos Bancos de Desenvolvimento, segundo variáveis de tamanho e de *performance*, dependa de investigação adicional, pode-se aventar que ela decorre, em primeiro lugar, da própria desigualdade nas participações dos respectivos estados controladores na economia nacional, à qual se somariam variáveis institucionais que capturem a medida do esforço e da capacidade financeira dos governos estaduais em fortalecerem suas instituições de fomento. Neste sentido, nota-se como regra a tendência dos estados de menor participação no PIB brasileiro possuírem as IFD de menor porte. Em contrapartida, os estados que apresentam economias relativamente maiores possuem as instituições de maior porte (Araujo et al. 2011).

O conjunto das Agências de Fomento e Bancos Estaduais de Desenvolvimento possui dimensões modestas em termos agregados, ao mesmo tempo em que apresenta potencial considerável para aprofundar sua importância para as economias dos estados. Esta afirmação decorre do fato de que a maior parte das IFDR pratica modalidades variadas de apoio à atividade econômica privada e aos municípios, conquanto ainda não adequadamente medidas quanto à importância relativa do financiamento a segmentos específicos. Vale dizer: quando observadas no agregado, a conclusão inescapável é que as IFDR têm diminuta expressão; porém, se

considerado seu potencial, evidenciado na variedade de modalidades operacionais encontrada nas instituições singulares (aspecto qualitativo) e no provável maior tamanho relativo quanto ao financiamento de setores específicos (aspecto quantitativo), reafirma-se a importância de considerar o enfrentamento aos desafios postos ao seu crescimento.

2.3. Modalidades de atuação e outros aspectos das IFDR

As modalidades operacionais das IFDR variam bastante de acordo com seu tamanho e região, como se observa no Quadro 4. As principais modalidades são: (i) crédito de longo prazo para projetos de investimento, incluindo-se o giro associado, sobretudo de pequenas e médias empresas (PME), de produtores rurais e de cooperativas de produção, em geral com base em repasses do BNDES; (ii) crédito para capital de giro puro, principalmente de PME; (iii) operações de microcrédito produtivo orientado e microfinanças; (iv) crédito de longo prazo para projetos de inovação em PME com base em repasses da Finep; e (v) gestão de fundos fiscais, normalmente utilizados em operações de crédito com o setor público municipal para financiamento de projetos de infraestrutura urbana. Em menor proporção, verificam-se as operações de crédito com grandes empresas, inclusive em empréstimos sindicalizados com o BNDES, e o aporte de recursos em fundos de participação em empresas. A par das modalidades de financiamento, vale assinalar que a atuação das IFDR estende-se a atividades de mobilização de agentes econômicos em face de programas setoriais e regionais de desenvolvimento e de ações de capacitação empresarial, como na difusão de informações sobre linhas de crédito e incentivos fiscais ao investimento (ABDE 2014).

No âmbito da governança, merece destaque que a estrutura organizacional das IFDR é dividida em comitês técnicos, cujo principal objetivo é garantir idoneidade e eficiência na tomada de decisões e a coordenação das atividades internas. Os comitês são responsáveis, dentre outros aspectos, por definir critérios para a concessão de crédito e o acompanhamento das práticas contábeis, propor o planejamento de atividades anuais e analisar as contribuições da instituição para o desenvolvimento regional. Ainda que se observe que todas as IFDR possuam comitês técnicos, há diferenciação nos formatos empregados em cada instituição, considerando assim suas especificidades de porte e regionais. A preocupação crescente com a excelência em gestão – que resulta diretamente da atuação do BCB, dentre outros fatores – assegura um elemento de prevenção contra os problemas que levaram ao encerramento das atividades de suas antecessoras na década de 1990 (ABDE 2014).

A gestão de risco segue as normas estabelecidas pelo BCB e inclui políticas de gestão de riscos corporativos e de gestão de capital. As instituições do SNF sujeitam-se aos normativos da Basileia. Atualmente, como resposta regulatória à crise econômica iniciada em 2007-2008, o Brasil está em fase de implantação de Basileia III, que prevê o aumento da qualidade e do volume do patrimônio de referência das instituições financeiras.

Quadro 4: Modalidades principais de atuação e outros aspectos das IFDR, 2014

Instituições	Instituição credenciada no BNDES	Crédito						Gestão de Fundos	Fundos de Participação	Comitês	Estado participa do custeio
		Projetos de longo prazo	MPME	Grandes empresas	Microcrédito	Infraestrutura (Setor Público)	Inovação				
Agências de Fomento											
Afap			X		X			X		X	
Afeam		X	X		X			X		X	
Aferr			X		X					X	X
Agegepe	X		X		X		X	X		X	X
Agerio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AGN		X	X		X		X	X	X	X	X
Badesc	X	X	X		X	X	X			X	
Badesul	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Desenbahia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Desenvolve		X	X		X		X			X	X
Desenvolve SP	X	X	X			X	X	X	X	X	
Fomento Paraná	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Goiás Fomento	X		X		X		X	X		X	
MT Fomento	X		X		X		X	X		X	
Piauí Fomento		X	X		X			X		X	X
Tocantins Fomento			X		X					X	X
Bancos de Desenvolvimento Estaduais											
Bandes	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
BDMG	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
BRDE	X	X	X	X		X	X	X		X	

Fonte: Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento. Elaboração dos autores.

As fontes de recursos das IFDR variam de acordo com seu tamanho. Não obstante, compreendem três tipos principais: (i) recursos de repasses do Sistema BNDES, Caixa, Finep e organismos e instituições financeiras internacionais de desenvolvimento; (ii) recursos próprios; e (iii) recursos de fundos e de programas oficiais com fundos estaduais. A maioria das IFDR opera, primordialmente, com base em repasses do BNDES. No caso das Agências de menor porte, entretanto, o acesso tem sido autorizado para pequenos montantes ou simplesmente vedado em face das exigências do próprio BNDES quanto à estrutura operacional e de capital requerida dos agentes repassadores, incluindo-se a capacidade técnica para avaliação e acompanhamento das operações de crédito, o desempenho econômico-financeiro, o grau de alavancagem definido pelo Patrimônio de Referência e sua dependência em relação ao acionista majoritário. Em menor escala, a Finep e a Caixa também atuam como provedores de recursos às IFDR. A Finep o faz através do Inovacred, um programa para o financiamento de projetos de inovação de pequenas e médias empresas. Já a Caixa disponibiliza recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para projetos de saneamento e infraestrutura de municípios.

Outra fonte disponível às operações das IFDR são os fundos compostos de recursos dos tesouros dos Estados e outros. Os fundos, geridos ou administrados pelas instituições regionais, constituem instrumentos de apoio financeiro em que as instituições normalmente não assumem o risco de crédito, atuando na análise de viabilidade e acompanhamento dos projetos e na liberação e cobrança dos recursos. Como regra, as operações realizadas a partir de recursos dos fundos fiscais não são registradas no balanço patrimonial das IFDR.

Desde 2003, as IFDR que atuam em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem acesso a repasses dos fundos constitucionais, os quais são administrados por instituições financeiras federais. Tais repasses representam, todavia, parcela ainda muito pequena dos recursos dessas instituições, o que indica a existência de dificuldades para um acesso mais efetivo. Tais fundos poderiam constituir uma fonte especial para as IFDR, uma vez que suas condições quanto a encargos financeiros e prazos são, via de regra, melhores do que as condições praticadas nos repasses usuais das instituições federais.

