

COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS DE BANCOS DE DESENVOLVIMENTO¹

Bruno César Araújo²

Ricardo Bacelette³

1 INTRODUÇÃO

Os bancos de desenvolvimento (BDs) nacionais foram criados com a finalidade de resolver falhas de mercado, como externalidades positivas, e falhas de coordenação, o que poderia resultar em determinadas atividades insuficientemente financiadas pelo mercado financeiro privado. Essas falhas de mercado podem levar a uma situação de repressão financeira ou à inviabilização de projetos socialmente viáveis, na ausência de coordenação ou mesmo subsídios. Atividades como inovação tecnológica e investimentos em infraestrutura tipicamente apresentam falhas de mercado.

Nesse sentido, uma gama de países estruturou seus BDs nos moldes em que conhecemos a partir do pós-Guerra, e no Brasil não foi diferente. Em 1953 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), sigla à qual foi acrescido o nome Social, em 1982, passando, desde então, a ser denominado BNDES. Ainda, o Brasil conta com mais dois bancos voltados ao desenvolvimento regional – o Banco da Amazônia (Basa), de 1942, e o Banco do Nordeste Brasileiro (BNB), de 1952. Além desses bancos regionais, a Caixa Econômica Federal (CEF) tem um papel preponderante no financiamento à habitação, em especial a voltada a camadas mais populares, constituindo-se, assim, um BD nesse braço de suas atribuições como banco múltiplo.

No Brasil tem havido um debate sobre o recente crescimento da participação dos BDs na economia, notadamente do BNDES. Entretanto, salvo poucas exceções,⁴ este debate não é formatado em termos internacionais. Entende-se que cada país tem um processo de desenvolvimento institucional próprio. Mas, em que medida é possível comparar os BDs brasileiros com os do resto do mundo? Para responder a essa pergunta, este estudo contribui para essa literatura a partir de uma taxonomia dos BDs segundo critérios quantitativos.

2 IDENTIFICAÇÃO, FUNÇÕES E CARACTERÍSTICAS DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

A partir da definição exposta na introdução – a de BDs como formas/mecanismos para solução de falhas de mercado –, do ponto de vista empírico não há definição exata para classificar o que seria ou não um BD. No entanto, o Banco Mundial identificou, no ano de 2012, cerca de noventa instituições que se enquadram

1. Este artigo é uma versão resumida de ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. O perfil e o papel exercido pelos bancos de desenvolvimento nacionais: análises comparativas internacionais. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Orgs.). *Financiamento do desenvolvimento no Brasil*. Brasília: Ipea, 2018, podendo, portanto, conter passagens literais daquele texto. Novamente, os autores agradecem a João De Negri e André Rauen pelos comentários e contribuições valiosas para este estudo e, igualmente, agradecem a Gabriel Faria pelo apoio estatístico e de processamento de dados para este trabalho, sem implicá-los em eventuais erros e omissões.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diset do Ipea.

4. Ver ARAÚJO, B. C.; DE NEGRI, J. A. O tamanho do BNDES e resposta à crise: uma comparação internacional. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, v. 51, p. 7-12, jun. 2017; e GUEDES, A. L. Financiamento do desenvolvimento: pesquisa comparativa dos bancos de desenvolvimento. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Orgs.). *Desafios da nação*: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

como BDs, das quais 39% foram criadas em período recente, entre 1990 e 2011, com base em *survey* realizado com mais de uma centena de instituições autointituladas BDs.⁵

No presente estudo, definem-se BDs como intermediários financeiros que fornecem fundos de longo prazo para projetos com alta externalidade, ou ainda como instituições financeiras orientadas primordialmente a prover financiamento com capitais de longo prazo, cujos benefícios difusos são maiores do que o custo do capital empregado, mas que, no entanto, são subfinanciadas por credores privados. O quadro 1 sintetiza e ilustra algumas das principais funções e missões que podem ser desempenhadas pelos BDs nacionais.

