

CONSIDERAÇÕES SOBRE O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO¹

Carlos Eduardo Lampert Costa²

SINOPSE

Os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) desempenharam um papel discreto, porém importante, no aumento da oferta de infraestrutura no Brasil. Esses organismos têm oferecido uma variedade de instrumentos e arranjos financeiros com potencial de alavancar recursos para o financiamento de projetos, notadamente na área de infraestrutura. Nesse contexto, o artigo tem como objetivo avaliar a atuação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, em inglês), tanto em âmbito global quanto no Brasil. O NDB é uma instituição financeira multilateral relativamente recente, criada pelo agrupamento de países denominado BRICS, e tem como foco a mobilização de recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: bancos multilaterais; financiamento ao desenvolvimento; infraestrutura; desenvolvimento sustentável.

1 O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO COMO ALTERNATIVA DE FINANCIAMENTO AOS PAÍSES EMERGENTES

A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) esteve intimamente relacionada ao debate sobre uma nova ordem financeira internacional ocorrido na crise financeira internacional de 2008. Diferentemente de outras crises internacionais, cuja motivação sempre esteve no desequilíbrio financeiro dos países em desenvolvimento, a crise de 2008 teve seu epicentro nos países desenvolvidos, provocando uma mudança de paradigmas sobre as discussões de como mitigar seus efeitos em termos de impacto na economia internacional.

Liderada por países em desenvolvimento que emergiam como uma opção de liderança financeira internacional, a agenda de discussões em torno da nova ordem econômica demandava um maior protagonismo e representatividade desses países em fóruns e instituições internacionais, notadamente aquelas criadas no âmbito do acordo de Bretton Woods. Essa agenda tinha como principal reivindicação a reforma da governança do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, de modo a ampliar a representatividade dos países em desenvolvimento na estrutura dessas instituições, refletindo, portanto, o avanço econômico que esses países apresentavam.

Muito embora tenha havido alguns avanços em termos de representatividade,³ a resistência dos países desenvolvidos em implementar a totalidade das reformas acordadas fez com que os países do BRICS começassem a discutir a possibilidade de estabelecer um banco de desenvolvimento. A proposta foi a de criar uma instituição de caráter global, com o objetivo específico de financiar projetos nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

Não obstante o NDB tenha sido concebido dentro de um modelo tradicional de banco multilateral – constituído por um acordo político particular entre um grupo de países e com o propósito de financiar projetos a baixo custo financeiro –, seu modelo de governança foi pensado de modo a privilegiar a distribuição igualitária

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/radar73art5>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). *E-mail:* carlos.costa@ipea.gov.br.

3. Houve avanços na representatividade dos países em desenvolvimento na estrutura de governança do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. No FMI, houve um aumento de 40% para 45% das cotas. No Banco Mundial, a participação dos países em desenvolvimento foi ampliada de 44% para 47% das cotas.

do poder de voto e decisão entre os sócios-fundadores, sem que nenhum deles tivesse capacidade de veto sobre as matérias tratadas na instituição. Nesse contexto, o NDB foi criado com um capital autorizado na ordem de US\$ 100.000 milhões, incluindo uma subscrição inicial de US\$ 50.000 milhões por parte dos países fundadores.⁴

Movimento semelhante foi a criação do Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), sob iniciativa da China, no final de 2014. Esse banco multilateral, de abrangência global, e com participação determinante da China em sua estrutura de governança,⁵ foi considerado uma importante iniciativa para a sedimentação da estratégia chinesa de fortalecimento de sua presença internacional.

Ao contrário do NDB, que adotou uma governança baseada na distribuição equitativa do poder de voto entre os membros, o AIIB foi concebido com uma estrutura de governança fortemente influenciada pela China. Este país detém a maior quantidade de ações e, por conseguinte, o maior poder de voto do banco (26,6%), o que lhe confere uma grande influência nas decisões estratégicas, inclusive poder de veto em assuntos que eventualmente não sejam de seu interesse.

2 A EVOLUÇÃO DO NDB COMO BANCO DE DESENVOLVIMENTO

Desde o início de suas atividades, em 2015, o NDB avançou em sucessivas etapas que o vem consolidando como instrumento financeiro alternativo e complementar de seus países-membros. Do ponto de vista de sua estrutura de capital e de governança, durante esse período, os cinco países fundadores concluíram a totalidade dos aportes de capital comprometidos à época do processo de estabelecimento do banco, o que consolidou sua capitalização. Esse processo levou o NDB a receber, em 2018, grau de qualificação de risco de duas importantes agências internacionais (Fitch e S&P), equivalente a AA+, o que, de certa forma, materializou o seu acesso ao mercado financeiro internacional de forma competitiva.⁶

Em 2021, o NDB aprovou a admissão de quatro novos países como sócios: Bangladesh, Emirados Árabes Unidos, Egito e Uruguai. No entanto, Egito e Uruguai ainda não concluíram o processo de admissão e são considerados “membros potenciais”.