A participação das IFDR em fundos de participação no capital das empresas e em outros fundos assemelhados vem crescendo nos últimos anos, tendo em vista que o uso dessa modalidade só foi permitido às Agências de Fomento a partir de 2009. Em 2014, seis dentre as 19 IFDR possuíam algum tipo de participação em fundos com orientação setorial específica – por exemplo, em projetos nos setores de TI, saúde e tecnologias limpas – e em fundos de participação sem requisito setorial.

2.4. Limitações ao crescimento das IFDR

Transcorridos quinze anos da criação da primeira Agência de Fomento, é possível afirmar que a maioria das AF já se distanciou da etapa inicial de sua constituição, quando os trabalhos se concentraram na estruturação embrionária da atividade de fomento e no desenvolvimento das primeiras linhas de crédito que atendessem aos normativos do BCB. Nos anos recentes, essas Agências de Fomento e os Bancos Estaduais de Desenvolvimento vivenciaram uma expansão significativa dos volumes financiados, com implantação de novas modalidades operacionais e foco na atividade-fim do fomento à atividade econômica. A continuidade dessa trajetória depende, todavia, da superação de entraves que impedem o crescimento operacional sustentado das IFDR.

A limitação mais evidente ao crescimento operacional das IFDR é a **insuficiência de *funding* em volume adequado à demanda por suas operações de fomento**. A primeira vista, isto não é um problema causado por índices de Basileia muito próximos ao limite definido pelo BCB. Mesmo as instituições com menores índices – BRDE, BDMG, Agerio, Badesc e Bandes – encontravam-se em situação relativamente confortável em 2014, como se observa na Tabela 2. No plano imediato, o problema parece originar-se da dependência de repasses do BNDES e das provisões dos fundos fiscais que administram para formar o fundo de recursos a serem ofertados. Quanto ao BNDES, as restrições estão nos fatores de alavancagem, cujo máximo é inferior ao limite de Basileia, e nos critérios de acesso que pouco distinguem as instituições controladas por estados, o que dificulta o credenciamento ou a obtenção de maiores volumes por AF de menor porte. Dificuldades semelhantes de satisfação de critérios de enquadramento aplicam-se aos recursos dos fundos

constitucionais e de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como aos recursos parafiscais do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Já em relação aos fundos estaduais, estes se encontram permanentemente limitados pela concorrência que outras áreas de governo exercem em relação aos recursos do tesouro.

Mesmo sem evidenciar uma restrição imediata decorrente dos índices de Basileia, o **tamanho relativamente pequeno** das IFDR – em alguns casos, virtualmente incompatível com seu mandato –, revelado no número de funcionários e no baixo capital social, sugere pouca autonomia financeira, baixa capacidade operacional e insuficiente representatividade perante os governos. Tais fatores impedem a diversificação da atuação e uma ampliação mais forte da carteira de crédito, em linha com a demanda percebida e as necessidades do desenvolvimento regional, além de comprometerem a capacitação do quadro funcional para atuar, por exemplo, em novas modalidades financeiras ou na implantação de adequada estrutura de TI.

O baixo capital social, ainda que não constitua fator único a impedir o acesso das IFDR a um maior volume de recursos nas fontes usuais do Sistema Financeiro Nacional (BNDES, Finep, FGTS, FAT e outros fundos), deve receber atenção especial. Isto porque o mecanismo tradicional de capitalização pelos controladores das instituições enfrenta restrições decorrentes da difícil situação fiscal dos estados brasileiros, uns mais do que outros, que se agravou diante do baixo crescimento econômico dos anos recentes. É pouco provável que os governos estaduais disponibilizem recursos em montante suficiente para ampliar substancialmente o capital social de suas IFDR. As integralizações de recursos realizadas em vários estados entre 2011 e 2014, ainda que positivas por reafirmarem a importância dos agentes de fomento, foram insuficientes para atender à demanda por financiamento do investimento.

Dada a limitação – mas não a impossibilidade – de capitalizações mais robustas pelos controladores com base nos recursos correntes dos tesouros estaduais, uma alternativa estaria na geração de resultados mais expressivos que assegurassem crescimento patrimonial mais vigoroso. No entanto, esta hipótese vê-se limitada por dois fatores. Em primeiro lugar, as IFDR sofrem os efeitos de **onerosa carga tributária** incidente sobre suas receitas. Paradoxalmente, embora atuem unicamente na função de agente de fomento do investimento e da inovação, as IFDR são submetidas a regime tributário semelhante ao dos bancos comerciais privados. Em segundo lugar, as **margens de rentabilidade** das operações dos agentes de fomento são usualmente mais baixas do que as praticadas em outros segmentos do sistema financeiro. Tanto as Agências de Fomento quanto os Bancos de Desenvolvimento dispõem de poucas alternativas para diversificar suas fontes de receitas⁷. Isto é uma característica estrutural das IFDR, inseparáveis do seu escopo de atuação, e que naturalmente limita um maior crescimento patrimonial.

Um fator adicional de dificuldades, que se sobrepõe aos demais, está nas **regras bastante rígidas de compliance** a que se sujeitam as IFDR, instituições com objeto

⁷ Contam basicamente com as receitas de operações de crédito e de administração de fundos, além dos ganhos de tesouraria que não constituem operações finalísticas destes entes públicos. Os BD podem, ainda, emitir letras financeiras e participar de debêntures, mas essa prerrogativa não é extensiva às AF.

social e características específicas voltadas ao fomento da atividade econômica e com desprezível risco sistêmico. Apesar da inegável importância da governança corporativa e da necessidade de se estar em conformidade com a regulamentação do BCB a que se sujeitam as instituições participantes do Sistema Financeiro Nacional, estas regras têm imposto **elevado custo de observância** às IFDR. Não se trata, evidentemente, de sugerir o abandono do compromisso com boas práticas administrativas, mas apenas de ajustá-las de fato ao escopo e tamanho das instituições financeiras de desenvolvimento⁸.

3. Sistema Nacional de Fomento: razões e desafios

As instituições financeiras públicas seguem mantendo participação relevante no total dos ativos bancários no mundo, não obstante o processo de redução da presença de bancos públicos no sistema financeiro engendrado a partir dos anos 1980. Em particular, o desenvolvimento econômico e o fortalecimento dos sistemas financeiros nacionais não foram acompanhados, necessariamente, do desaparecimento de instituições nacionais de fomento (Cunha, Carvalho e Prates 2014). No Brasil, finda a reestruturação dos anos 1990, o Sistema Nacional de Fomento chegou à sua configuração atual ao agregar os Bancos Públicos Federais, os Bancos de Desenvolvimento controlados por estados da federação, os Bancos Cooperativos, os Bancos Públicos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento, as Agências de Fomento, a Finep e o Sebrae, ou seja, instituições em cujo escopo consta o fomento ao desenvolvimento – de modo virtualmente exclusivo para algumas, com grau de importância não desprezível para outras (ABDE 2013). Neste sentido, não é incorreto lembrar que as instituições financeiras públicas atuam como “braços financeiros de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico” (Hermann 2010, 234).

Nesta última seção, debruçamo-nos sobre a questão da importância de um Sistema Nacional de Fomento e apresentamos uma agenda de política pública com o propósito de enfrentar os desafios postos ao fortalecimento das Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional e ao avanço de sua efetiva integração em um Sistema Nacional de Fomento. Entendemos que essa agenda é de interesse dos setores do governo responsáveis por políticas de desenvolvimento econômico e regional, assim como da Autoridade Monetária, tanto no que se refere à higidez do sistema financeiro, quanto em relação ao cumprimento dos mandatos das instituições de fomento, notadamente o financiamento de projetos de investimento que sustentem trajetórias de crescimento continuado.

