

Estudos especiais do BNDES

Bancos de desenvolvimento e melhores práticas

Edição n. 3/2023

Principalmente em momentos de troca de governo, com mudança de orientação política, o papel do BNDES volta a ser debatido mais intensamente. A discussão muitas vezes acaba ignorando evidências empíricas e experiências internacionais. Nesse contexto, cabe indagar o que nos mostram as práticas dos maiores bancos de desenvolvimento (BD) do mundo? Que lições o Brasil pode extrair dessas experiências?

É importante pontuar que BDs existem em quase todos os países, somando mais de quinhentas instituições ao redor do mundo. Eles atuam sobretudo em setores e segmentos não atendidos pelo mercado de crédito de longo prazo, como infraestrutura, micro, pequenas e médias empresas (MPME), exportação, inovação e economia verde.

Com base na análise de estatutos e relatórios anuais de 11 instituições de desenvolvimento de diferentes países – desenvolvidos e emergentes –, este estudo constata que todas contam com algum tipo de benefício direto ou indireto, de forma a equilibrar suas necessidades financeiras com o apoio a segmentos fundamentais para o desenvolvimento econômico, mas que envolvem riscos em que o setor privado não está disposto a incorrer. A tabela a seguir sintetiza os resultados.

	Benefícios indiretos				Benefícios diretos
Banco de desenvolvimento/país	Paga dividendo?	Dividendo mínimo obrigatório?	Recolhe impostos?	Garantia estatal explícita nas obrigações?	Utiliza recursos (para)fiscais?
KfW (Alemanha)	N	N	N	S	S
Vnesheconombank (Rússia)	N	N	N	S	S
Business Development Bank of Canada (Canadá)	S	N	N	S	S
Japan Finance Corporation – JFC (Japão)	S	N	N	S	S
British Business Bank (Reino Unido)	N	N	S	S	S
Nacional Financiera – NAFIN (México)	S	N	S	Parcial	N
Banque Publique d'Investissement – BPI (França)	S	N	S	S	S
Cassa di Depositi e Prestiti – CDP (Itália)	S	N.D.	S	Parcial	S
China Development Bank – CDB (China)	S	N.D.	S	Parcial	N
Korea Development Bank – KDB (Coreia do Sul)	S	N	S	Parcial	S
Instituto de Crédito Oficial – ICO (Espanha)	S	N	S	S	S
BNDES (Brasil)	S	S	S	N	S

Fonte: Estatutos, apresentações e relatórios institucionais das instituições (ver Referências).

Em relação aos benefícios indiretos, na amostra analisada, temos três instituições que não pagam dividendos (KfW, British Business Bank e Vnesheconombank) e nenhuma sujeita a política de dividendo mínimo obrigatório, exceto o BNDES. Quatro dessas instituições não recolhem impostos sobre os lucros (KfW, Vnesheconombank, Japan Finance Corporation e Business Development Bank of Canada) e todas têm garantia total ou parcial do Estado sobre o seu passivo, novamente com exceção do BNDES. O Korea Development Bank (KDB), por exemplo, emite títulos relacionados à política industrial com garantia do governo prevista no estatuto e, em caso de prejuízo e insuficiência de reservas, conta também com compensação do saldo negativo.

No que se refere aos benefícios diretos, nove instituições têm acesso a recursos para fiscais, ainda que a maior parte dos bancos em países desenvolvidos consiga se financiar com emissão de títulos. No caso do China Development Bank (CDB) e da Nacional Financiera do México (NAFIN) não foram encontradas evidências do uso desse tipo de recurso, mas ambos receberam injeções de capital do governo, em 2014 e 2019 respectivamente.¹

O banco de desenvolvimento alemão KfW, considerado um dos principais *benchmarks* dado seu porte e atuação semelhante, conta tanto com benefícios diretos quanto indiretos, usufruindo do mesmo *status* legal do banco central alemão. Além de não pagar impostos nem dividendos, o KfW tem garantia soberana para os títulos que emite, o que reduz seu custo de captação. Como benefício direto, a instituição recebe recursos do orçamento para programas específicos, como o KfW Special Programme, e para atuar como agência de desenvolvimento internacional.

A Japan Finance Corporation (JFC), instituição de desenvolvimento japonesa, além de estar enquadrada constitucionalmente como companhia de interesse público – sendo, por isso, isenta do pagamento de impostos –, conta com garantia estatal explícita nas suas obrigações e recebe recursos fiscais diretos e de fundos para suas operações. O Business Development Bank of Canada, por ser considerado um agente da coroa, também é isento de imposto sobre o lucro.

