

DOCUMENTOS DE PROJETOS

Inclusão financeira para a inserção produtiva de empresas de menor porte na América Latina

Inovações, determinantes e práticas
de instituições financeiras
do desenvolvimento

Informe regional

João Carlos Ferraz
Luma Ramos

DOCUMENTOS
DE PROJETOS



NACIONES UNIDAS



**Inclusão financeira para a inserção produtiva de
empresas de menor porte na América Latina**
**Inovações, determinantes e práticas de instituições
financeiras do desenvolvimento**

Informe regional

João Carlos Ferraz
Luma Ramos



NAÇÕES UNIDAS



Este documento foi preparado por João Carlos Ferraz e Luma Ramos, Consultores da Unidade de Financiamento para o Desenvolvimento da Divisão de Desenvolvimento Econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no âmbito do projeto CEPAL: “Inclusão financeira das PMEs e políticas de inovação da banca de desenvolvimento”.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas

LC/TS.2018/8

Distribuição: Limitada

Copyright © Nações Unidas, janeiro de 2018. Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago

S.17-01245

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Publicações e Serviços Web: publicaciones@cepal.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

Índice

Introdução.....	5	
I. Como analisar a inclusão financeira?.....	7	
II. Quem são as empresas de menor porte?	11	
III. Qual o nível e a extensão da inclusão financeira?	15	
IV. Quê políticas públicas para inclusão financeira?	21	
V. Quem são os Bancos de Desenvolvimento?.....	27	
VI. Os Bancos de Desenvolvimento inovam?.....	31	
A. Processos internos e plataformas tecnológicas.....	31	
B. Inovação institucional.....	32	
C. Inovações de produto: Financiamento.....	33	
D. Inovações de produto: Fundos de Garantias.....	36	
E. Inovações de produto: Assistência Técnica.....	37	
VII. Balanço e implicações para políticas públicas.....	39	
Referências.....	45	
Anexo Classificações das micro, pequenas, médias e grandes empresas em países selecionados e Banco Mundial	47	
Quadros		
Quadro 1	Densidade Empresarial e Emprego nas MPMEs em países selecionados da América Latina.....	11
Quadro 2	Participação das empresas no tecido econômico por porte, número e emprego.....	12
Quadro 3	Acesso das empresas aos serviços bancários por países e regiões, 2016	16
Quadro 4	Uso e custos de serviços financeiros, 2016	17
Quadro 5	Formas de financiamento das MPEs no Brasil, 2014-2016	19

Quadro 6	Proporção de unidades econômicas com financiamento e suas fontes segundo o seu tamanho no México em 2013	20
Quadro 7	Indicadores financeiros de bancos de desenvolvimento selecionados, 2016	28
Quadro 8	Serviços de base tecnológica oferecidos por bancos de desenvolvimento	32
Gráficos		
Gráfico 1	Razões para não solicitar crédito na Colômbia	19
Gráfico 2	Fontes de financiamento das PMEs na Costa Rica	20
Caixa		
Caixa 1	Exemplos de Políticas de inserção e desenvolvimento produtivo.....	22
Diagramas		
Diagrama 1	Demandas por políticas públicas e instituições orientadas por missões: etapas para a análise da inclusão financeira de empresas de menor porte.....	9
Diagrama 2	Costa Rica: Sistema de Bancos para o Desenvolvimento	33

Introdução

Este é o documento síntese (Informe Regional) do projeto “Promovendo a inclusão financeira através de práticas inovadoras de bancos de desenvolvimento para apoiar o desenvolvimento social e produtivo e a mudança estrutural com especial ênfase em empresas de menor porte na América Latina”, de responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL/ONU.

Inclusão financeira, significa o fornecimento de acesso a serviços financeiros para aqueles que não os possuem e o aprimoramento do uso do sistema financeiro para quem participa do circuito financeiro formal. Neste projeto, as políticas públicas e as ações de instituições financeiras do desenvolvimento (IFDs)¹ para inclusão financeira são consideradas como iniciativas que visam a inserção produtiva de empresas de menor porte ao fortalecer competências e ampliar oportunidades de investimento e, pela bancarização, possibilitar às pessoas e firmas entrada m na esfera da produção e consumo.

Tendo como referência países selecionados da América Latina, mas ambicionando derivar lições que possam ser úteis para a região, este documento tem como objetivos (i) analisar a demanda e a oferta de financiamento para empresas de menor porte; (ii) de caracterizar políticas de inclusão financeira em prática, em particular aquelas orientadas à inserção produtiva; (iii) discutir como IFDs, entre eles incluídos bancos de desenvolvimento e bancos comerciais públicos, estão implementando ações na direção das orientações de políticas; (iv) avaliar em que medida e em que extensão estas instituições estão desenvolvendo e implementando instrumentos inovadores para promover a inclusão financeira e, (v) refletir sobre como as experiências relatadas podem inspirar iniciativas na América Latina que promovam a eficaz inclusão financeira para a melhoria da inserção produtiva de empresas de menor porte. Este documento é parte de um projeto que vem sendo desenvolvido desde meados de 2015 e que foi dividido em duas etapas. A primeira fase consistiu na realização de sete estudos nacionais: Argentina, Woyechezsen (2017); Brasil, De Paula (2017); Colômbia, Zuleta (2016) e Zuleta (2017); Costa Rica, Sancho Villalobos (2016); Equador, Neira Burneo (2016) e Neira Burneo (2017); México, Lecuona (2016) e Lecuona (2017) e, Peru, León (2017)². Estes países foram

¹ Neste Informe entende-se por Instituições Financeiras do Desenvolvimento bancos de desenvolvimento especializados ou multissetoriais, bancos comerciais públicos. Portanto, ao longo do texto são utilizados como sinônimos os termos “banco público” e “banco de desenvolvimento”.

² Este Informe Regional se beneficiou e muito dos estudos de caso nacionais e de seminários organizados para discuti-los. Sem estas contribuições não seria possível produzir este informe. Como este é um resumo do

escolhidos para se lograr, de forma qualitativa, uma aproximação da diversidade latino-americana em termos de tamanho e localização das economias da região. A segunda etapa é a de construção de uma perspectiva regional. Para isto, os estudos nacionais e uma versão preliminar deste Informe Regional foram debatidos em seminários com especialistas e representantes de governo e de bancos públicos e privados³. A partir destes insumos e de fontes de informação adicionais foi produzida a versão final do Informe Regional.

A temática proposta —inclusão financeira para inserção de empresas de menor porte— é complexa e vem sendo tratada extensivamente, e há muito tempo, por organismos nacionais e internacionais, por acadêmicos e *policy-makers*. O objeto dos estudos —IFDs e bancos de desenvolvimento—, igualmente, tem sido examinado por lentes analíticas de diferentes naturezas, sem se lograr, aparentemente, consensos sobre forma e função, na expressão de Chang (2006); escala e escopo adequados; missões, instrumentos, eficiência na alocação de recursos e a efetividade dos impactos que o financiamento público pode ter sobre a economia real. A discussão deste projeto, porém, é bem focada: em que medida e em que extensão os bancos de desenvolvimento introduzem e praticam instrumentos inovadores para a inclusão financeira orientada à inserção produtiva de empresas de menor porte na América Latina. Estas especificações são relevantes: as preocupações deste projeto não estão relacionadas à necessidade de inclusão financeira per se, e uma premissa genérica de relação direta entre inclusão e bem-estar. Inclusão financeira para inserção produtiva implica determinar uma direção analítica específica e que relaciona capacitação empresarial, sua sensibilidade ao ciclo econômico e as atividades econômicas a que estão associadas às condições de financiamento (taxa, garantias, prazos, tipo de financiamento, etc.).

Além disto, este projeto parte de uma ordem analítica inversa ao usualmente encontrado na literatura: não é a partir das condições de oferta (e suas restrições) que se trata a inclusão financeira, mas sim pela especificação do perfil de demanda por serviços financeiros e a adequação de políticas e intervenções da banca pública para atender esta demanda. Isto significa e demanda considerar as condições estruturais (diversidade e heterogeneidade produtiva) e conjunturais (ciclos econômicos curtos) dos países e da região latino-americana.

Portanto este projeto pretende discutir como instrumentos financeiros inovadores, adequados ao perfil da demanda, podem contribuir para melhor inserção produtiva de empresas de menor porte e, dada a importância destas, principalmente na geração de emprego, para o desenvolvimento econômico dos países da região. A sua ambição é coleccionar e divulgar um conjunto de melhores práticas dos bancos de desenvolvimento e que auxiliem o desenvolvimento das empresas de menor porte. Ao fazê-lo, o projeto pretende disponibilizar análises substantivas, com base em experiências nacionais concretas, que possam servir como reflexão, inspiração e insumo para o planejamento de políticas públicas, de agências de desenvolvimento e de instituições privadas que se relacionam com empresas de menor porte.