3.1. Razões de um Sistema Nacional de Fomento

Os Estados Nacionais respondem a desafios oriundos de oportunidades e restrições que surgem nas trajetórias de desenvolvimento dos países. Em assim sendo, podemos considerar que a característica do SNF como instrumento de política pública aproxima as discussões sobre seu papel à problemática geral do papel do

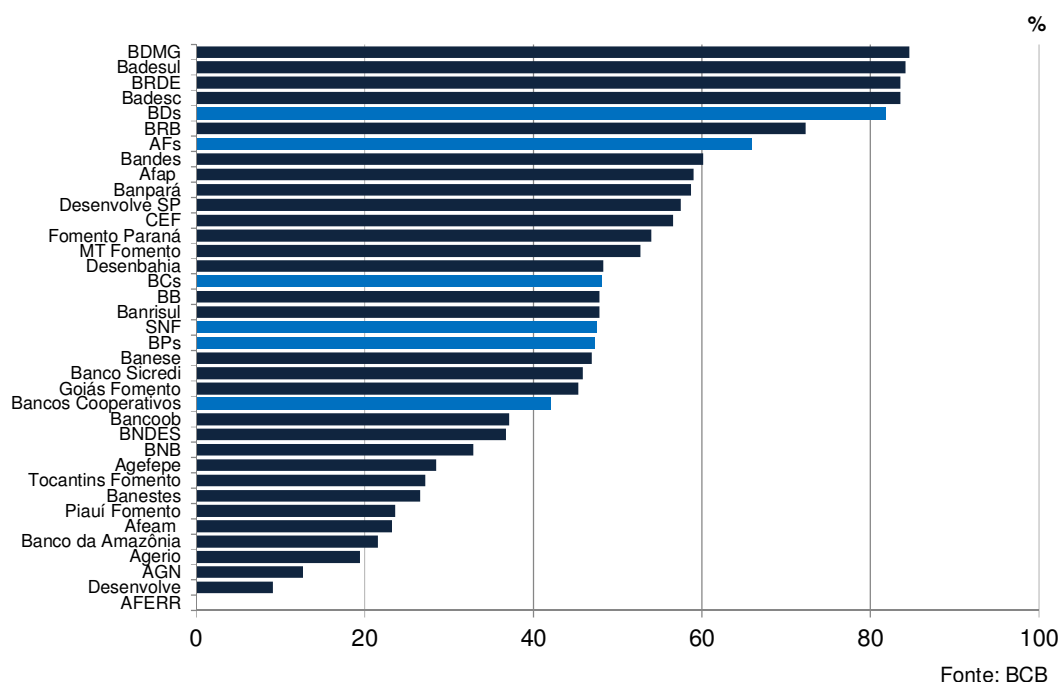
⁸ Um exemplo é a obrigatoriedade da existência de um canal de ouvidoria em Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento em face do elevado custo de mais uma ferramenta de controle *vis-à-vis* o tamanho dessas instituições e o pífio resultado prático para a sociedade diante do seu raríssimo uso. Em geral, reclamações ou solicitações de clientes e outros agentes encontram canais mais efetivos no contato direto com gestores e técnicos das instituições, nos tribunais de contas e no próprio BCB.

próprio Estado (Hermann 2009). O formato institucional dos diversos sistemas nacionais de fomento varia em função de um conjunto de fatores, tais como o grau de desenvolvimento econômico, a evolução dos sistemas financeiros nacionais, a configuração jurídica e a tradição de política macroeconômica do país. Sua convergência está no apoio ao desenvolvimento. As experiências históricas na conformação de estruturas econômicas bem-sucedidas, diversificadas e competitivas guardam em comum a participação ativa do Estado na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento. O grau de maturação dos sistemas financeiros e sua capacidade de financiar o longo prazo – quer seja por crédito, quer seja por mercados de capitais – são condicionantes influentes para o desenvolvimento econômico. Poucos foram os países que lograram desenvolver os dois mecanismos concomitantemente e em mesmo grau de relevância. Via de regra, observa-se o apoio governamental na concessão de crédito ao setor privado de forma a induzir o crescimento (Cunha, Carvalho e Prates 2014).

No Brasil, o financiamento produtivo é caracterizado por forte participação das Instituições Financeiras de Desenvolvimento, especialmente para viabilizar projetos de longo prazo, com importantes externalidades positivas para o desenvolvimento sustentável. Apesar de uma perda de expressão nas décadas de 1980 e 1990, que descrevemos na seção 1 deste trabalho, um processo de retomada do Estado como indutor do crescimento por meio do apoio financeiro foi observado desde os primeiros anos do novo século e aprofundou-se com o advento da crise financeira iniciada em 2007-2008.

A vocação ao crédito das instituições de fomento revela-se pela participação relativamente mais elevada do Saldo de Operações de Crédito no total dos Ativos, tal como exposta no Gráfico 2. Nota-se que tal indicador foi de 42% para o conjunto do Sistema Financeiro Nacional e de 47% para o agregado do SNF no ano de 2013. Entre as instituições do SNF, ganham destaque os Bancos de Desenvolvimento e as Agências de Fomento, cujos indicadores se situavam bem acima da média do Sistema Financeiro Nacional. No caso dos três BD estaduais, a relação média foi maior do que 80%, sendo que o BDMG ocupou a primeira posição e o BRDE a terceira posição dentre as instituições financeiras segundo a relevância das operações de crédito em seu ativo. Já as Agências de Fomento apresentaram relação média pouco inferior a 65%, com realce para Badesul e Badesc cuja taxa foi maior do que 80%.

Cabe, antes de prosseguir, uma observação sobre o BNDES, cujo indicador registrado no Gráfico 2 é menor do que o da média do sistema financeiro. Ocorre que grande parte dos desembolsos do Banco é realizada através do repasse de recursos a instituições credenciadas, as quais assumem o risco da operação de crédito. Os repasses não são contabilizados como operações de crédito do BNDES, mas sim na rubrica “relações interfinanceiras”. Portanto, a relação apresentada subestima largamente a importância do BNDES no financiamento creditício de longo prazo (Cunha, Carvalho e Prates 2014). Considerando que nos últimos anos os repasses equivaleram aproximadamente ao montante das operações de crédito, não parece incorreto estimar em torno de 70% a relação crédito/ativo para o caso deste banco federal, isto quando o objetivo é avaliar a contribuição do BNDES à viabilização de projetos de investimento por meio desta modalidade de financiamento e não o risco patrimonial decorrente de operações de crédito singulares.

Gráfico 2: Relação entre Saldo de Operações de Crédito e Ativo, 2013

Nota: AFs: Agências de Fomento; BDs: Bancos de Desenvolvimento controlados por Estados da Federação; BCs: Bancos Comerciais com Carteira de Desenvolvimento; BPs: Bancos Públicos Federais.

A existência de um Sistema Nacional de Fomento pode ser defendida a partir das diversas funções que executa e as consequências benéficas à atividade econômica, de que se destacam as seguintes: (i) mitigar falhas de mercado; (ii) garantir segurança e solvência ao sistema financeiro; (iii) financiar projetos de baixa lucratividade que, no entanto, apresentam importantes externalidades positivas; (iv) promover o desenvolvimento financeiro; (v) financiar áreas em que o setor privado, tipicamente, não se sente estimulado a financiar; e (vi) realizar ações anticíclicas. A experiência histórica atesta a importância das IFD, particularmente para as estratégias de industrialização adotadas por países da Europa e pelo Japão. Quando os riscos são considerados grandes ou os prazos longos, o mercado privado de crédito deixa de atuar de forma ótima, sendo necessário, portanto, o apoio creditício de instituições públicas, inclusive em países desenvolvidos.