QUADRO 1

Três dos principais macro-objetivos dos BDs

Objetivos	Atuação ampla: exemplos de <i>policy</i>	Atuação setorial: exemplos de <i>policy</i>
Desenvolvimento econômico: principal denominador comum encontrado entre os BDs	Historicamente, os primeiros BDs basearam-se nesse objetivo <i>lato</i> . Como exemplo, é o caso do Banco Estado no Chile, um dos primeiros antecedentes de BDs na América Latina, criado em 1853, com o objetivo de oferecer serviços bancários e de financiamento para “encorajar o desenvolvimento da atividade econômica nacional”.	BDs podem mirar em setores específicos da economia. BDs também podem atuar de forma <i>ad hoc</i> para cumprir uma missão específica, delimitada por um período de tempo predefinido, como apoiar o processo de privatizações de um país.
Objetivos sociais	O BNDES foi um dos primeiros na América Latina a ter como um de seus objetivos primordiais “buscar maior inclusão social e a redução das desigualdades regionais e sociais”. Não raro, BDs em país em desenvolvimento incluem critérios sociais em suas análises de projetos.	Alguns bancos podem concentrar-se especificamente em seu papel social, em missões como a do Banco de Desenvolvimento do Conselho Europeu (CEB), criado em 1956, e que constitui a única instituição financeira europeia vocacionada exclusivamente para o aspecto social.
Integração regional	Os estatutos dos BDs podem incluir, em seu mandato, objetivos de promover a integração das regiões de um país. Caso notório é o BNDES, que, entre seus macro-objetivos, busca “o fortalecimento da integração regional, para fins de assegurar a soberania nacional”.	Há casos de BDs que focalizam sua atuação especificamente no aspecto de desenvolvimento regional, como são os casos das instituições brasileiras Banco do Nordeste Brasileiro (BNB) e Banco da Amazônia S.A. (Basa). Há ainda BDs cuja atuação é especificamente de desenvolver interconexão para o comércio regional, como são o caso da Comunidade do Caribe (Caricom), com seu Banco de Desenvolvimento Caribenho, e da Corporação Andina de Fomento (CAF), ambos atuando em cooperação com BDs nacionais.

Fonte: Adaptado de UNITED NATIONS. Economic and Social Council. *Rethinking the role of national development banks*. New York: Ecosoc/UN, 2005.

Historicamente, pode-se afirmar que houve três grandes ciclos de fundação de BDs. Essa distribuição cronológica não se deu por mero acaso, mas impulsionada por contextos históricos que exerceram papel de choques adversos às economias nacionais e estimularam a criação de BDs. O primeiro ciclo vai até a Segunda Guerra Mundial (12% dos BDs foram criados nesse ciclo); o segundo ocorreu entre a Segunda Guerra e a transição das economias socialistas (49%); e, por fim, 39% dos BDs foram criados durante a última onda, no período pós-Crise Financeira Asiática de 1997.

A Crise Asiática representou uma oportunidade para o processo de internacionalização do Chinese Development Bank (CDB). Isso porque a crise provocou fuga de capitais e ativos em dólares nos países da região, sendo que a maior parte das dívidas dos países estavam indexadas em dólares. Para mitigar os efeitos desse choque, a atuação da China no entorno asiático foi peça central, trocando as dívidas em dólares por dívidas em moeda chinesa (*renminbi*). Isso não só permitiu a recuperação dos BDs da região como também deu origem a novos BDs a partir de capital chinês.⁶

5. LUNA-MARTINEZ, J.; VICENTE, C. L. *Global survey of development banks*. Washington: World Bank, 2012. (Working Paper, n. 5969).

6. Para mais detalhes sobre esse processo, ver Araújo e Bacelette (2018).

3 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

A principal contribuição deste estudo ao debate acerca dos BDs é o emprego de técnicas quantitativas para agrupá-los. Outros estudos⁷ o fazem de acordo com critérios *ad hoc*.