Como características gerais dos BDs da amostra analisada, destacam-se a ausência de dividendo mínimo obrigatório a ser pago aos governos e a existência de garantia estatal explícita nas obrigações das instituições. No caso da política de dividendos, em geral os estatutos dos BDs não estabelecem um limite mínimo para a destinação do lucro, deixando a decisão final a cargo dos dirigentes dos bancos e órgãos governamentais vinculados, o que reflete o grau estratégico dessas instituições para as políticas de desenvolvimento nacionais.

Em síntese, existem vários benefícios diretos e indiretos que podem ser concedidos aos BDs como forma de direcionar e fortalecer suas atuações e capacidades institucionais. A partir da comparação realizada, constata-se que o BNDES é a única instituição que não conta com nenhum benefício indireto para cumprir seu papel de banco de desenvolvimento, uma vez que distribui dividendos mínimos obrigatórios ao seu acionista controlador, recolhe impostos e contribuições sociais, e não tem garantias

¹ Ver:

https://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/nafin_internacional/Rating_NacionalFinanciera_Oct_2020.pdf e <https://bricspolicycenter.org/en/china-development-bank-cdb/>.

estatais explícitas em suas obrigações. O debate sobre o papel do BNDES passa por considerar as melhores práticas adotadas por instituições similares de outros países, permitindo que o Banco possa cumprir seu papel estratégico na promoção do desenvolvimento sustentável do país.

Referências

- BPI FRANCE. Presentation to debt investors: BpiFrance, bond issuer, 2022. Disponível em: <https://www.bpifrance.fr/download/media-file/76345>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- BRITISH BUSINESS BANK. Supporting sustainable recovery across the UK. Annual Report and Accounts 2022. Disponível em: https://www.british-business-bank.co.uk/wp-content/uploads/2022/09/BBB_Annual_Report_2022_TAGGED.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.
- BUSINESS DEVELOPMENT BANK OF CANADA. Business Development Bank Of Canada Act, 2023. Disponível em : <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/b-9.9/index.html>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Ley Orgánica de Nacional Financiera, 2014. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/162.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- CASSA DEPOSITI E PRESTITI – CDP. Half-Yearly financial report 2022. Disponível em: https://www.cdp.it/resources/cms/documents/RFS2022_Gruppo%20CDP_UK_PW.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.
- CHINA DEVELOPMENT BANK. 2022 Annual Report. Disponível em: https://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/ndbg_jx/2022_jx/. Acesso em: 24 jul. 2023.
- GOBIERNO DE ESPAÑA – MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA. Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, de adaptación del Instituto de Crédito Oficial a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de aprobación de sus Estatutos. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-10738-consolidado.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL – ICO. Investor Presentation July 2023. Disponível em: https://www.ico.es/documents/20124/437811/July23_ICO_Investor+Presentation.pdf/c288830d-436c-e13f-63de-7b60c49d742a?t=1689076930709. Acesso em: 24 jul. 2023.
- JAPAN FINANCE CORPORATION. Japan Finance Corporation Annual Report 2022. Disponível em: https://www.jfc.go.jp/n/english/pdf/jfc2022e_2.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.
- MINISTRY OF JUSTICE JAPAN. Japan Corporation Tax Act (Act No. 34 of March 31, 1965). Disponível em: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3115/>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- KFW GROUP. Law Concerning Kreditanstalt für Wiederaufbau. Disponível em: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Law-Concerning-KfW/KfW-Gesetz-DE-EN.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- KFW GROUP. KfW Special Programme extended until the end of the year – Ceilings for maximum loan amounts raised. Press release from 2021-03-25. Disponível em: https://www.kfw.de/About-KfW/Newsroom/Latest-News/Pressemitteilungen-Details_642944.html. Acesso em: 24 jul. 2023.
- THE KOREAN LAW INFORMATION CENTER. Korea Development Bank Act (Act. No. 14122, 29 mar. 2016). Disponível em: <https://law.go.kr/LSW/LSInfoP.do?lsiSeq=182121&viewCls=engLsInfoR&urlMode=engLsInfoR#0000>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. The Japan Finance Corporation Act (Act. No. 57 of 2007). Disponível em: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1109604/000119312510206197/dex7.htm>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- VEB.RF. State Development Corporation VEB.RF ("VEB.RF"). Disponível em: <https://xn--90ab5f.xn--p1ai/upload/iblock/861/86159f0e72e9e585123ca2eb858bd58e.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.