Falhas de mercado

O mercado financeiro tem, entre suas principais funções, a criação de moeda através do crédito e a transferência eficiente de recursos dos agentes poupadores para os agentes gastadores, ou seja, funciona como intermediador financeiro da poupança. Adicionalmente, o sistema financeiro seleciona e monitora projetos de investimento, garante os contratos, administra os riscos do mercado e assegura o bom funcionamento da alocação de recursos. É, por definição, um mercado de elevado risco e altamente dependente de informações, sendo que as instituições financeiras, os intermediários desse mercado, são as mais aptas a obter as informações necessárias para aperfeiçoar suas ações.

O mercado de crédito se sujeita a falhas em seu funcionamento como intermediário financeiro e como criador do poder de compra essencial ao processo de

desenvolvimento e à dinâmica econômica, em virtude da assimetria de informações existente entre os agentes econômicos envolvidos em suas operações. As informações disponíveis no mercado, apesar de serem melhores do que as dos agentes singulares, não são perfeitas; ao contrário, são assimetricamente distribuídas entre os agentes econômicos. O que leva a um problema:

O racionamento de crédito acontece em razão de uma falha de funcionamento dos mercados financeiros, causada pela existência de informação imperfeita ou assimetria de informações. Ou seja, a assimetria de informações impede que o mercado financeiro funcione de forma eficiente. Parte-se da ideia que os tomadores de recursos (empresários que buscam o crédito) têm mais informações sobre o retorno esperado de seus projetos do que os credores (bancos). Sendo assim, na hipótese de haver uma demanda de crédito maior do que a oferta, o ajuste não seria feito pelo aumento da taxa de juros (Ferraz, Além e Madeira 2013, 10-11).

No advento de elevadas taxas de juros, os agentes dispostos a pagar maior prêmio pelo financiamento são, de modo geral, os mais propensos ao risco, o que eleva as chances de um *default*. Isto acarreta que, no mercado de crédito, a oferta (de recursos) não é diretamente proporcional ao aumento do preço (taxa de juros). O fenômeno da atração de tomadores mais propensos ao risco motiva o represamento dos recursos das instituições financeiras; vale dizer, maiores taxas de juros podem gerar maior aversão ao risco do lado da oferta. Assim, é bastante razoável entender que os retornos esperados pelas operações de crédito não são diretamente proporcionais às taxas de juros. Sua própria função, portanto, está associada a falhas estruturais de mercado, em razão da assimetria de informações entre os agentes. Informações incompletas, custosas e de difícil obtenção podem causar problemas de seleção adversa e risco moral, que ocorrem antes da transação se completar. A existência de falhas, portanto, impediria o bom funcionamento dos mercados (Cavalcanti 2007, Freitas 2010).

Se, ademais, associarmos o mercado de crédito a incertezas e a agentes que decidem com base em suas expectativas de ganho futuro, podemos admitir que as decisões sobre a oferta de crédito de longo prazo, essenciais ao processo de desenvolvimento econômico, são mais arriscadas do que as da oferta de crédito de curto prazo (Ferraz, Além e Madeira 2013). As incompletudes dos mercados se caracterizam, também, por falhas que assolam especialmente os sistemas financeiros de economias em desenvolvimento. Os mercados de capitais e acionários são fracos e os bancos priorizam os empréstimos de curto prazo, especialmente em sistemas que ainda não estão completamente desenvolvidos. O setor privado não tem interesse naqueles projetos que combinam baixo retorno privado e alto risco, independentemente das externalidades ou do retorno social dos projetos. Ou seja, a própria realidade do sistema financeiro, especialmente nesse estágio, contribui para sua “incompletude”. Em consequência, o financiamento do desenvolvimento, que requer prazos maiores e outras condições normalmente associadas a maior risco e/ou menor retorno, tende a ser o mais atingido. Assim,

A elevada incerteza que, normalmente, marca as operações financeiras de longo prazo e, em especial, as associadas a investimentos nos (novos) setores líderes do desenvolvimento a cada período é o principal entrave à completude do mercado financeiro, justificando (ou mesmo requerendo) a atuação de um BP [Banco

Público]. Nos países em que se optou pela criação de BPs, estava implícito, portanto, o entendimento de que: i) a incompletude do mercado financeiro inibia, ou mesmo impedia, a implantação ou expansão de atividades e setores essenciais ao desenvolvimento econômico (inclusive social) do país em questão; e ii) a incompletude do mercado se refletia em semelhante condição no sistema financeiro, isto é, no conjunto de instituições que atuavam no mercado – daí a necessidade de se criar novas instituições, e não apenas políticas de incentivo ao desenvolvimento daqueles segmentos de mercado, a partir das instituições privadas existentes. (Hermann 2010, 236).

As falhas no mercado de crédito geram lacunas ao financiamento de determinados segmentos, especialmente aqueles que demandam crédito de longo prazo, e criam impedimentos à redução de desigualdades regionais, setoriais e sociais. Mesmo que o retorno social do financiamento ao setor produtivo tenha impacto apreciável, este pode não ocorrer se não for justificado pelo retorno privado que as instituições financeiras tendem naturalmente a priorizar (Stiglitz 1994).

As economias regionais ou subnacionais diferenciam-se entre si segundo inúmeros aspectos, dentre os quais se encontra o nível de desenvolvimento dos mercados financeiros. As instituições financeiras privadas tendem a disponibilizar uma maior oferta de crédito a regiões que apresentam maior grau de desenvolvimento econômico, normalmente associadas a menor incerteza e menor preferência pela liquidez, o que reforça o processo cumulativo das desigualdades regionais. Esta tendência natural do sistema financeiro gera um efeito concentrador no que se refere ao crédito, tornando-se um instrumento estimulador dos desequilíbrios regionais, justamente por uma característica própria do desenvolvimento, segundo a qual a conglomeração urbana determina uma maior concentração de instituições financeiras e de oferta de crédito e um maior grau de sofisticação dos serviços oferecidos (Jayme Jr. e Crocco 2010). As Instituições Financeiras de Desenvolvimento, especialmente as de caráter regional, podem ajudar a romper este círculo vicioso em vista de sua integração com a economia local e do seu mandato na promoção do desenvolvimento sustentável regional, incentivando a oferta de crédito local e aumentando a capilaridade do sistema financeiro de modo a contra-arrestar os efeitos deletérios da concentração bancária.

O desenvolvimento econômico está intimamente ligado ao desenvolvimento de sistemas financeiros articulados e complexos, pois a canalização dos recursos em financiamentos ao investimento produtivo é condição *sine qua non* ao sucesso deste processo. As falhas inerentes ao funcionamento dos sistemas financeiros e a importância capital deste mercado para o processo de desenvolvimento econômico são razões fortes para justificar a existência de instituições financeiras públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Há formas de o Estado intervir que podem tornar o mercado financeiro mais eficiente e, por conseguinte, melhorar o desempenho da economia (Stiglitz 1994, Hermann 2010). Uma dessas formas ocorre através de adequada regulamentação. As características peculiares do mercado de crédito mostram que falhas nesse mercado geram efeitos na economia como um todo. Portanto, a regulamentação do setor contribui para a eficiência da economia. Distúrbios no sistema financeiro impedem a alocação eficiente dos recursos, afetando o equilíbrio entre oferta e demanda. A

quebra de uma instituição pode causar efeitos multiplicadores no sistema financeiro como um todo, causando crise financeira e atingindo a economia real. O custo da quebra de uma instituição financeira é, portanto, uma das principais razões para a regulamentação do Sistema (Stiglitz 1994).