A seleção dos BDs partiu da base de dados Orbis Bank Focus,⁸ na categoria *specialized government credit institutions*, e outras listas de BDs.⁹ A combinação final dessas listas conta com 116 bancos em 54 países.¹⁰

Para fins da análise que será feita a seguir, cada “país” é a soma de seus BDs nacionais. No caso brasileiro, consideramos o BNDES, o BNB, o Basa e a carteira imobiliária da CEF – tanto carteira habitacional em si quanto um critério *pro rata* nos ativos, quando necessário.

A análise quantitativa a seguir tem por base a seguinte estratégia:

- foram selecionadas variáveis referentes a tamanho, nível de desenvolvimento, grau de abertura e participação dos BDs na economia;
- uma análise fatorial foi realizada a fim de agrupar as variáveis acima e criar construtos latentes, como, por exemplo, “nível de desenvolvimento”, “participação dos BDs na economia” e outros;
- a partir dessa análise fatorial, realizou-se uma análise de *cluster* hierárquico.

As variáveis escolhidas foram as seguintes: taxa de investimento como proporção do PIB, o próprio PIB a preços correntes, PIB *per capita* com paridade do poder de compra, profundidade financeira (total dos ativos do sistema financeiro dividido pelo PIB), índice Herfindahl-Hirschman de concentração no sistema financeiro, grau de abertura (exportações mais importações sobre o PIB), carga tributária sobre o PIB, proporção empréstimos/investimento (total da carteira de empréstimos dos BDs de um país dividido pelo investimento corrente), participação dos BDs no total de ativos financeiros, e participação dos ativos dos BDs no PIB.

A partir de construtos latentes elaborados a partir de análise fatorial, realizou-se uma análise de agrupamentos (*cluster*). Uma questão fundamental em análise de *cluster* é a escolha do número de agrupamentos. Há um *trade-off* claro entre semelhança entre os elementos de um grupo e tratabilidade/relevância analítica: poucos *clusters* significa síntese, mas os elementos dentro do grupo podem ser muito heterogêneos; quando, ao contrário, o analista escolhe mais grupos, os elementos dentro de um determinado grupo são mais semelhantes, mas se pode chegar a um número muito grande de grupos.

A partir de algumas medidas que podem auxiliar nessa tomada de decisão, pode-se dividir os países em quatro, sete ou dez grupos. Neste caso, a solução de dez *clusters* coloca o Brasil junto à China, à Índia e à Turquia; a solução de sete *clusters* situa o Brasil junto aos Estados Unidos, à França e ao Japão, além dos três países anteriores; e a solução de quatro *clusters* agrega, em um terceiro nível, Itália, Alemanha, Coreia, Noruega e Holanda.

A tabela 1 traz algumas características da solução de quatro *clusters*, a que agrega todos os países acima mencionados. Nesse nível de agregação, o que une esses países do *cluster* 4 é o fato de terem grandes BDs, apesar de histórias institucionais e finalidades bem diferentes desses bancos.

7. Ver, por exemplo, LUNA-MARTINEZ, J.; VICENTE, C. L. *Global survey of development banks*. Washington: World Bank, 2012. (Working Paper, n. 5969); MUSACCHIO, A. *et al.* *The role and impact of development banks: a review of their founding, focus, and influence*. [S.l.]: [s.n.], 2016; e UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *The role of development banks in promoting growth and sustainable development in the South*. Genebra: United Nations Publication, 2016.