Em termos operacionais, os primeiros projetos foram aprovados em 2016, totalizando cerca de US\$ 1.544 milhões de novas operações. Até dezembro de 2021, o banco estruturou uma carteira de projetos com mais de US\$ 29.000 milhões, distribuídos entre os cinco países fundadores. Esta carteira encontrava-se concentrada em dois países (China e Índia), que juntos detinham 49% dos projetos. África do Sul, Brasil e Rússia, por sua vez, representavam 51% da carteira, contribuindo, respectivamente, com 18%, 17% e 16%.

Em termos setoriais, mais da metade dos recursos da carteira de projetos (56%), foi alocada nos setores de energia limpa, infraestrutura de transporte e desenvolvimento urbano. Além disso, 32% dos financiamentos foram direcionados para a linha emergencial de assistência à covid-19, criada em 2020.

O NDB, como todo banco multilateral de desenvolvimento, financia operações com garantia soberana (GS), geralmente para os governos e empresas públicas, e sem garantia soberana (SGS), que podem ser alocadas para o setor privado – mas também para governos e empresas estatais. Dadas as características de risco de cada uma dessas operações, elas diferem entre si em termos de custo e prazo, sendo que os financiamentos com GS

4. Coube a cada um dos países-membros fundadores a subscrição inicial de US\$ 10.000 milhões, dos quais 20% seriam efetivamente integralizados (*paid-in*), e os restantes 80%, contabilizados como ações exigíveis (*callable*).

5. O AIIB possui atualmente 103 membros e um capital subscrito na ordem de US\$ 96.900 milhões. Seu maior acionista é a China, com 26,6% do poder de voto. Brasil, Rússia e Índia detém, respectivamente, 0,19%, 5,98% e 7,6% do poder de voto da instituição. A África do Sul não participa como acionista do banco.

6. Atualmente, o grau de qualificação do NDB baixou para AA, em virtude do conflito entre Rússia e Ucrânia e da posição acionária da Rússia na estrutura de capital do banco.

apresentam taxas de juros mais baixas e prazos mais longos. As operações SGS, por sua vez, possuem maior versatilidade e podem compor uma série de opções de serviços financeiros, como *equity*, e garantias, utilizados não somente para o financiamento ao setor privado, mas também para viabilizar a participação privada em projetos de interesse público.

De uma maneira geral, observou-se que ambas as modalidades de operações apresentaram valores financeiros crescentes nos seis primeiros anos de operação do banco, muito embora em patamares distintos. As operações SGS passaram de um nível de cerca de US\$ 400 milhões, em 2016, para US\$ 3.300 milhões, em 2021. Por sua vez, os financiamentos na modalidade GS, ademais de terem partido de um patamar substancialmente superior, apresentaram um crescimento exponencial no período. Essa carteira cresceu mais de 22 vezes, passando de um volume de recursos da ordem de US\$ 1.144 milhões, em 2016, para US\$ 25.640 milhões, em 2021.

A característica da carteira de financiamentos do NDB, em termos de modalidade das operações, obedeceu a uma estratégia comum aos demais bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs). Como regra, os portfólios encontram-se fortemente concentrados em operações com GS, significando carteiras com baixo risco financeiro e voltadas à demanda do setor público para o financiamento de infraestrutura econômica e social. Esse tipo de dinâmica, associada a uma baixa alavancagem financeira, forte liquidez e *status* de credor preferencial, mantém uma qualificação de risco que viabiliza o acesso dos BMDs ao mercado de capitais de modo a captar recursos a custos mais competitivos, quando comparados aos custos individuais que cada país-membro captaria.

A tabela 1, a seguir, apresenta o NDB em perspectiva com outros bancos multilaterais, com atuação global e regional. De início, é importante ressaltar que muito embora os bancos apresentados tenham objetivo e estruturação semelhantes, deve-se levar em conta que o NDB e o AIIB são instituições recentes, enquanto os demais possuem uma longa história de atuação no financiamento ao desenvolvimento.

TABELA 1

Informações financeiras, operacionais e de governança de BMDs (dez. 2021)

Indicadores	Bird	BID	CAF	NDB	AIIB
Ano de criação	1946	1960	1970	2014	2015
Capital subscrito (US\$ 1 milhão) ¹	301.857,00	176.755,00	5.525,00	51.498,00	96.965,00
Carteira de empréstimos (US\$ 1 milhão)	227.092,00	108.900,00	30.029,00	28.943,00	31.920,00
Empréstimos aprovados (US\$ 1 milhão)	33.072,00	13.634,00	13.192,00	5.060,00	9.930,00
Desembolsos (US\$ 1 milhão)	28.168,00	12.502,00	8.889,00	7.645,00	4.620,00
Gastos administrativos (US\$ 1 milhão)	1.017,00	592,00	157,40	68,00	288,50
Número de funcionários	12.778	2.000	789	207	359
Número de países-membros	189	48	20	7	92
Qualificação de crédito ²	AAA	AAA	AA+	AA+	AAA

Fontes: Relatórios anuais do Bird (disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about/annual-report>), IDB (2023), CAF (2023), NDB (2022) e AIIB (disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/overview/index.html>).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Inclui recursos sob os conceitos de *paid-in* e *callable* nos casos do Bird, BID, NDB e AIIB.