A atuação direta do Estado através de Instituições Financeiras de Desenvolvimento e de sua possível articulação sistêmica, por sua vez, pode aumentar a disponibilidade de crédito para a economia em geral e, especificamente, para aqueles setores que, não obstante o poder multiplicador e seu alcance na promoção da mudança estrutural requerida pelo desenvolvimento econômico, sujeitam-se a escassez de crédito quando deixados exclusivamente às considerações de risco e retorno privados. Além disso, as IFD são capazes de funcionar como moderadoras do sistema privado, induzindo o padrão de custos e de produtos do sistema financeiro. Como integrantes do sistema financeiro, as IFD influenciam sua dinâmica concorrencial e podem contribuir para a ampliação da eficiência alocativa do sistema, melhorando as condições de crédito para a economia em geral (Hermann 2010, Freitas 2010).

Agente de políticas de desenvolvimento

As Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional servem aos Estados controladores como instrumentos de suas políticas de desenvolvimento. Essas políticas encontram sérias limitações na falta de apetite das instituições financeiras privadas para atuarem em segmentos essenciais ao processo de desenvolvimento, como é o caso do crédito de longo prazo. Isto em face da própria característica do mercado financeiro, em que os ofertantes buscam racionalmente se afastar de riscos mais elevados ou de difícil precificação. Como se salientou na seção anterior, a atuação das IFDR minimiza as incompletudes dos sistemas financeiros ao canalizarem recursos para financiar projetos de investimento em setores considerados estratégicos ou que apresentam externalidades positivas para o desenvolvimento regional. Ademais, a atuação reiterada dessas instituições no crédito de longo prazo ajuda a criar uma *expertise* específica às IFD quanto à avaliação de viabilidade de projetos, à constituição de colaterais suficientes e ao acompanhamento dos projetos financiados.

Considerando a presença de agentes regionais de fomento, os investimentos planejados pelos Estados, no âmbito de políticas de desenvolvimento, não se restringem àqueles realizados diretamente pelas Administrações Públicas, cujo financiamento depende de recursos fiscais e/ou emissão de dívida pública, ou por corporações não-financeiras por elas controladas. Conquanto, no caso brasileiro, as IFDR não possam financiar os projetos executados diretamente por seus controladores, elas podem mobilizar recursos para apoiar investimentos em infraestrutura de responsabilidade de municipalidades e investimentos privados e de cooperativas de produção julgados prioritários para as políticas de desenvolvimento, como, por exemplo, nos financiamentos de projetos de armazenagem de produtores rurais ou de geração de energia elétrica em cooperativas de produção de energia. Ferraz *et al.*, ao se referirem aos Bancos de Desenvolvimento, destacam, à guisa de síntese, que os agentes de fomento encontram justificativa na:

(...) existência de setores/projetos de investimento que requerem financiamento, mas que inspiram alta incerteza quanto a seu sucesso futuro e, por isso, são preteridos pelo sistema financeiro privado em

detrimento de setores/projetos de investimento cujos resultados esperados sejam menos incertos. São setores/projetos altamente complexos e comumente dispendiosos, que exigem expertise sofisticada para avaliação, podem gerar impactos positivos em toda a economia (externalidades positivas) e/ou nos quais prevalecem os retornos sociais sobre os retornos privados. Dentre os que inspiram maior incerteza, destacam-se: a infraestrutura; a inovação tecnológica; o apoio às micros, pequenas e médias empresas (MPME); microcrédito; e projetos econômicos ambientalmente e socialmente responsáveis – como o desenvolvimento de fontes alternativas de energia e outras iniciativas da “economia verde”. Esse tipo de situação é observável tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento e pode ocorrer em momentos de estabilidade econômica (Ferraz, Além e Madeira 2013, 14).

Por fim, as IFDR constituem importantes instrumentos para promover a ramificação espacial do Sistema Nacional de Fomento dada sua condição de agentes repassadores (instituições de primeiro piso) dos recursos oriundos de IFD federais de baixa capilaridade, como é o caso do BNDES e da Finep (instituições de segundo piso). Uma vantagem para os agentes de segundo piso é que a “[...] concentração de recursos em agentes intermediários reduz os custos de transação dessas operações, através da especialização e das economias de escala exploradas pelas instituições financeiras” (Hermann 2009, 8). Em tais operações, o risco de crédito de cada operação singular é assumido pelas instituições repassadoras, enquanto as fontes do recurso (agentes de segundo piso) dependem da saúde financeira geral do repassador.

Ação anticíclica

As Instituições Financeiras de Desenvolvimento atuam de forma anticíclica, ou seja, costumam agir no sentido de minimizar os efeitos prejudiciais da retração do crédito privado em momentos de desaceleração da economia, evitando rupturas drásticas no financiamento ao investimento. É sabido que o setor financeiro privado atua de modo pró-cíclico, expandindo o crédito em momentos de aceleração da economia, quando a confiança dos agentes está alta e a própria natureza concorrencial desses mercados faz com que as instituições adotem comportamentos menos conservadores a fim de evitar perdas de *market share*. Em contrapartida, em momentos de crise ou instabilidade econômica que antecipam possível recessão, as instituições financeiras aumentam a preferência pela liquidez e restringem a oferta de crédito, aprofundando o período de baixa e criando um círculo vicioso onde a retração do crédito gera inadimplência e depreciação dos ativos, o que agrava o cenário pessimista e gera ainda maior retração do crédito, como se fosse uma profecia autorrealizável.

A configuração do Estado brasileiro amplifica a importância das IFD enquanto instrumentos de políticas anticíclicas. Isto porque, com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF), limitou-se o poder do Estado de atuar diretamente através de políticas anticíclicas, uma vez que os gastos discricionários do poder público são bastante reduzidos. Em geral, dispositivos da LRF restringem os gastos em investimentos e as próprias políticas de desenvolvimento regional que dependam do gasto público. Jayme Jr. e Crocco assinalam as consequências da LRF sobre a capacidade de a Administração Pública sustentar uma ação fiscal anticíclica:

A LRF promove [...] um engessamento das possibilidades de gastos dos diversos entes federativos e, de alguma forma, a própria capacidade de aumento do crédito por parte dos BPs [Bancos Públicos]. Não obstante sua importância em garantir um maior controle de gastos, principalmente levando-se em conta que há no Brasil uma larga experiência de má gestão administrativa de estados e municípios, a LRF impossibilita a utilização de uma política fiscal anticíclica, baseada no princípio de que, em períodos de desaceleração econômica, é conveniente ao estado aumentar gastos para sustentar o nível da demanda agregada (Jayme Jr. e Crocco 2010, 187).