Se este é um projeto para reflexão, este documento não pretende e nem pode ser considerado como documento definitivo; pelo contrário, sua utilidade deve ser medida em termos de sua contribuição para o debate público ou para as discussões internas nas instituições envolvidas com o financiamento das empresas de menor porte. Esta é, portanto, a sua ambição: que este informe seja debatido, questionado e, acima de tudo, suplantado por contribuições que dele partam, mas que evoluam para melhor especificar e iluminar como as agências públicas podem, efetivamente, contribuir para o desenvolvimento financeiro das empresas de menor porte o que poderá resultar em empresas mais eficientes, mais competitivas, provedoras de mais e melhores empregos, induzindo o desenvolvimento produtivo sustentável na América Latina.

documento de síntese, muitos detalhes de casos nacionais podem esvanecer neste panorama regional. Por isto, nenhum dos consultores tem responsabilidade sobre este informe.

³ México (julho de 2016, abril e agosto 2017), Nova Iorque (julho 2016), Colômbia (outubro 2016), Equador (outubro 2016), Peru (agosto 2017), Tailândia (setembro 2017), Bolívia (setembro 2017), Argentina (outubro 2017), Chile, CEPAL (outubro 2017), Costa Rica (novembro 2017), Brasil (novembro 2017).

I. Como analisar a inclusão financeira?

Inclusão financeira pode ser definida em três dimensões: acesso, uso e qualidade. O acesso tem a ver com a oferta de serviços financeiros que tornem factível a sua serventia; o uso está relacionado à realização de uma função específica, no caso utilizar um determinado serviço financeiro; e a qualidade está atrelada à eficiência e à adequação de um serviço às necessidades do beneficiário de um produto financeiro. Segundo Pérez (2016) este escopo de definição é útil porém incompleto: à inclusão financeira é necessário especificar o seu destino, no caso específico deste projeto, inclusão financeira para a inserção produtiva.

O mesmo autor sugere que a inclusão financeira pode ser analisada pelo ângulo da oferta e pelo ângulo da demanda e que a grande maioria dos estudos existentes privilegia o primeiro em relação ao segundo. Pelo ângulo da oferta, o problema da inclusão financeira vem, por diversas razões, da limitada capacidade das instituições financeiras privadas proverem produtos adequados — quantidade, termos de crédito—, para as empresas de menor porte. Portanto, os mercados “falham”. Postula-se então a pertinência da entrada e a ação de instituições, principalmente de constituição pública, que tenham orientação, instrumentos e capacidade técnica, econômica e financeira para suplantarem barreiras ao acesso. Pode-se afirmar, no entanto, que os desafios de acesso, ainda pelo ângulo da oferta, não se limitam a falhas de mercado e sim à inexistência mesmo de mercados. Assim, através de inovações financeiras, as instituições públicas formatam ou mesmo criam mercados, atendendo, portanto, a desafios do desenvolvimento como o fortalecimento de empresas de menor porte o investimento em inovação e a mitigação dos efeitos negativos do câmbio climático (Mazzucato e Penna, 2016). Logo, esta linha de argumentação defende a necessidade de se ampliar o debate sobre as bases conceituais para a intervenção pública para além do escopo definido pela abordagem de falhas de mercado.

No entanto e curiosamente, estas duas abordagens apresentam um raro consenso: empresas de menor porte devem ser objeto (e prioridade) de políticas públicas e de ação da banca pública. Mas o consenso se encerra nos limites da ação pública; por conta de suas premissas, na abordagem de falhas de mercado os bancos de desenvolvimento deveriam se limitar a “fazer e completar” mercados; uma vez que o sistema privado esteja atuando, se encerra o papel dos bancos públicos; a outra abordagem sugere uma ação mais incisiva e permanente dos bancos públicos na direção de “conformar e direcionar” mercados.

Este é um debate relevante por tentar estabelecer escopo, extensão e limites para a intervenção pública. Em contraste, desde uma perspectiva analítica aplicada, a participação da banca pública deveria ser considerada em função dos desafios do desenvolvimento produtivo do segmento

de empresas de menor porte. Assim, parece ser necessário e útil mudar o ângulo de mirada para priorizar a análise sobre inclusão financeira a partir do ângulo da demanda. Afinal de contas, a partir da morfologia da demanda —sua configuração, elementos constituintes, tamanho, apetite a determinados bens ou serviços, etc.— e sua inserção no aparato produtivo (setores de atuação, localização, etc.) pode-se definir, com maior pertinência, as configurações adequadas de instrumentos financeiros e a sua viabilidade econômica. Este é o prisma privilegiado na avaliação que será feita adiante.

Tratar um problema econômico pelo ângulo da demanda implica especificá-lo. As empresas de menor porte, isto é, as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) não constituem um grupo de agentes econômicos homogêneo. Pelo contrário, este é um grupo difuso, flexível, diverso e heterogêneo. Difuso dado que é difícil a sua especificação ou a sua delimitação para servir como alvo de intervenção pública. A própria classificação destes três segmentos é problemática e não consensual em sistemas estatísticos nacionais ou de classificação administrativa⁴. Flexível porque estas empresas têm a capacidade de alterar, em um curto período de tempo e com poucas dificuldades, estruturas, gestão (inclusive financeira), aquisição de insumos, lotes de produção e mix de produtos. Diverso, uma vez que estas empresas atuam em toda e qualquer atividade econômica, com forte tendência à concentração em atividades do setor de serviços —este também de difícil especificação— e de baixo valor agregado. Heterogêneo, porque entre elas existem relevantes diferenças em termos de capacitação e desempenho econômico-financeiro.

A sua importância econômica está na capacidade de geração de empregos, em contraponto à sua contribuição para o investimento ou valor agregado nacional. Em geral, elas operam em atividades de baixa sofisticação tecnológica, para mercados onde a demanda é delimitada pelos níveis e perfil de distribuição de renda. Curiosamente, estas empresas enfrentam ambientes fortemente concorrenciais, mas isto não necessariamente induz, como seria de se esperar, condutas eficientes. Isto se deve a duas particularidades: a alta latitude da demanda —em termos de aceitação de grande variância em termos de preços e qualidade de bens e serviços—, principalmente em países em desenvolvimento e a sua sensibilidade ao ciclo econômico. Apesar dos riscos de generalização, sugere-se que quanto menor a empresa, mais frágeis as capacitações, os ativos, os recursos e o desempenho econômico das empresas.

Os modelos de negócio, as atividades a que se destinam e a sensibilidade ao ciclo econômico das empresas de menor porte em grande medida influenciam sua capacidade de gestão financeira e a sua demanda por financiamento. Capacidade de gestão e perfil de demanda por financiamento, por sua vez, são determinados por dois fatores: (i) o “tempo e volatilidade dos negócios”, que definem o tipo de financiamento que as empresas demandam e, (ii) os ativos que elas possuem, que definem a capacidade que as MPMEs têm de dispor e oferecer garantias a terceiros. O “tempo e volatilidade dos negócios” é formado por três componentes: a) prazo médio das operações produtivas, b) “duração” e/ou substituíbilidade de seus bens e serviços nos mercados e, c) expectativa de vida do próprio negócio. Se os tempos são curtos e as velocidades de mudanças são altas, a volatilidade e os riscos dos negócios são maiores, afetando negativamente as condições de crédito. Pelo lado das garantias, empresas de menor porte possuem limitados ativos para disponibilizar como colaterais, Estes dois fatores, portanto, restringem o acesso ao financiamento deste segmento empresarial.

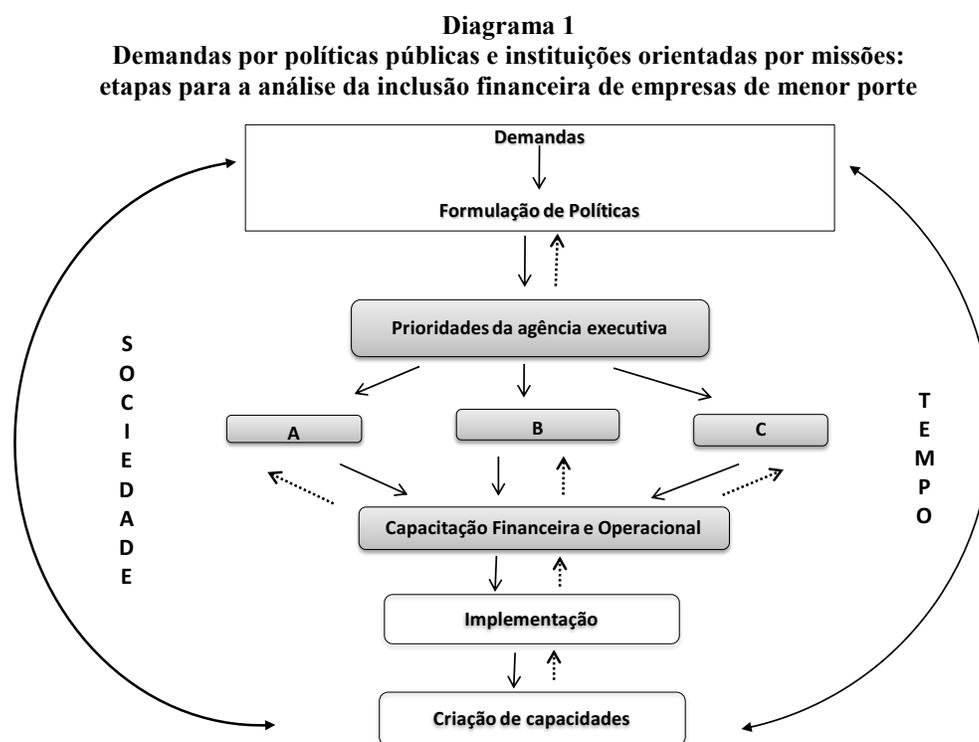
O perfil da oferta de financiamento pela indústria financeira privada deve guardar proporção com este delineamento da demanda. Assim (e curiosamente), mesmo que partindo de diferentes pressupostos ou delimitando espaços menores ou maiores para a atuação pública, há relativo consenso

⁴ A caracterização de MPMEs pode ser feita de diversas formas, sendo faturamento, ativos e número de funcionários os critérios mais usuais. Este projeto, inicialmente, trataria dos segmentos pequeno e médio. Porém, a evidência disponível para os estudos nacionais não permitiu esta segmentação de forma adequada. Por esta razão este documento trata do segmento MPME de forma geral, ilustrando, sempre que possível, os casos dos segmentos pequeno e médio.

entre a abordagem de falhas de mercado e a abordagem de instituições orientadas por missões que bancos públicos têm deveres para com e deveriam priorizar o fomento a empresas de menor porte.