8. Disponível em: <https://bit.ly/2lqalO8>. Acesso em: 12 abr. 2019.

9. Luna-Martinez e Vicente (2012).

10. Essa lista, como também os detalhes metodológicos desta seção, está em Araújo e Bacelette (2018).

TABELA 1

Características da solução de quatro *clusters*

Grupo	PIB (US\$ bilhões)	PIB <i>per capita</i> PPP (US\$)	Grau de abertura (X+M)/PIB (%)	Parcela dos ativos do BD/PIB (%)	Cluster
<i>Países menos desenvolvidos, com alta participação dos BDs que tendem a ser pequenas economias abertas.</i>	108,47	15.516	87	13	1
Países: Angola, Costa Rica, República Dominicana, Kuwait, Marrocos, Paraguai, Tailândia, Vietnã, Bielorrússia, Etiópia, Mali.					
<i>Países heterogêneos quanto ao grau de desenvolvimento, com BDs pequenos, heterogêneo quanto a serem economias pequenas e abertas.</i>	395,74	28.369	101	3	2
Países: Áustria, Canadá, Suíça, Espanha, México, Malásia, Polônia, África do Sul, Bulgária, Barein, Finlândia, Croácia, Hungria, República Eslovaca, Bolívia, Guatemala, Eslovênia.					
<i>Países menos desenvolvidos, com BDs pequenos e que não tendem a ser pequenas economias abertas (são, em sua maioria, países populosos e mais pobres).</i>	248,99	10.082	49	4	3
Países: Bangladesh, Egito, Quênia, Paquistão, Colômbia, Equador, Gana, Cazaquistão, Sri Lanka, Nepal, Peru, Filipinas, Rússia e Tanzânia.					
<i>Países heterogêneos quanto ao grau de desenvolvimento, alta participação dos BDs, e que não tendem a ser pequenas economias abertas.</i>	4.043,77	36.336	61	21	4
Países: Brasil, China, Índia, Turquia, França, Japão, Estados Unidos, Alemanha, Itália, Coreia do Sul, Holanda e Noruega.					

Fonte: Orbis Bank Focus, WEO (IMF) e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.

Alguns BDs são bastante conhecidos da literatura, como o próprio BNDES, o CDB, o Korean Development Bank (KDB), o KfW da Alemanha ou o Ziraat Bankas da Turquia. No entanto, segundo o critério aqui adotado, os Estados Unidos têm a Fannie Mae (banco imobiliário), assim como a Holanda tem o Bank Nederlandse Gemeenten e o Nederlandse Waterschapsbank, a França tem a Caisse des Dépôts et Consignations, a SFIL e o Banque Publique d'Investissement, e assim por diante. A própria Coreia tem um banco agrícola (Nonghyup Bank), com quase o tamanho do KDB.

Dentre os países mais próximos ao Brasil segundo a análise de *cluster*, a Índia tem um sistema composto de diversos bancos, cada um com um mandato mais específico: o Industrial Development Bank of India (IDBI), o National Bank for Agriculture and Rural Development (Nabard), o Power Finance Corporation Limited, o Rural Electrification Corporation Limited (REC) e o Indian Railway Finance Corporation Limited.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo identificou, a partir de análise da literatura existente e de técnicas estatísticas, um grupo de países que pode servir como base para comparações para o Brasil no que tange à importância dos BDs. Esse grupo é heterogêneo quanto à renda *per capita*, mas situa grandes países de renda média – Brasil, China, Turquia e Índia – ao lado de grandes países desenvolvidos, como Estados Unidos e Alemanha. A despeito de diferenças histórico-institucionais importantes, o que une esses países é a alta participação dos BDs em suas economias. De fato, artigo anterior já demonstrou que a reação à crise financeira desses bancos também foi semelhante. A relação entre renda *per capita* e participação dos BDs na economia não é tão clara.¹¹

11. Araújo e De Negri (2017).

Portanto, sob uma perspectiva internacional, a discussão pura e simples sobre o tamanho dos BDs na economia é pobre, pois há diferentes arranjos institucionais que comportam BDs grandes ou pequenos, com diferentes mandatos, independentemente da renda *per capita* ou do nível de desenvolvimento. Há contrapartes internacionais para os BDs brasileiros, sobretudo o BNDES, em termos de importância para suas respectivas economias e em relação à reação à Crise de 2008.