² As agências de notas de crédito, também conhecidas como agências de *rating*, classificam países e empresas em dois grandes grupos: os que possuem grau especulativo e os que possuem grau de investimento. Dentro de cada um desses dois grandes grupos, são atribuídas notas. Nas agências Fitch Ratings e Standard & Poor's, as mais importantes do mercado, a nota mais baixa é D, que está situada na categoria de risco alto de inadimplência, assim como as notas C, CC, CCC, em ordem crescente. Em seguida, são atribuídas as notas em categoria de especulação B-, B, B+, BB-, BB e BB+, em ordem crescente. Essas duas categorias formam o grupo especulativo. A nota mais baixa do grupo de investimento é a nota BBB-, considerada, com BBB e BBB+, a qualidade média de investimento. Em ordem crescente, as notas de maior grau de investimento são A-, A, A+, AA-, AA, AA+ e AAA.

Obs.: Bird – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento; BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; e CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe.

3 A ATUAÇÃO DO NDB NO BRASIL

O início das operações do banco no Brasil foi marcado por uma série de obstáculos que dificultaram a prospecção e a aprovação de projetos. As características da demanda de financiamento, concentrada em nível subnacional e em bancos e empresas públicas, a complexidade do processo de avaliação das operações no âmbito do governo federal e as equipes técnicas incipientes, por parte do banco, dificultaram o trabalho de preparação de novos projetos.

No entanto, a partir de 2020, o Brasil reposicionou-se na carteira do NDB devido a medidas tomadas pelo banco, como a abertura de representações locais, fortalecimento das equipes e maior conhecimento do país e de seus processos de avaliação e processamento de operações de crédito. Essas medidas levaram a um crescimento substancial da carteira de financiamentos, que alcançou, em 2021, cerca de US\$ 4.450 milhões, alocados em onze projetos, conforme o quadro A.1 do anexo A.

A distribuição da carteira por mutuário refletiu a estratégia de atuação do banco no Brasil nos últimos anos. Observa-se uma forte concentração desse portfólio em projetos de interesse do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da União, que juntos corresponderam a aproximadamente 84% dos recursos. Somente o BNDES contribuiu com 42% dos financiamentos, enquanto os projetos direcionados ao setor privado (8%) e aos entes subnacionais (7%) representaram 16% do portfólio do NDB no país.

Quanto à classificação da carteira por segmentos de operação, observou-se uma predominância das operações SGS até 2019, representando cerca de 95% do portfólio. No entanto, a partir de 2020, as operações com GS tiveram um crescimento significativo, chegando a representar cerca de 85% dos projetos financiados pelo banco em 2021.

O crescimento dos financiamentos com GS delineou uma tendência clara na atuação do banco no Brasil: foco em financiamentos de interesse de bancos e empresas públicos e de entes subnacionais, com pouco destaque às operações SGS. Muito embora essa estratégia seja compatível com a atuação dos demais bancos multilaterais no país, é importante mencionar que, no caso dos entes subnacionais, ela apresenta limites, tendo em vista os critérios para a concessão da GS e a situação financeira de parcela importante dos estados e municípios brasileiros.⁷

Em termos da distribuição setorial da carteira de financiamentos, observou-se que 53% dos recursos foram alocados nos setores de operações multissetoriais (41%), infraestrutura de transportes (12%), além de uma alocação significativa relacionada à linha de emergência da covid-19, com 40% dos recursos. Os demais setores, como energia limpa e infraestrutura social, representaram cerca de 7% do portfólio do banco no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que, a despeito de ter iniciado suas operações há relativamente pouco tempo, o NDB apresentou um crescimento expressivo de sua carteira de projetos, majoritariamente focada em operações de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, de acordo com sua proposta de criação. Embora com atuação relativamente concentrada na China e na Índia, a evolução da carteira refletiu o forte trabalho que o banco desenvolveu nos últimos anos para se tornar uma alternativa concreta de fonte de financiamento ao desenvolvimento.