A priorização para MPMEs não é tomada de forma independente pelos bancos de desenvolvimento. Estes não possuem autonomia política para definir orientações de quem devem ser os beneficiários da ação pública. Como mostra a Diagrama 1, anteriormente à priorização nos planos de negócio e à intervenção das agências está o âmbito das decisões políticas. É no âmbito do poder executivo e na sua negociação com o poder legislativo onde são emanadas diretrizes, na forma de planos e programas, que devem ser executados por agências especializadas, de acordo com seus mandatos. Porém, enquanto bancos de desenvolvimento não possuem autonomia política, para que sua missão seja executada é necessária autonomia técnica: o empoderamento e a capacidade de avaliar projetos e decidir pela sua aprovação ou negativa a partir de critérios técnicos, legais, econômicos, financeiros (Ferraz e Coutinho, 2017).

A Diagrama 1 localiza relações e informa os procedimentos analíticos que se seguirão nesta análise. Este é um esquema de relações institucionais, apresentado de forma linear somente para facilidade de entendimento; quando estas relações se estabelecem em um contexto específico naturalmente surgem marchas e contramarchas ao longo do tempo e pressões por priorização na especificação de políticas públicas pela sociedade e seus grupos de interesse. As duas linhas que circundam este quadro pretendem indicar processos desta natureza.



Fonte: Elaboração própria a partir de Ferraz e Coutinho (2017).

O ponto de partida deste quadro informe é a caracterização da demanda, o que será realizado no terceiro capítulo. Em seguida serão analisados, em uma perspectiva comparada, o nível e a extensão da inclusão financeira das empresas de menor porte. Demandas sociais são percebidas e captadas na esfera política e transformadas em prioridades públicas. Este será o tema do quinto capítulo. Emanam das prioridades no âmbito político orientações para as agências executoras, neste caso, os bancos de desenvolvimento. Nesta etapa é importante considerar em que medida e em que

extensão estas diretrizes de política são absorvidas enquanto prioridade na agência executora. Estes serão os temas tratados no sexto capítulo. Finalmente, esta agência executora deve mobilizar recursos financeiros e técnicos e, principalmente, os instrumentos para fomentar potenciais beneficiários, o que será analisado no sétimo capítulo, com ênfase especial na avaliação da “inovatividade” destes instrumentos. A importância de analisar inovações financeiras não é menor. A mirada pelo ângulo da demanda e sua caracterização estrutural têm uma implicação específica e que constitui o cerne deste projeto: a presença de inovações financeiras que se adequem às necessidades das empresas de menor porte. Estas podem ser inovações de produto, de processo, organizacionais ou institucionais. No capítulo final serão apresentadas as principais conclusões e as implicações para políticas.

II. Quem são as empresas de menor porte?

A caracterização de MPMEs pode ser feita de diversas formas, sendo faturamento, ativos e número de funcionários os critérios mais usuais. As linhas divisórias entre micro, pequena, média e grande empresas variam entre países e até mesmo entre diferentes agências públicas de um país (Anexo 1). Este projeto, inicialmente, trataria dos segmentos pequeno e médio. Porém, a evidência disponível para os estudos de caso nacionais não permitiu esta segmentação de forma adequada. Por esta razão este documento trata do segmento MPME de forma geral, ilustrando, sempre que possível, os casos dos segmentos pequeno e médio, suas similaridades e diferenças⁵.

As empresas de menor porte (MPMEs) são importantes agentes econômicos. Potencialmente, as MPMEs podem contribuir para o desenvolvimento econômico e social de um país, desempenhando papel central na prosperidade do setor privado. Segundo OCDE/CEPAL (2012), por volta de 2010, entre 7 países da região, a densidade empresarial (número de empresas por 1.000 habitantes) no segmento de PME variava de 0,69 para o Peru e 4,49 para o Equador. No segmento de microempresas, a variância também era alta: 5,97 para a Costa Rica, 40,76 para o Equador. A importância das empresas de menor porte para o emprego é incontestável, independentemente da variância das situações, explicáveis, provavelmente por razões histórico-econômicas, de natureza estrutural.

Quadro 1
Densidade Empresarial e Emprego nas MPMEs em países selecionados da América Latina

	Argentina		Brasil		Colômbia		Costa Rica		Equador		México		Peru	
	Micro	PMEs	Micro	PMEs	Micro	PMEs	Micro	PMEs	Micro	PMEs	Micro	PMEs	Micro	PMEs
Densidade das empresas (por 1000 pessoas)	10,23	4,17	22,95	3	30,94	1,24	5,97	2,58	40,76	4,49	30,43	1,37	40,25	0,69
Emprego (% do total)	11,53	39,58	21	32	50,3	30,5	8,35	35,52	21,38	39,15	45,68	29,43	76,94	12,67
Empresas (% do total)	69,7	28,44	88,1	11,51	96,01	3,86	67,99	29,34	89,62	9,87	95,53	4,3	98,1	1,67

Fonte: OCDE/CEPAL (2012).

⁵ Neste sentido, vale sugestão para a CEPAL iniciar conversações com os institutos estatísticos da região para buscar padronizar ou mesmo introduzir “tradutores” que permitam a convergência de classificação afim de melhor capturar esse segmento e sua contribuição efetiva para o desenvolvimento econômico, de forma comparativa.

De acordo com Gonzales, Hommes e Mirmulstein (2014), o número de micro, pequenas e médias empresas na América Latina soma 13,7 milhões, com base nas informações de 17 países; já o total de empregados equivale a aproximadamente 63,6 milhões, contanto 13 observações. A densidade empresarial é de 26 e a participação média das MPMEs no total de vagas ocupadas é de 63% na região.

O contraste na participação das MPMEs vis a vis as grandes empresas fica ainda mais claro no Quadro 2. Em termos de número de empresas (sobre o total), é incontestável a sua importância. Também é muito relevante sua contribuição para o emprego mesmo que possam existir diferenças importantes entre países: um máximo de 80% na Colômbia e um mínimo de 42% no caso brasileiro.

Por exemplo, segundo Neira Burneo (2016), no Equador, foi determinado que, apesar de representar 9,3% do número total de empresas registradas no ano 2014, as PMES englobavam 34% do total de funcionários afiliados à segurança social. Já no Peru, León (2017) apresenta dados da Produce (2016) indicando que, em 2016, 95% das empresas formais eram micro, 4% eram pequenas e quase 0,5% eram grandes, enquanto o total de empresas médias era praticamente inexistente. Além disso, as MPMEs como um todo representavam 99,5% das empresas formais da economia peruana. No caso argentino, Woyecheszen (2017) aponta que a questão da microempresa está atrelada à informalidade da mão-de-obra, sendo extremamente alta, superando os 60%.

Quadro 2
Participação das empresas no tecido econômico, por porte, número e emprego
(Em percentagem)

País	Empresas			Emprego		
	Micro	PMEs	Grandes	Micro	PMEs	Grandes
Argentina	69,7	28,4	1,9	11,5	39,6	48,9
Brasil	90,1	9,3	0,6	13,7	28,3	58
Colômbia	96,4	3,5	0,1	50,6	30,3	19,1
Costa Rica	67,99	29,34	2,67	8,35	35,52	56,13
Equador	95,4	4,4	0,2	47,3	29,8	22,9
México	95,5	4,3	0,2	45,7	23,6	30,8
Peru	94,5	4,9	0,6	48,5	19,2	32,4

Fonte: MSME Country Indicators.

De acordo com informações da OCDE/CEPAL (2012), as pequenas e médias empresas na Argentina representam 45,1% do PIB, enquanto na Colômbia esta proporção é de 25%. Brasil e Costa Rica contam com participações intermediárias, com 30% e 28%, respectivamente.