Percebe-se, assim, que embora se afigure importante para garantir o equilíbrio fiscal necessário à solvência do setor público, a LRF restringe a ação direta do Estado nas ações anticíclicas. Essa realidade confere às IFD maior protagonismo durante ciclos contracionistas e de aumento da aversão ao risco das instituições financeiras privadas, no sentido de serem importantes agentes da política de mitigação do desaquecimento da atividade econômica. Não obstante também sofrerem os efeitos de contenção da LRF, as IFD com margem operacional (disponibilidade de recursos e espaço para maior alavancagem) podem realizar ações anticíclicas por meio do crédito, garantindo o financiamento da produção e do consumo. Dada a natureza pró-cíclica do crédito privado e as restrições aos investimentos financiados por maior endividamento das Administrações Públicas no Brasil, o papel das Instituições Financeiras de Desenvolvimento pode ser vital para a manutenção da atividade produtiva, do emprego e da renda, e, por consequência, da retomada mais rápida de uma trajetória de crescimento sustentável.

Para que as IFD atuem de forma eficiente em seu papel de agentes de políticas anticíclicas, elas precisam ser instituições consolidadas dentro do sistema financeiro. A reação tempestiva que momentos de crise requerem dos agentes públicos justifica a existência prévia dessas instituições quando tais ações são exigidas. Não há eficácia em se criar IFD sob demanda, ou seja, de criá-las apenas quando se supõe que elas sejam necessárias, para simplesmente descartá-las no momento em que parecem não ter mais uso.⁹

3.2. Uma agenda para o fortalecimento do SNF

Para cumprir suas funções com efetividade, é necessário que as Instituições Financeiras de Desenvolvimento disponham de condições de contexto e capacidade de gestão que as permitam ofertar regularmente produtos financeiros com prazos e custos adequados, sob condições de risco sustentáveis. Idealmente, as IFD devem combinar sua função de agente de desenvolvimento, autonomia financeira e baixos riscos de liquidez e juros (Hermann 2010). No caso brasileiro, o fortalecimento dessas instituições e sua articulação em um Sistema Nacional de Fomento vêm mostrando avanços importantes nos anos recentes, porém alguns obstáculos precisam ser superados a fim de tornar viável o crescimento operacional e institucional dessas entidades. Os principais obstáculos a que as Instituições Financeiras de Desenvolvimento Regional cumpram seus mandatos com maior efetividade foram examinados na subseção 2.4. Em síntese, esses obstáculos compreendem o acesso a

⁹ Em painel promovido pela ABDE no início dos anos 2000, Joseph Stiglitz lembrou ser muito fácil fechar instituições financeiras de desenvolvimento, mas bem mais difícil criá-las e torná-las eficientes partindo do zero. A construção exige tempo e experiência; a destruição, apenas uma decisão política.

fontes de recursos em volume e condições adequados, a reduzida base de capital de várias IFDR, o ônus tributário que reduz o ritmo de crescimento do patrimônio a partir dos resultados próprios e o crescente custo de observância associado a controles por vezes excessivos e meramente burocráticos dos órgãos reguladores. Nesta última parte do trabalho, sistematizamos uma agenda de iniciativas voltadas ao fortalecimento do SNF com o foco nas IFDR e em sua articulação com as instituições de maior porte do Sistema.

Um efetivo Sistema Nacional de Fomento deve reunir instituições com capacidade de apoiar políticas de desenvolvimento em todos os níveis, particularmente nos níveis regional e local no que tange às IFDR. A perseguição deste objetivo requer o enfrentamento a desafios postos ao funcionamento das IFDR singulares, como já apontado, mas também a busca de maior articulação entre as instituições federais especializadas no financiamento ao investimento e à inovação, mas sem capilaridade, e as instituições regionais em função de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Um esforço de fortalecimento do SNF e de ampliação da atuação das IFDR vem sendo empreendido pela ABDE. A Associação vem manifestando seu comprometimento com o desenvolvimento nacional sustentado em suas três dimensões principais – econômica, social e ambiental. Dentre outras iniciativas, formulou uma agenda de aprimoramento de processos e de normas das Agências de Fomento e Bancos de Desenvolvimento, envolvendo temas como *funding*, marco regulatório, garantias e tributação, a qual tem sido objeto de permanente diálogo com o Banco Central do Brasil no âmbito do Programa OtimizaBC. A ampla discussão mantida entre os membros da ABDE e o diálogo entre a Associação e o BCB contribuíram para a formulação dessa agenda, dividida em propostas estratégicas para o crescimento do segmento e propostas operacionais de redução do custo de observância e simplificação de processos e do fluxo de informação. Os tópicos que discutimos a seguir refletem em larga medida a agenda de trabalho da ABDE. São os desafios a serem enfrentados na construção do Sistema Nacional de Fomento.

Fontes de recursos e capitalização

A questão do acesso a fontes de recursos em volume e condições compatíveis às demandas do desenvolvimento econômico atinge todas as IFD brasileiras, ainda que os graus de relevância e outros aspectos variem conforme o tipo e porte da instituição. No caso das IFDR, essa questão desdobra-se em duas outras: (i) acesso às fontes de recursos para financiamento de longo prazo já existentes no SNF – fundos constitucionais, orçamentários e parafiscais e repasses das instituições que operam no segundo piso do sistema –, dado o estágio presente das IFDR em termos de base de capital, governança e capacitação técnica para atuar como repassadores de recursos; e (ii) ampliação da base de capital, sobretudo daquelas IFDR em que essa base é considerada muito pequena.

No que tange à primeira questão, trata-se de permitir que as IFDR, em especial aquelas que já preenchem condições para tanto, acessem um volume maior de recursos das fontes tradicionais, as quais são administradas por IFD federais. Não obstante os avanços recentes, observa-se, ainda, certa contenção das instituições federais em aprofundarem uma articulação com as IFDR e acederem em ampliar o *funding* das instituições regionais.

A segunda questão é mais complexa. A base de capital de uma IFDR pode ser ampliada em decorrência de um aporte de recursos dos controladores ou de melhores resultados financeiros retidos na forma de aumento patrimonial. Conquanto tenham sido observados casos recentes de aporte de recursos dos controladores, em geral originados de linhas de financiamento do BNDES e do Banco do Brasil aos estados, este caminho sofre as injunções da reduzida capacidade fiscal dos estados em destinarem recursos para esse propósito. Já em relação à melhora dos resultados financeiros, o que vêm sendo observado como uma tendência geral do Sistema, esta solução é limitada pelas baixas margens remuneratórias dos empréstimos de longo prazo.

Uma alternativa factível e ancorada na experiência internacional das Instituições Financeiras de Desenvolvimento envolve a utilização de créditos tributários para capitalização das IFDR. Paradoxalmente, embora tenham características muito particulares derivadas de sua condição de agentes de fomento com pequena diversificação no portfólio dos produtos, as IFDR estão sujeitas ao mesmo regime tributário das instituições financeiras privadas. São situações diferentes por natureza – enquanto o primeiro grupo compõe-se de entes públicos voltados à promoção do desenvolvimento socioeconômico, sendo que seu lucro é fonte de crescimento do patrimônio que permitirá reforçar o fomento, o segundo grupo realiza a intermediação financeira com o objetivo precípua do lucro como renda de controladores privados. Estender às IFDR o ônus tributário do sistema financeiro implica limitar sua capacidade de crescimento patrimonial e de exercício de sua função de fomento.

Em vários países, há exemplos bem-sucedidos de Instituições Financeiras de Desenvolvimento que recebem incentivos tributários para melhor desempenhar suas funções. O mais simbólico é o caso do KfW Bankengruppe na Alemanha, um dos mais importantes Bancos de Desenvolvimento do mundo e um dos dez maiores bancos do país, que goza de isenção tributária (KfW 2011). Contava, em 2013, com ativos da ordem de € 512 bilhões (18% do PIB) e financiamentos de mais de € 400 bilhões (15% do PIB), sendo que 80% do seu capital pertence ao governo federal e 20% aos governos dos estados (Tavares 2014).