Não obstante essa *performance* recente, observou-se que, quando comparado a outros bancos multilaterais, o NDB encontra-se em um processo de consolidação como instituição financeira global, apresentando, portanto,

7. Os critérios para a concessão da GS estão vinculados, principalmente, à comprovação de bons indicadores financeiros, como a capacidade de pagamento e o nível de endividamento, de acordo com critérios estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

uma série de desafios a serem endereçados nos próximos anos. A ampliação do número de membros e da capacidade financeira é, ao nosso ver, o principal desafio a ser enfrentado pelo banco no médio prazo.

Em termos de sua atuação no país, vemos como relevante a consolidação de uma carteira de financiamentos mais equilibrada entre operações com e sem GS. É importante salientar que esta última modalidade de financiamento abre espaços de atuação não somente no setor público, por meio do sistema nacional de fomento e das empresas, mas também no setor privado, viabilizando a participação deste setor no financiamento de projetos de interesse público, via concessões ou parcerias público-privadas.

Essa opção, além de proporcionar maior flexibilidade para a carteira de financiamentos do banco, haja vista sua independência da situação fiscal do país, daria maior impulso a investimentos em infraestrutura econômica e social, viabilizando, por meio de serviços financeiros específicos, uma maior participação privada em projetos públicos e o desenvolvimento de projetos específicos em empresas estatais.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ACIOLY, L. **Arquitetura financeira conjunta do BRICS: o novo banco de desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2463).
- BATISTA JÚNIOR, P. N. BRICS: Novo Banco de Desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 88, p. 179-184, set.-dez. 2016.
- BRAGA, J. P.; De CONTI, B.; MAGACHO, G. The New Development Bank (NDB) as a mission-oriented institution for just ecological transition: a case study approach to BRICS sustainable infrastructure investment. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 139-164, 2022.
- CAF – BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. **Informe anual 2022**. Caracas: CAF, 2023. Disponível em <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2021>.
- COSTA, C. E. L.; FORERO, M. J.; ALMEIDA, N. F. de. **As relações econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2004).
- GRIFFITH-JONES, S. **A BRICS development bank: a dream coming true?** Geneva: UNCTAD, 2014. (Discussion Papers, n. 215).
- IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Inter-American Development Bank Annual Report 2022: the year in review**. [s.l.]: IDB, 2023. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Inter-American-Development-Bank-Annual-Report-2022-The-Year-in-Review.pdf>.
- NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **New Development Bank general strategy for 2022-2026: scaling up development finance for a sustainable future**. Xangai: NDB, 2022. Disponível em: www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB_StrategyDocument_Eversion-1.pdf.
- NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual Report 2021: expanding our reach and impact**. Xangai: NDB, 2022. Disponível em: www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/08/NDB-Annual-Report-2021-Online-Version.pdf.
- REISEN, H. Will the AIIB and the NDB help reform multilateral development banking? **Global Policy**, v. 6, n. 3, p. 297-304, set. 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12250>.
- SANTOS, P. P. dos. **Introductory guide to infrastructure guarantee products from multilateral development banks**. Washington: IDB, 2018. (Technical Note, n. IDB-TN-01611).

ANEXO A

QUADRO A.1

Carteira de projetos do Brasil no Novo Banco de Desenvolvimento (dez. 2021)

Ano de aprovação	Mutuário	Nome de projeto	Valor do financiamento (US\$ 1 milhão)	Setor	Segmento	Status
2018	Estado do Pará	Projeto de Desenvolvimento Sustentável de Municípios do Pará	50	Multissetorial	GS	Em execução
2019	Vale	Projeto de Melhoria da Infraestrutura na Região Norte	300	Infraestrutura de transporte	SGS	Em execução
2019	Fundo Pátria	Patria Infrastructure Fund IV	100	Multissetorial	SGS	Em execução
2020	Município de Terezina	Programa de Infraestrutura Educacional de Terezina	50	Infraestrutura social	GS	Em execução
2020	União	Programa de Assistência Emergencial de Combate à Covid-19	1.000	Assistência emergencial	GS	Em execução
2020	União	Programa de Assistência Emergencial de Combate à Covid-19	1.000	Assistência emergencial	GS	Em execução
2020	BNDES	Projeto de Infraestrutura Sustentável	1.200	Multissetorial	GS	Em execução
2020	Município de Curitiba	Projeto de Melhoramento do Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba	75	Infraestrutura de transporte	GS	Em execução
2020	BRDE	Programa de Financiamento da Infraestrutura Rural e Social	134	Multissetorial	GS	Em execução
2021	BNDES	BNDES Clima: Programa de Suporte às Mudanças Climáticas	500	Multissetorial	GS	Em execução
2021	Município de Sorocaba	Projeto de Mobilidade Urbana de Sorocaba	40	Infraestrutura de transporte	GS	Em execução
Total			4.449,00			

Fonte: Novo Banco de Desenvolvimento (NDB).

Obs.: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul; GS – garantia soberana; e SGS – sem garantia soberana.