Entretanto, conforme apontado pelo MSME Country Indicators, essas empresas têm uma menor participação na geração de riqueza, especialmente em países em desenvolvimento. Na Colômbia, por exemplo, as pequenas e médias empresas contribuem com 31% do valor adicionado, enquanto no México, as MPMEs acrescentam, 52%. A baixa contribuição das MPMEs para o produto interno bruto (PIB) destes países sinaliza problemas consideráveis quanto o nível de eficiência das MPMEs vis a vis as empresas de maior porte.

Uma estilização das empresas de menor porte pode ser feita tendo como referência aquelas de maior porte e que pode ser apreciada a partir de três fatores: internos à empresa, estruturais e ciclo econômico.

Desde a perspectiva interna, essas empresas têm significativa presença na gestão dos proprietários, sócios e funcionários (em geral com laços familiares). A gestão é indissociável da propriedade e, com frequência, problemas de natureza familiar afetam a condução dos negócios. Estes mesmos proprietários apresentam limitações em termos de capacidade de gestão estratégica e financeira. A centralização das decisões no proprietário e a presença de funcionários com laços

familiares, dificulta a gestão profissionalizada e limita esforços de racionalização de responsabilidades, funções e salários, respectivamente. Estas dificuldades de gerenciamento refletem na ausência de informações sobre processos e no limitado conhecimento dos mercados existentes e potenciais, contraindo a competitividade em seu ramo de atuação.

Em suma, do ponto de vista interno, propriedade e gestão são inseparáveis e as decisões parecem ser ancoradas em percepções dos empreendedores com base em limitadas informações onde o fator tempo, principalmente o curto prazo, é fator determinante e guia para decisões alocativas. Dessas particularidades deriva-se a congruência do patrimônio pessoal com o empresarial, o que compromete a capacidade das empresas de mobilizar ativos e de buscar recursos de terceiros para a operação e crescimento.

Desde a perspectiva estrutural, as empresas de menor porte estão presentes em quase todos os pontos de diferentes cadeias de valor: como produtores, fornecedores, distribuidores, varejistas e prestadores de serviços e muitas vezes em relações simbióticas com grandes corporações. Porém, em sua maioria, as MPMEs atuam em segmentos de limitada intensidade tecnológica tanto em seus bens e serviços quanto em seus processos produtivos. Segundo Gonzales, Hommes e Mirmulstein (2014), na América Latina aproximadamente 41% das microempresas se concentra no setor de comércio, seguido de serviços, com 37%, agricultura e outras atividades primárias e indústria, 12% e 10% respectivamente. Já as pequenas e médias empresas apresentam uma distribuição setorial um pouco diferente: serviços, 45%, comércio, 35%, indústria e agricultura, 15% e 5%, respectivamente.

As MPMEs operam sistemas produtivos marcados por curtos períodos de produção (desde a encomenda de insumos à sua colocação nos mercados) e em mercados suscetíveis a flutuações de demanda. Em termos de estruturas de mercado, elas estão presentes, por um lado, em atividades econômicas com baixas barreiras à entrada e volume de capital requerido, mas, por outro lado, disputam espaços com muitos competidores, enfrentando acirrada concorrência. Note-se, no entanto, que participar de mercados concorrenciais não necessariamente induz eficiência econômica. Isto sugere a convivência, em um mesmo espaço concorrencial, de empresas com vários níveis de competência (e eficiência) o que somente se viabiliza por uma demanda igualmente variada em termos de exigência de preço/performance de bens e serviços. Assim, quanto mais heterogênea uma estrutura socioeconômica, maior a probabilidade de heterogeneidade produtiva entre empresas e vice-versa.

Fatores internos à empresa e fatores estruturais quando se conjugam com ciclos econômicos abruptos e de curta duração implicam dificuldades de sobrevivência e a evidência disponível indica que esta sobrevivência está fortemente relacionada ao porte da empresa: a maioria das MPMEs deixa de existir em até três anos de vida.

Em resumo, fatores internos à empresa —a congruência entre propriedade e limitada capacidade de gestão—, fatores estruturais —a simplicidade e o rápido ciclo de produção e consumo, baixas barreiras à entrada e forte concorrência— e a sensibilidade ao ciclo econômico se combinam de modo que quanto menor a empresa, maiores os riscos e incertezas quanto ao acesso a financiamento. A combinação de “tempo e volatilidade de negócios” e disponibilidade de ativos para garantias define, em grande medida, as condições de acesso e a demanda por financiamento das MPMEs o que será analisado a seguir.

III. Qual o nível e a extensão da inclusão financeira?

Em 2016, a razão crédito/PIB na América Latina era de 49,2%, muito aquém de outras regiões. A razão mundial no mesmo ano era de 131,4%; no Leste Asiático e Pacífico, 143,4%. Mesmo entre países da região é alta a discrepância: 62,2% para o Brasil, 14% para a Argentina. O mesmo pode ser dito com relação ao desenvolvimento dos mercados de capitais nacionais. Brasil, Colômbia, México e Peru apresentam níveis de capitalização entre 37 e 44% do PIB enquanto que Argentina, Costa Rica e Equador se encontram por debaixo dos 10% (Banco Mundial, 2016). Esta é uma primeira aproximação para indicar que a capacidade de o sistema financeiro da região ofertar recursos é limitada.

Os Quadros 3 e 4 contrastam pequenas e grandes empresas em termos de acesso e uso de serviços financeiros em diversos países, comparando-os com a média da América Latina (estes países incluídos) e com a média dos países de alta renda da OCDE. O resultado geral é o esperado: independentemente do país ou região, apesar de terem serviços bancários básicos como conta corrente, quando comparadas com empresas grandes, uma menor proporção de empresas de pequeno porte acessa bancos para tomar empréstimos. Da mesma forma, é maior a proporção de pequenas empresas que financiam seus investimentos com recursos internos, mas, quando financiadas externamente, o valor dos colaterais demandados pelos bancos é substancialmente maior vis a vis empresas grandes. Deste modo, quanto menor a firma, maior será o percentual de empresas que indicam acesso e custos do financiamento como restrição aos seus negócios. Os pontos de destaque dos Quadros a seguir são:

- (i) Contas bancárias: alta proporção de empresas com conta corrente e poupança, independente do porte; a exceção é o México onde uma menor proporção (58,6%) das pequenas empresas informaram ter esse tipo de serviço. Portanto, não há restrição de capacidade de oferta: a indústria bancária oferece serviços e as empresas utilizam aqueles mais básicos.
- (ii) Empresas com empréstimos: baixa porcentagem de pequenas empresas com empréstimos ou linhas de crédito em todos os países; Brasil e Peru apresentam as maiores percentuais, 57,5% e 52,5%, respectivamente; México e Argentina os menores, 26,8% e 37,9%, respectivamente; não é grande a distância de países de alta renda: aí, em média, 43,1% das pequenas empresas possuem linhas de crédito; na média, na América Latina são 38,2%. Novamente, a indústria bancária tem capacidade de oferta e o contingente de pequenas empresas que buscam empréstimos em alguns países da região é até superior à média de países avançados.

Quadro 3
Acesso das empresas aos serviços bancários por países e regiões, 2016
(Em percentagem)

	Porte das empresas	Empresas com conta corrente ou poupança	Empresas com empréstimos bancários ou linhas de crédito	Empresas que não dependem de empréstimo
Argentina	Pequena	93,7	37,9	16,1
	Grande	100,0	75,3	21,9
Brasil	Pequena	98,9	57,5	44,5
	Grande	99,9	80,0	26,9
Colômbia	Pequena	94,3	50,6	39,7
	Grande	100,0	92,2	10,0
Costa Rica	Pequena	95,8	41,2	44,2
	Grande	99,7	79,3	35,4
Equador	Pequena	100,0	43,5	54,5
	Grande	99,9	77,8	21,7
México	Pequena	58,6	26,8	56,4
	Grande	69,6	54,0	52,0
Peru	Pequena	82,4	52,5	31,4
	Grande	99,6	92,7	8,2
América Latina e Caribe	Pequena	88,3	38,2	44,5
	Grande	94,7	66,4	42,5
Países de alta renda	Pequena	95,8	43,1	56,5
	Grande	97,1	57,5	52,2

Fonte: Enterprise Survey.