O tratamento tributário idêntico entre instituições de diferente natureza representa uma distorção a ser corrigida. Justifica-se a adoção de um regime tributário especial às IFDR em vista de que sua atuação contribui para o fomento à economia. O regime de tributação diferenciado proporcionaria a essas instituições o aumento da base de capital que, no momento seguinte, levaria a uma maior capacidade de alavancagem de recursos. Idealmente, tal regime diferenciado deve ser feito sob condicionalidade a fim de que o resultado acrescido seja inteiramente destinado à integralização dos recursos no patrimônio das IFDR, impedindo que seja apropriado na forma de pagamentos aos controladores (ABDE 2014).

Governança e gestão

Apesar do aprimoramento da governança corporativa nas IFDR ao longo dos últimos anos, provocado pela própria evolução do mercado, pela regulamentação do Conselho Monetário Nacional e pela atuação da Autoridade Monetária, há ainda um caminho a ser percorrido na melhoria dos mecanismos de gestão. Às IFDR não basta apenas inovar em seus processos operacionais através de novos programas e produtos financeiros, sendo também necessário inovar nos processos internos,

promovendo os avanços necessários nos sistemas de liderança, trabalho e informação de que resulte o aumento de sua eficiência operacional.

A governança das IFDR deve assegurar uma convergência de interesses múltiplos, dando ênfase à aplicação eficiente dos recursos de seus controladores (Estado) em termos de risco-retorno e, igualmente, ao cumprimento de seus mandatos como agentes de fomento. Para tanto, é importante reforçar o comprometimento dos governos dos estados controladores com a governança das IFDR e a gestão baseada em critérios de qualidade e em resultados econômico-financeiros efetivos. Esses resultados, cabe insistir, não se circunscrevem aos indicadores de solvência das instituições, mas incluem a relevância de suas operações para o fomento do investimento e da inovação e para a execução de políticas públicas (Freitas 2010).

O ambiente econômico cada vez mais complexo e volátil exige que as IFDR persistam no aprimoramento de seus processos de gestão, adquirindo novas competências, readequando processos e estruturas e estabelecendo novas estratégias e parcerias. Esse aprimoramento deve ser um processo dinâmico e contínuo, ancorado em comitês técnicos, e não apenas um comportamento adaptativo às regras impostas pelo BCB (ABDE 2014).

Capacitação Técnica

O constante aperfeiçoamento do seu pessoal é uma condição necessária à excelência técnica exigida pelo fortalecimento das IFDR. De um lado, as transformações do mercado financeiro e da economia mundial exigem adaptações dessas instituições a fim de redirecionar o rumo dos negócios, suprir demandas do mercado e inovar na oferta de produtos. As mudanças estruturais demandam controles diferenciados e equipes especializadas e treinadas para realizar eficientemente as operações. De outro lado, na condição de agentes públicos de fomento, as IFDR mais eficientes serão aquelas cujo corpo técnico souber não apenas estruturar soluções de financiamento adequadas aos projetos de investimento, mas também incorporar outros conhecimentos relevantes às decisões de investimento, tais como incentivos fiscais alternativos, regras de licenciamento ambiental e oportunidades de localização de empreendimentos industriais, dentre outros, atuando com um grupo de agentes de desenvolvimento em amplo sentido.

Apesar do compromisso organizacional e do esforço revelado para aprimorar as estratégias e as práticas de governança, as IFDR ainda precisam evoluir no que tange à sua própria capacitação técnica, especialmente nas instituições de menor porte. Os recursos destinados à formação e desenvolvimento do corpo funcional são insuficientes e observa-se carência de suporte técnico para a implantação de uma estrutura moderna de gestão. Há casos em que é necessário, inclusive, realizar seleção pública para formar um quadro de pessoal permanente e identificado com o mandato da instituição (ABDE 2014).

Garantias

A questão das garantias reais requeridas nas operações de crédito de longo prazo constitui um aspecto particular que merece consideração numa agenda voltada a aumentar a efetividade das IFDR. A insuficiência dessas garantias forma um obstáculo para o acesso ao crédito em projetos de micro, pequenas e médias empresas, sobretudo quando se trata de segmentos inovadores e associados a uma

maior incerteza. Uma alternativa para reduzir essa limitação sem deixar de atender aos requisitos de segurança do crédito está no desenvolvimento de sistemas de garantias complementares. Destacam-se os fundos de aval, ou fundos garantidores, que cobrem parte do risco do agente financeiro. Atualmente, as IFDR operam com o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), administrado pelo BNDES; o Fundo Garantidor de Operações (FGO), do Banco do Brasil; e o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), do Sebrae. Entretanto, é necessário ampliar e diversificar o escopo de atuação desses fundos e, ainda, implantar mecanismos de estímulo para a criação de fundos garantidores estaduais (ABDE 2014).

Um arranjo institucional mais forte e o BNDES

A construção de um efetivo SNF deve ser vista como um capítulo do processo de fortalecimento institucional do Estado Nacional, cujo norte é a recuperação da capacidade de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento. Este processo requer necessariamente uma combinação mais efetiva entre as IFD federais que costumam atuar no segundo piso do sistema e as IFDR. Muitos dos agentes regionais já são credenciados como repassadores do BNDES e se constata algum grau de articulação das IFDR com a Finep, o Banco do Nordeste e a Caixa. No entanto, essas relações normalmente se estabelecem sob as mesmas regras aplicadas às relações entre as IFD federais, com ênfase no BNDES, e os bancos privados.

Um efetivo SNF que opere com o objetivo de apoiar uma política nacional de desenvolvimento regional necessita criar um arranjo institucional mais forte na combinação entre as IFDR e as IFD federais. Um arranjo que amplie a capilaridade do sistema de financiamento de longo prazo, com base na *expertise* técnica das IFDR, a fim de atingir, sobretudo, as unidades de produção de menor porte (micro, pequenas e médias empresas, agricultores familiares e produtores rurais de médio porte, cooperativas de produção agropecuária etc.) e projetos de infraestrutura, em especial ao encargo de municípios. O ponto de partida mais promissor para a evolução desde o estágio presente, em que as IFDR atuam como agentes repassadores, para um estágio em que os agentes regionais componham um efetivo Sistema Nacional de Fomento, deve ser encontrado em iniciativa que faça do BNDES a instituição-líder deste processo, com o suporte da ABDE.

Conclusão

Neste trabalho, discutimos o papel e os desafios enfrentados pelas Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil, notadamente aquelas instituições cujo escopo de atuação é regional. O financiamento do investimento tem papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico. A evidência histórica mostra que diversos países utilizaram IFD para apoiar seus processos de industrialização e, embora tenha ocorrido uma redução no tamanho dos bancos públicos no sistema financeiro mundial ao longo das últimas décadas, tais instituições ainda mantêm participação relevante no total dos ativos bancários.

No Brasil, historicamente, o financiamento produtivo é caracterizado por uma forte participação de IFD. As experiências com esse tipo de instituição tiveram início com a fundação do Banco do Brasil no século XIX, mas foi apenas a partir de meados do século XX que o Governo Federal criou instituições financeiras voltadas

especificamente para a atuação no financiamento de longo prazo do investimento, com especial destaque para o BNDES. Com o crescimento das atividades do BNDES, a criação de instituições públicas de fomento alcançou também as unidades federativas. Criaram-se Bancos de Desenvolvimento estaduais com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico regional, atuando de forma complementar ao BNDES na condição de agentes repassadores de seus recursos e de recursos oriundos dos tesouros estaduais.