- (iii) Fonte de financiamento de investimentos: baixa porcentagem das empresas que utilizam o crédito bancário para o financiamento do investimento. As empresas de pequeno porte que mais se apoiam em bancos para financiar investimentos são as brasileiras (23,4%) e peruanas (39,6%). Em contrapartida, somente entre 5,9% e 8,1% das empresas do Equador, México e Costa Rica usam o crédito bancário para investimentos. Em contrapartida, praticamente em todos os países, mais da metade do investimento é financiado por recursos próprios nas firmas com menor número de empregados. Mesmo nas empresas de maior porte, o financiamento interno do investimento está entre 30 a 50%. É semelhante a proporção de empresas latino-americanas e de países de alta renda que financiam seus investimentos com recursos próprios (63,0% e 68,2% respectivamente) e com empréstimos bancários (18,7% e 18,9%). O panorama geral é de cautela e clara preferência por recursos internos para financiar investimentos.
- (iv) Demanda por colaterais: como era de se esperar, a exigência de colaterais é a norma como não poderia deixar de ser. A grande maioria das empresas, de qualquer porte, em qualquer país ou região, declarou a exigência de colaterais como condição para acesso a empréstimos bancários. Aqui o destaque fica por conta das situações onde garantias não são exigidas. Para 73,2% das pequenas empresas brasileiras e para 64,1% das empresas peruanas os empréstimos bancários não requerem colaterais, muito provavelmente por conta do instrumento financeiro “Cartão BNDES” e do instrumento Produto Financeiro Padronizado (PEF), da COFIDE, como será analisado à frente. Estas evidências indicam que a norma geral —exigência de colaterais— pode ser superada, uma bem-vinda novidade que vale a pena ser devidamente considerada.
- (v) Custo de colaterais: este é um tema que merece atenção pois é o valor dos colaterais um dos principais determinantes (ao lado da taxa de juros e prazo) para as empresas buscarem recursos de terceiros. O panorama geral é o esperado: o custo dos colaterais para pequenas empresas é superior ao exigido às grandes empresas em qualquer parte do

mundo. Também como esperado, independentemente do porte das empresas, nos países de alta renda da OCDE o custo de colaterais é menor (entre 142,4% da quantidade emprestada para grandes e 174,8% para pequenas empresas) do que em qualquer país da América Latina, com a notável exceção do caso brasileiro (72,7% para grandes empresas e 114,2% para pequenas empresas). Novamente, pode ser que a explicação neste caso se deva à ação do BNDES. Além desta surpresa, cabe notar os altos valores (3 vezes o valor do empréstimo) demandados de grandes empresas peruanas e pequenas empresas da Costa Rica.

- (vi) Acesso ou custo como restrição aos negócios: o padrão de respostas é o esperado: uma maior proporção de empresas pequenas declara restrições de acesso ou custo vis a vis empresas grandes. O contraste é forte no caso da Colômbia e Argentina e menos pronunciado nos demais países o que pode revelar uma certa propensão das preferências do sistema financeiro, caso estas percepções estejam corretas. De qualquer modo, ao contrário dos demais indicadores, é maior a dispersão das respostas entre países e regiões, talvez pelo caráter subjetivo da questão. Enquanto quase a metade de pequenas empresas argentinas e colombianas indicam restrições, somente 6,7% das pequenas empresas peruanas seguem na mesma direção.

Quadro 4
Uso e custos de serviços financeiros, 2016
(Em percentagem)

	Porte das empresas	Investimento financiado internamente	Investimento financiado com empréstimo bancário	Empréstimos que requerem colateral	Valor do colateral necessário para um empréstimo (como percentagem da quantidade emprestada)	Empresas que identificam o acesso ou custo do financiamento como uma restrição
Argentina	Pequena	62,3	11,0	65,8	185,9	48,9
	Grande	66,6	19,7	49,3	152,0	25,8
Brasil	Pequena	68,8	23,4	16,8	114,2	45,7
	Grande	52,0	37,0	41,3	72,7	37,3
Colômbia	Pequena	45,0	9,9	65,2	189,5	51,6
	Grande	32,1	56,0	38,8	109,4	11,6
Costa Rica	Pequena	85,3	8,1	97,2	305,6	39,7
	Grande	63,0	22,5	96,6	173,9	41,1
Equador	Pequena	39,3	5,9	77,0	234,2	19,6
	Grande	50,8	19,2	95,1	248,0	16,8
México	Pequena	62,5	8,0	65,8	243,2	26,9
	Grande	51,1	11,0	72,7	179,4	25,1
Peru	Pequena	51,8	35,9	39,6	211,7	6,7
	Grande	37,0	32,0	55,5	326,2	4,5
América Latina e Caribe	Pequena	63,0	18,7	71,5	228,0	31,4
	Grande	59,8	26,6	73,8	169,5	17,2
Países de alta renda	Pequena	68,2	18,9	68,3	174,8	18,6
	Grande	73,6	15,9	75,1	142,4	17,4

Fonte: Enterprise Survey.

Qual o balanço que se pode realizar destas evidências e das análises dos estudos nacionais de De Paula (2017), Lecuona (2016), León (2017), Neira Burneo (2016), Sancho Villalobos (2016), Zuleta (2016) e Woyechezsen (2017)?

Desde a perspectiva das empresas, a demanda por crédito pode ser inibida e prejudicada por diversos fatores, dentre eles, o elevado custo para fornecer informações; o excesso de exigências quanto à documentação e a demora nos processos de avaliação; elevadas garantias demandadas, inclusive de caráter pessoal; taxas de juros altas que afetam negativamente seu fluxo de caixa; desconhecimento dos instrumentos e produtos oferecidos ou mesmo restrição por parte dos bancos em desvelar todo o portfólio de produtos; descaso de determinadas instituições financeiras e a situação de informalidade ou endividamento fiscal que pode impedir o acesso a instituições financeiras, em especial aquelas de caráter público.

Isto é, a desistência do crédito bancário pode ocorrer pelos altos ônus aderentes ao processo. Para fornecer informações e atender exigências requeridas pelas instituições bancárias estas empresas precisam fornecer demonstrativos e balanços financeiros, planos de negócio/ investimento, contratos, entre outros. Isto exige a separação das finanças pessoais e da empresa e/ou a contratação e atuação de profissionais especializados como advogados e contadores, administradores, elevando os custos das empresas. A depender do tamanho da empresa e do montante do financiamento, tais dispêndios podem inviabilizar o acesso ao crédito e a busca de recursos em fontes formais.

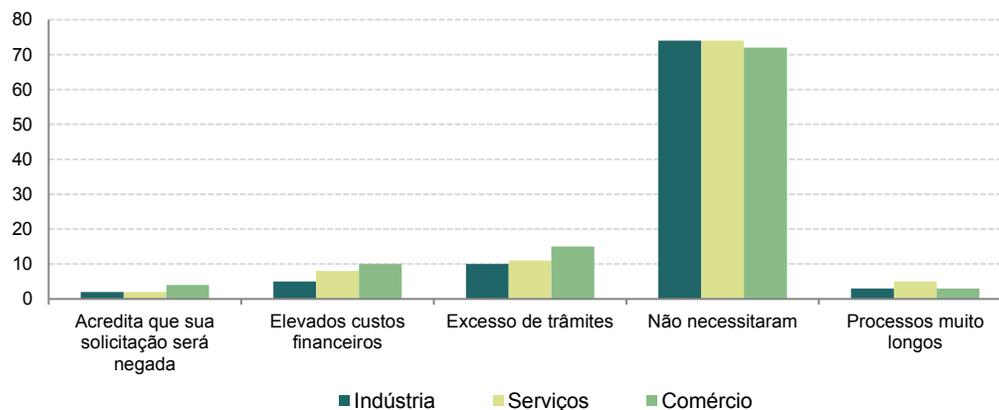
A exclusão voluntária de acesso ao crédito também ocorre pela própria particularidade dessa demanda. Uma ilustração disso está presente em pesquisa realizada no Brasil, pelo SEBRAE (2015). A instituição perguntou as MPEs brasileiras: *“se fosse fácil e barato, gostaria de pegar um empréstimo?”*. A resposta predominante (66%) foi positiva, mas é até instigante observar que 34% das MPEs afirmaram que não tomariam empréstimo mesmo que fosse fácil e barato fazê-lo. Para este grupo de respondentes, a maioria indicou que não necessitaria de recursos de terceiros.

O SEBRAE também investigou os motivos pelos quais as MPEs não tomariam empréstimo, mesmo se este fosse fácil e barato. A opção “não necessita” foi apontado por 68% dos entrevistados. Isto sinaliza a preferência por capital próprio ou de outras formas de financiamento na condução dos negócios. Outros 17% afirmaram não gostar, 12% que não conseguiriam pagar e ainda 3% que não confiavam na política econômica. Interessante observar que mesmo adotando a hipótese de empréstimo fácil e barato, nada menos que 12% manifestaram seu receio quanto a sua possível inadimplência.

Outra ilustração é o caso do México. Na avaliação de Lecuona (2016), o principal motivo para não se usar o crédito bancário é que “não é necessário”, independentemente do tamanho da unidade econômica. Isto é, 62,5% das micro; 64,5% das pequenas, 48,1% das médias e 52,9% das grandes empresas responderam que a ausência de crédito bancário não lhe faz falta. Somente no caso das micro, “juros elevados” foi citado (cerca de 30% do total) como motivo para não ter crédito bancário.

Também foi realizada uma pesquisa desse gênero na Colômbia, conforme aponta Zuleta (2016). Nesta pesquisa se tentava identificar os motivos pelos quais as empresas não solicitaram crédito. Cerca de 80% das empresas que não se candidataram ao crédito em 2007-2015, dizem que não o fizeram porque não o precisavam. O segundo fator para não solicitar crédito corresponde aos custos financeiros. A questão da complexidade, da burocracia e do número de procedimentos para solicitar crédito não parece ser um grande obstáculo. Existe ainda uma pequena proporção de empresas que adiantam antecipadamente que sua aplicação será negada. O gráfico abaixo expõe esses resultados.