Nos anos 1990, o Sistema Financeiro Nacional passou por uma reestruturação que modificou o cenário das IFD. Entre meados dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, quase todos os bancos estaduais – comerciais, múltiplos e de desenvolvimento – passaram por processos de reestruturação no âmbito do Proes. Essas instituições, que haviam cumprido um papel central no crescimento da economia brasileira, foram virtualmente eliminadas do sistema financeiro. Muitas delas foram privatizadas ou simplesmente extintas, enquanto outras foram saneadas ou, ainda, deram origem a um novo tipo de instituição financeira não-bancária, as Agências de Fomento.

Um novo contexto das Instituições Financeiras de Desenvolvimento surge nos anos 2000. No que se refere ao conjunto dos agentes regionais, o sistema passa a ser composto por Agências de Fomento criadas a partir de fins dos anos 1990 e pelos Bancos Estaduais de Desenvolvimento que remanesceram do ajuste havido na década anterior. Ainda que possuam dimensões modestas em termos agregados, as IFDR apresentam potencial para apoiar com mais vigor as economias dos seus estados, especialmente se considerarmos a variedade já existente de modalidades operacionais e sua relevância presente no financiamento de setores específicos. As instituições regionais tendem a dar preferência ao financiamento de atividades com fortes relações econômicas locais, a exemplo da concessão de crédito para projetos de atividades propulsoras do crescimento regional ou local.

A crise financeira que se iniciou em 2007-2008 intensificou o debate sobre a participação das IFD na economia diante da evidência de que os intermediários privados têm comportamento pró-cíclico. No caso brasileiro, desde os primórdios da crise, cresceu continuamente a participação das instituições públicas no sistema financeiro nacional, tendo alcançado, por exemplo, mais de metade do saldo total de operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional em 2014.

Diante da retomada da relevância das IFD e da criação de novas instituições regionais, fortalecer um Sistema Nacional de Fomento parece justificar-se tendo em vista os objetivos de desenvolvimento regional e de capilarização dos meios de financiamento de longo prazo, em especial do crédito, pelo território brasileiro. Reconhecem-se os avanços registrados na capacidade operacional e na saúde financeira das IFDR nos últimos anos, mas ainda permanecem entraves a serem superados com o propósito de que o SNF como um todo e cada uma das IFD que o compõem se fortaleçam como ferramentas para a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental. O potencial de atuação de um efetivo SNF é razão suficiente para que os agentes governamentais e o Banco Central do Brasil elaborem políticas e executem ações que ampliem a base de capital e os recursos para a oferta de financiamentos, reduzam o custo de observância e melhorem os sistemas de garantias de crédito das IFDR. É razão, ainda, para que as IFDR empreendam melhoras em suas estruturas de governança e em suas políticas de gestão e invistam

firmemente na capacitação de seus quadros funcionais. Por fim, justifica uma ação coordenada entre as instituições federais, especialmente o BNDES, e as IFDR com o propósito de erguer um arranjo institucional mais robusto que dissemine crédito para investimento e inovação e apoie com eficácia a realização de políticas de desenvolvimento regional.

Referências Bibliográficas

- ABDE. Estatuto Social. Rio de Janeiro: ABDE, 1986.
- _____. Carta ABDE. Rio de Janeiro: ABDE, 2013.
- _____. Sistema Nacional de Fomento e o desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: ABDE, 2014.
- Alcântara Jr., Otávio de Castro. Mudança organizacional em um sistema complexo: as lições do caso da incorporação do BNH pela CEF. Dissertação de Mestrado, Salvador: Universidade de Salvador, 2006.
- Amado, A. Bancos privados e públicos regionais em uma perspectiva de desenvolvimento regional. In: Frederico Jayme Jr. e Marco Crocco (orgs.). Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 205-230.
- Araujo, Victor Leonardo de, Murilo José de Souza Pires, Márcio Francisco da Silva, Diego Afonso de Castro. O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama. Brasília: Ipea, 2011. Texto para Discussão 1626.
- Banco da Amazônia. Banco da Amazônia, História. 2014. <http://www.bancoamazonia.com.br/index.php/institucional-obanco-historia> (acesso em 05/03/2015).
- Banco do Brasil. Banco do Brasil 200 anos. Belo Horizonte: Banco do Brasil, 2010.
- Brasil. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 1998. Brasília: Banco Central, 1999.
- _____. Banco Central do Brasil, PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional. 1999. <http://www.bcb.gov.br/?RED1-PROER> (acesso em 27/02/2015).
- Cavalcanti, Luiz Ricardo. Seis personagens à procura de um autor: a inserção das agências de fomento e dos bancos de desenvolvimento no Sistema Financeiro no Brasil. Desenbahia, 2007, p. 7-32.
- Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Memórias do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007.
- Costa Neto, Yttrio Corrêa da. Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.
- Cunha, André Moreira, Carlos Eduardo Carvalho, Daniela Magalhães Prates. Estado atual do Sistema Nacional de Fomento e indicadores de desempenho. In: ABDE. Sistema Nacional de Fomento: financiando o desenvolvimento. Rio de Janeiro: ABDE, 2014. p. 11-58.
- Feil, Fernanda de Freitas. Comparação das políticas macroeconômicas e de transferência de renda e do papel do Estado dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: UFRGS, 2014.
- Ferraz, João Carlos, Ana Cláudia Além, Rodrigo Ferreira Madeira. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. Revista BNDES, 2013, p. 5-42.
- FGV. *FGV* *CPDOC*. 2001. <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/BNDE> (acesso em 20/02/2015).
- Freitas, Maria Cristina Penido de. Dinâmica concorrencial e bancos públicos: Questões conceituais. In: Frederico Jayme Jr. e Marco Crocco (orgs.). Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

- Granda, A. Exame.com. 2014. <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/custo-de-gestoes-no-rj-e-em-sp-atinge-r-98-bi> (acesso em 25/07/2014).
- Hermann, Jenifer. Desenvolvimento financeiro e concorrência privada: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos. In: Frederico Jayme Jr. e Marco Crocco (orgs.). Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 233-257.
- _____. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóriccas e desafios para os países em desenvolvimento. Associação Keynesiana Brasileira (AKB) - II Encontro Internacional, set. 2009, p. 1-20.
- Jayme Jr., Frederico G., Marco Crocco. Bancos públicos, federalismo e políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: _____ (orgs.) Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 179-204.
- KfW. KfW – A two minute guide. 2011. https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Investor-Relations/KfW-Anleihen/Capital-market/PDFs/20120828_2minuteguideQ2en.pdf (acesso em 19/08/2014).
- Salviano Jr., Cleofas. Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.
- Santos, Jailson Moreira dos. A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro. In: Caixa. O desenvolvimento econômico e a Caixa. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2011. p. 167-181.
- Stiglitz, Joseph. The role of the state in financial markets. World Bank, 1994.
- Studart, Rogério, e Jennifer Hermann. Estrutura e operação dos sistemas financeiros no Mercosul: perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990. Brasília: Cepal, 2001. Texto para Discussão nº 799.
- Tavares, D. Existe alternativa ao mercado de capitais. Rumos, 274, 2014, p. 42-43.
- Valias Neto, Francisco Monticeli, Daniel do Val Cosentino. Rômulo Almeida: Banco do Nordeste do Brasil e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia. Desenbahia, 11, nº 20, 2014, p. 177-197.