Gráfico 1
Razões para não solicitar crédito na Colômbia
(Em percentagem)



Fonte: Zuleta (2016).

Para Zuleta (2016) é de grande importância identificar as razões pelas quais há um nível de exclusão de crédito involuntário dentro do qual muitas empresas consideram que não exigem crédito, mesmo com uma dependência financeira que pode ser alta. Uma possível explicação é o baixo nível de educação financeira, uma vez que as empresas não percebem a necessidade de financiamento, apesar de sua alta dependência financeira e não sabem a importância de alguns produtos financeiros para o desenvolvimento de sua atividade.

Dessa forma, a saída encontrada é a utilização de fontes alternativas de financiamento. No Brasil, a forma de financiamento mais utilizado é a concedida pelos fornecedores (52% dos respondentes em 2016), sendo seguido pelo cheque pré-datado, que é uma operação de crédito não regulamentada por leis. Outro indicador da exclusão financeira das MPEs é que elas acabam ainda recorrendo aos financiamentos informais, seja de amigos/parentes (14% em 2016), ou de agiotas (3%).

Quadro 5
Formas de financiamento das MPEs no Brasil, 2014-2016
(Em percentagem)

Modalidade	Tipos de financiamento	2014	2015	2016
Comercial	Fornecedores	61	67	52
	Cheque pré-datado	35	46	27
Bancária	Cartão de crédito empresarial	25	28	21
	Cheque especial	24	29	20
	Empréstimos em bancos públicos	23	28	15
	Empréstimos em bancos privados	19	15	13
	Desconto de duplicata e outros títulos	11	17	11
	Empréstimos em entidade de microcrédito	6	8	6
	Empréstimo em cooperativas de crédito	4	9	5
	Recursos de factoring	6	11	5
	Contrato de leasing/financeiras	8	6	5
	Outros tipos de recurso financeiro	8	5	9
Informal	Dinheiro de amigos/parentes	13	13	14
	Empréstimo com agiotas	3	4	3
Outros	Não está utilizando nenhum dos itens citados	16	12	22

Fonte: SEBRAE/BCB (2016).

Conforme aponta o Censo Econômico (2014), no México, em 2013, apenas 15,8% das microempresas contavam com financiamento externo. A opção familiares e amigos foi responsável por 16,4% do total financiado.

Quadro 6
Proporção de unidades econômicas com financiamento e suas fontes
segundo o seu tamanho no México em 2013
(Em percentagem)

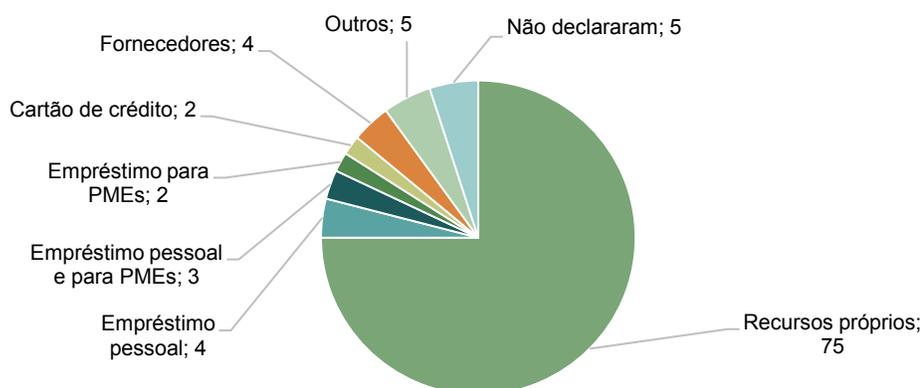
Porte da empresa	Unidades com Financiamento	Bancos	Familiares ou amigos	Caixas de Poupança	Fornecedores	Emprestadores Privados	Governo
Micro	15,8	39,4	16,4	21,4	10,6	6,1	4,3
Pequena	28,4	78,5	2,8	2,2	15,1	4,6	1,9
Media	38,7	79,9	0,2	0,8	22,1	3,1	1,7

Fonte: Censo Econômico (2014).

Já na Argentina, a partir de informações da Fundación Observatório Pyme, em 2015, 54% do total investido por MPMEs foi através de recursos próprios, 35% por financiamento bancário, 3% por fornecedores, 6% programas e 2% outros.

Na Costa Rica, conforme mostra o Gráfico 2 abaixo, 75% do financiamento vem de recursos próprios, sendo a segunda forma mais utilizada, os provedores com 4% do total. No caso particular das microempresas, essa porcentagem aumenta para 77%, 70% para pequenas empresas e 73% para medianas. Quanto ao motivo pelo qual o crédito bancário não é solicitado, 65% das empresas indicam que possuem capital suficiente ou não precisam, e que não gostam de pedir emprestado. Esta resposta é apresentada por 65% das microempresas, 67% das pequenas empresas e 62% das empresas de médio porte.

Gráfico 2
Fontes de financiamento das PME's na Costa Rica
(Em percentagem)



Fonte: Omipyme (2012).

Em resumo, existem espaços para políticas públicas e intervenções por parte dos bancos de desenvolvimento, mas estas devem ser calibradas pelas reais necessidades das empresas de menor porte. Apesar dos serviços bancários estarem disponíveis, a sua qualidade, revelada pelo custo dos colaterais, deixa muito a desejar. O fenômeno que merece atenção é a deliberada preferência pelos recursos internos para as empresas se financiarem. Em que medida as políticas públicas devem considerar esta situação e atuar de forma pertinente ao perfil de demanda das empresas serão temas dos próximos capítulos.

IV. Quê políticas públicas para inclusão financeira?

Seguindo o marco analítico proposto, o primeiro passo para avaliar a qualidade da intervenção pública é conhecer objetivos e escopo das políticas, sua longevidade e/ou mudanças ao longo do tempo. Serão apresentadas três categorias de políticas: iniciativas orientadas à bancarização; ações dirigidas à formalização dos agentes econômico e propostas de inserção produtiva.

As iniciativas de bancarização, são importantes pelos seus efeitos e que, indiretamente, contribuem para a inclusão financeira das empresas de menor porte. A população bancarizada é uma população com meios e credibilidade para acessar bens e serviços das empresas de menor porte; para que o sistema bancário proceda à bancarização será necessário ter redes virtuais ou físicas de acesso o que pode beneficiar as menores empresas e, finalmente, se os proprietários das empresas de menor porte são bancarizados, este é um primeiro caminho para que sua empresa também o seja, pois neste segmento, propriedade é quase indissociável da gestão. Para as empresas, uma potencial relação direta entre bancarização da população e credibilidade (no sentido da possibilidade de uma pessoa ter crédito) resulta na existência de uma demanda organizada, com opções de financiamento para seus produtos.

Em termos de práticas de políticas de inclusão financeira para a população pode-se postular a existência de três estratos distintos.

O primeiro é formado por políticas limitadas ou ainda em fase de implementação, como na Argentina e México. Na Argentina não foi constatada ações amplas, legislativas ou executivas, que promovam a bancarização da população. O que existe são medidas pontuais, tomadas ao longo dos últimos anos, que topicamente enfrentam o desafio da inclusão financeira. Entre outras iniciativas, destaca-se a obrigatoriedade da "Conta Salário". O segundo grupo é formado por iniciativas um pouco mais maduras como no Brasil, Costa Rica e Equador. A Costa Rica promove a inclusão financeira através de contas de expedientes simplificados. Este é um procedimento que permite às instituições financeiras simplificar procedimentos de conformidade. O Brasil possui a Parceria Nacional para Inclusão Financeira, atrelada aos princípios para Inclusão Financeira Inovadora do G-20. Já Colômbia e Peru são considerados como casos especiais pelas iniciativas de proteção ao consumidor. De acordo com o Global Microscope (2016), estes dois países se destacam em comparações internacionais. Na Colômbia, o programa "Banca de Oportunidades" abriu espaços consideráveis para melhorar acesso da população de baixa renda a serviços financeiros. O Peru tem atualmente um quadro regulatório robusto e focado na proteção financeira do consumidor. Desde julho de 2015, o país tem em prática a

Estratégia Nacional para Inclusão Financeira (ENIF). A estrutura desenhada para a promoção da inclusão financeira conta com canais de proteção ao cliente e educação financeira. A disponibilidade de informações aos usuários e a transparência são dois eixos fundamentais da ENIF.

A segunda categoria diz respeito aos esforços de formalização das empresas de menor porte. A informalidade das MPMEs é um problema latente e presente em todos os países. Empresas à margem da formalização evitam instituições financeiras e optam por canais informais de financiamento ou os acessam na forma da pessoa do empresário, o que implica maiores custos e piores condições de crédito. Mesmo dispostas a se formalizar, as empresas podem ter dificuldades de fazê-lo diante complexas legislações e regras ou processos administrativos morosos.

As práticas existentes para combate da informalidade apresentam-se em dois grupos distintos. O primeiro é composto por Argentina, Costa Rica, Equador, México e Peru. Todos esses países contêm algum tipo de iniciativa de simplificação dos trâmites e/ou de incentivos tributários para este segmento, mas de caráter tópicos ou em fase experimental ou incipiente, tal como no México e o Plano de Ação de Inclusão Financeira, iniciado em 2016. O segundo grupo é formado pelo Brasil e Colômbia. Nestes países, são observadas políticas específicas voltadas para a formalização das empresas e do emprego. No Brasil, existe o Simples Nacional, regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às micro e pequenas empresas e que abrange a participação de todos os entes federados (União, estados e municípios). Na Colômbia, a formalização das empresas e do emprego tem sido objetivos centrais da política do governo colombiano nos últimos anos através de iniciativas de simplificação de procedimentos para a criação de empresas, para operar formalmente e para contratar trabalhadores. As câmaras de comércio, em estreita coordenação com as autoridades, projetaram e implementaram programas para incentivar a formalização das empresas.

Finalmente, conforme mostra a Caixa 1, todos os países apresentam iniciativas para a inserção produtiva das empresas de menor porte.

Caixa 1 **Exemplos de Políticas de inserção e desenvolvimento produtivo**

Argentina

Variedade de iniciativas pontuais, experimentais. Experiências recentes: — Programa de Acesso ao Crédito e Competitividade (PACC) para MPMEs, de 2009; — Programa de Fortalecimento de Sistemas Produtivos Locais (SPL). Esta iniciativa visa promover o desenvolvimento regional pelo apoio a MPMEs que são ou podem constituir SPL; Unidades de Ligação Tecnológica (UVT), Unidades de Execução do Conglomerado (UEC) e PAC Empresarial Programa.

Brasil

As ações de inserção produtiva de MPMEs estão associadas às políticas industriais recentes. Estas iniciam com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2004-2007), seguida da Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010) e do Plano Brasil Maior (2010-2014). A mais recente iniciativa de política é o programa Brasil Mais Produtivo. O Programa Brasil Mais Produtivo (B+P) é uma iniciativa que visa aumentar a produtividade em processos produtivos de empresas industriais, com a promoção de melhorias rápidas, de baixo custo e alto impacto. Esta iniciativa conta na primeira fase com a metodologia aplicada é a da “manufatura enxuta”, que envolve a redução de sete tipos de desperdícios: superprodução, tempo de espera, transporte, excesso de processamento, inventário, movimento e defeitos. Esta consiste na realização de consultoria tecnológica in loco, de 120 horas por empresa, para elaboração de diagnóstico de processos, propostas de melhorias para obter ganhos de produtividade, redução no custo de produção e monitoramento de implementação e resultados. Nas novas fases, o Programa será ampliado em duas frentes: i) expansão vertical: ampliação dos atendimentos com a utilização das ferramentas da “manufatura enxuta” para empresas de outros setores, em parceria com outros Ministérios; e ii) expansões horizontais: projetos-piloto para testar a aplicação de ferramentas de “eficiência energética” e de “digitalização e conectividade” nos processos produtivos selecionados como forma de aumentar a produtividade.

Caixa 1 (continuação).

Colômbia

Na Colômbia está em curso o Plano Nacional de Desenvolvimento 2014-2018. Esta iniciativa propõe estratégias para revitalizar a competitividade, apoiar o crescimento da produtividade e o desenvolvimento de fornecedores locais. Entre as ações estão: 1) promover parcerias público-privadas que melhorem a qualidade dos empregos indiretos gerados pelas indústrias. 2) implementar o programa de micro-franquia nas cercanias de empresas-âncoras. Particular ênfase é dada aos setores de serviços (comércio e turismo), onde se pretende implementar centros de desenvolvimento de pequenas empresas, com apoio financeiro e assistência técnica. No campo mais específico, observa-se o INNPulsa Colômbia que procura ampliar a inovação e competitividade no país. Destaca-se que dentro dessa iniciativa, no início de 2017, foi implementado o “Reto a la productividad” iniciativa que fornece recursos de financiamento não reembolsáveis a especialistas que apresentam propostas para melhorar a produtividade em pequenas e médias empresas.

Equador

O Programa de Desenvolvimento Produtivo equatoriano busca incentivar a produção e o desenvolvimento socioeconômico do país, apoiando produtores, regiões e setores de menor desenvolvimento relativo. Neste âmbito, destaca-se i) a criação de Centros de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial e Empreendedorismo (CDEAE), pelo governo do Equador, que se encontram em todas as regiões do país e visam apoiar e reforçar as iniciativas de empreendedorismo dos cidadãos; e o ii) o Exporta Fácil- para facilitar as exportações da MPMEs, atores da economia popular e solidária e artesãos do país, através de um sistema simplificado, ágil e econômico de exportações por meio de envios postais através do Operador Público Correios do Equador e com os benefícios dos diferentes programas e serviços das entidades participantes.. Em complemento, existe a Estratégia Nacional para a Mudança da Matriz Produtiva. Este programa apontou uma lista de cadeias de produção prioritárias: construir vantagens competitivas no setor agroindustrial; reduzir a dependência externa dos setores manufatureiros; estimular atividades intensivas em conhecimento e inovação com alto potencial de crescimento na economia mundial: turismo, software e serviços TIC, logística e serviços ambientais. Por fim, salienta-se a Agenda de Transformação Produtiva. Esta estratégia busca a diversificação produtiva com foco em 8 pilares: mudança na matriz produtiva, redução da heterogeneidade estrutural, democratização de recursos, empregos de qualidade, talento humano, competitividade e produtividade sistêmica, crescimento verde e mudança cultural e imagem do país.

Costa Rica

As iniciativas de inserção produtiva fazem parte da Aliança pelo Emprego e o Desenvolvimento Produtivo, lançada em 2014. Os objetivos de curto e médio prazos estão orientados para promover e formalizar emprego e desenvolvimento produtivo. Para sua implementação são organizadas mesas setoriais com planos de trabalho e ações específicas entre elas, programa de crédito para MPMEs; programas para aumentar a produtividade de produtos sensíveis, para a segurança e a soberania alimentar e nutricional; programas para o desenvolvimento agroindustrial e turismo, entre outros. Neste contexto, salienta-se o Programa Tejiendo Desarrollo. Este estimula a integração articulada das políticas de desenvolvimento e o aprofundamento da participação cidadã na construção e gestão dessas políticas. É também ponto central do programa a geração de capacidades locais, para tornar os processos mais sustentáveis e construção de fundamentos institucionais e atores sociais. O componente de impulso para processos de desenvolvimento tem vários estágios para sua implementação, entre os quais: o treinamento de instituições, a criação de instituições subnacionais, a construção de acordos e planos prioritizados, a gestão de projetos de desenvolvimento e avaliação desse processo. O programa funciona em cinco dimensões do desenvolvimento: econômico, ambiental, o institucional, o cultural-esportivo e o social-humano. As dimensões que priorizadas em cada território são definidas de acordo com necessidades locais. Essa iniciativa busca o exercício além de um período organização governamental.

México

Existem programas voltados ao apoio ao empreendedorismo e à diversificação nas economias das regiões de maior renda do país, dentro do Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018 É prioridade, estimular a inovação nas empresas, através de redes de empresas privadas, instituições de ensino superior de pesquisa e consultores técnicos. Especificamente, pode-se citar o Programa de Incubadoras de Negócios que oferece serviços de treinamento em assuntos administrativos e empresariais, gestão de financiamento, assessoria ou supervisão para a geração do plano de negócios, espaço físico, recursos de TI, assessoria comercial e design e desenvolvimento de produtos e serviços. Este tem o objetivo de ajudar a criar e desenvolver PME para melhorar suas chances de sobrevivência e crescimento

Caixa 1 (conclusão).

Peru

Até a recente mudança de governo, desde 2014 o Peru vinha executando um Plano Nacional de Diversificação Produtiva. Este tinha como objetivo principal promover o crescimento a médio e longo prazo através da geração de maior capacidade produtiva e transformadora, levando a diversificação e sofisticação econômica, redução da dependência do preço das commodities, melhora na produtividade, aumento do emprego formal e crescimento econômico sustentável a longo prazo. O novo governo apenas inicia a implementação de novas iniciativas. No campo particular, ressalta-se o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDP) para micro, pequenas e médias empresas. Este é um instrumento de política de desenvolvimento produtivo com o objetivo de fortalecer o vínculo produtivo e comercial, melhorando as capacidades técnicas e administrativas dos fornecedores e sua relação com as empresas de trator, contribuindo para o aumento da produtividade e competitividade das empresas. Bem como, aponta-se o “Programa de Difusión Tecnológica” e as iniciativas para aumentar o número de Centros de Inovação Tecnológica (CITE), que procuram prestar serviços de assessoria especializada na implementação de novas tecnologias e no cumprimento de padrões operacionais e aumentar a competitividade da produção artesanal em mercados externos, internos e turísticos — para isso, trabalham em conjunto com os artesãos, com as associações que os agrupam e com as empresas do setor; respectivamente.

Fonte Elaboração própria a partir dos estudos nacionais.

Esta caixa revela a existência de iniciativas que abrangem diferentes áreas de intervenção, com distintas ferramentas, que buscam facilitar o acesso ao financiamento para desenvolvimento produtivo e de inovação, o apoio ao comércio exterior e à promoção de práticas associativas e clusters produtivos. Alguns programas tentam privilegiar as empresas de menor porte nas compras públicas. Também são alvo de atenção atividades de extensão como educação financeira, assistência técnica e treinamento em gestão empresarial. Algumas iniciativas estão no marco de estratégias nacionais ou políticas de desenvolvimento produtivo. Outras são políticas de ministérios ou secretarias especializadas ou agências executivas na forma de planos ou programas isolados.

Embora as políticas de apoio às MPMEs tenham presença nas declarações e propostas do governo, elas são projetadas e executadas por diferentes níveis de governo, não sempre com alocação adequada de recursos financeiros, recursos humanos e informacionais. Deste modo a efetividade de ações é comprometida e dependente da capacidade de organizações de apoio às empresas de menor porte conseguirem sensibilizar as autoridades para com seus pleitos.

A reduzida disponibilidade de evidências sobre resultados das ações governamentais para apoiar as PME geralmente está atrelada aos próprios problemas de design político, clareza de definição de objetivos, limitada capacidade de implementação e utilização de um marco de referência incompleto. A grande dispersão de instrumentos existentes nos países contribui para que a intervenção pública perca efetividade. Além disto, os níveis de cobertura das iniciativas não são elevados, relativamente ao tamanho do estrato.

Os casos de sucesso ocorrem de forma isolada e seus impactos são limitados. Mas, onde ocorrem, em geral se nota a convergência de alguns fatores específicos: (i) ações públicas organizadas na forma de programas; (ii) com alvos, metas e resultados esperados a serem alcançados em um prazo determinado; (iii) ancorados em diagnósticos técnicos substantivos; (iv) negociados com representantes críveis do público alvo; (v) implementados em parcerias entre agências públicas dotadas dos instrumentos necessários e suficientes para se lograr seus objetivos; (vi) com a utilização explícita e sistemática de mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados.

Em particular, dada as dificuldades de mobilização de recursos orçamentários, a experiência dos países da região mostra que, mesmo sem garantir sucesso, é fundamental o envolvimento da banca pública na implementação de programas de desenvolvimento produtivo de empresas de menor porte. Ao mesmo tempo, a presença ativa e permanente da banca pública em determinados programas tem contribuído para a sua própria perenidade e para a afirmação das prioridades para empresas de menor porte entre as diversas políticas públicas de apoio ao desenvolvimento dos países.

Da evidência relatada pode-se depreender algumas implicações. Em primeiro lugar, importa a longevidade das políticas; mudanças frequentes de rumos não contribuem para a solidificação de práticas por parte das agências executoras das políticas e não oferecem aos públicos-alvo um norte da ação pública. Em segundo lugar, é relevante a definição, o mais precisa possível, dos alvos da ação pública. Finalmente, e em função do anterior, é muito importante mobilizar instrumentos adequados aos desafios específicos de grupos alvo.

V. Quem são os Bancos de Desenvolvimento?

Como demonstrado por Luna-Martinez e Vicente (2012), Ferraz et al (2013) e Griffith-Jones et al (2017), bancos públicos, uma denominação que inclui bancos de apoio ao investimento, às exportações e bancos comerciais, em algum grau, se ocupam de: (i) fomentar a expansão de capacidades gerenciais, produtivas e tecnológicas, incluindo infraestruturas e indústria financeira; (ii) contribuir para a estabilidade sistêmica das economias através de ações anticíclicas e, (iii) apoiar o desenvolvimento de políticas públicas. Embora tenham missões genéricas semelhantes, a diversidade de formas e funções (escala e escopo, formas de operação, fontes de financiamento, etc.) é uma característica marcada entre os bancos de desenvolvimento.

Foram contabilizadas pela ALIDE (2015), 79 instituições nos 19 países da América Latina que têm, em alguma medida, forma e função de banco de desenvolvimento⁶. Cinquenta dessas operam de forma direta, possuindo aproximadamente 71% dos ativos totais, no início de 2015. Somente sete delas operam como primeiro e segundo pisos. Estes bancos têm importante papel na vida econômica da América Latina e o Caribe e vêm apresentando um movimento de expansão. Em 2014, os ativos totais das instituições financeiras de 19 países somaram US\$ 1,7 trilhões. Sua carteira de crédito atingiu US\$ 972 bilhões em dólares correntes ou, em dólares constantes de 2000, US\$ 700 bilhões. A importância destes bancos no sistema financeiro da região também não é desprezível: os bancos públicos possuem algo em torno a 20% do total de depósitos, carteira de crédito, ativos e patrimônio bancários.

O Quadro 7 traz informações mais detalhadas sobre instituições financeiras dos países selecionados neste trabalho. Estas são de quatro naturezas: importância dos bancos para a economia do país, importância da carteira de créditos nos ativos dos bancos, um indicador de performance econômico-financeira e um indicador de prudência bancária.

Em termos de importância na economia dos países (ativos/PIB), o BNDES, do Brasil se destaca com 15%, seguido do Banco de la Nación argentino com 9,7%. Para as demais instituições a importância de seus ativos para o PIB de cada país varia de 0,12% no caso do BICE, também argentino, 0,85% no caso do Bancóldex colombiano, até 3,31% no Equador (CFN). Em segundo lugar, um banco se destaca com uma elevada importância da carteira de crédito em seus ativos, o FINAGRO colombiano (81,93%). Empréstimos também são importantes para Bancomext, BICE e

⁶ Algumas delas operam como banco de desenvolvimento em algumas funções (desenvolvimento agrícola, habitação, por exemplo) ao mesmo tempo em que exercem funções comuns a bancos comerciais.

BNDES —entre 39% a 44% do total dos ativos—. A importância do crédito nos ativos de COFIDE, NAFIN e Banco de la Nación é menor (entre 5 e 14% dos ativos). Em terceiro lugar, e como era de se esperar pois este é um indicador sujeito a fatores conjunturais, o retorno sobre patrimônio varia entre 5,5% e 12,2% entre os bancos com a exceção do Banco de la Nación que registrou resultado negativo no ano. Finalmente, todos os bancos apresentam indicadores prudenciais adequados às regras internacionais —entre 10 e 33%.

Quadro 7
Indicadores financeiros de bancos de desenvolvimento selecionados, 2016
(Em percentagem)

	Total de ativos/PIB	Empréstimos/ Total de ativos	ROAE	ROAA	Taxa de capital regulatório total <i>(Total capital ratio)</i>
Banco de la Nación Argentina	9,7	11,04	-8,09	-1,88	26,15
Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) Argentina	0,12	43,64	10,26	4,02	33,7
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Brasil	15	39,64	9,08	0,82	20,54
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuário (FINAGRO) Colômbia	1,1	81,93	6,41	0,68	10,94
Banco de Comercio Exterior de Colômbia (BANCOLDEX) Colômbia	0,85		9,2	0,97	16,82
Corporación Financiera Nacional (CFN) Equador	3,31		8,5	2,91	
Nacional Financiera (NAFIN) México	2,04	14,46	5,05	0,3	13,26
Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) Mexico	1,82	44,85	3,26	0,21	18,49
Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) Peru	2,03	5,73	2,83	0,58	28,77

Fonte: Bankscope.

Salta à vista, portanto, a grande diversidade em todos os indicadores econômico-financeiros entre as 9 instituições de distintos países. Porém, apesar de que os indicadores se referem somente a um ano (2016), o retrato oferecido é de variedade com adequado desempenho econômico-financeiro. Mesmo que em um dos indicadores e em uma das instituições o resultado seja negativo, esta variedade entre bancos e entre indicadores está dentro de limites razoáveis para instituições financeiras. Finalmente, e para nortear a análise que se seguirá, em termos de importância econômica relativamente às economias nacionais, efetivamente o BNDES e o Banco de la Nación se destacam dos demais. Tal indicador é considerado uma primeira aproximação para o alcance das ações dos bancos em termos de prover créditos, de qualquer natureza e para qualquer tipo de agente econômico.

Estes bancos também apresentam ampla diversidade no tocante ao tempo de atuação e setores atendidos. O Banco de la Nación na Argentina foi criado no século XIX e é um banco comercial de propriedade pública, realizando algumas atividades como banco de desenvolvimento mas também

competindo com seus pares enquanto banco comercial. O SBD (Costa Rica) é instituição recente (2008) e não é propriamente um banco e sim um novo formato organizacional, responsável por diferentes fundos que são aportados tanto para bancos públicos como privados. Em termos de setores, o Finagro (Colômbia) se restringe ao segmento agropecuário, o BancoMext (México) possui forte orientação ao comércio exterior. O Bancóldex estava orientado para o comércio exterior e recentemente incorpora o desenvolvimento produtivo multissetorial em sua agenda. O BICE (Argentina) também está evoluindo na mesma direção. A NAFINSA se notabilizou em suas ações para empresas de menor porte mas tem um mandato mais amplo. A CFN (Equador), o COFIDE e o BNDES são bancos desde sempre multissetoriais. Também os diferencia as fontes de *funding*: os bancos comerciais captam depósitos; outros operam fundos públicos a eles alocados; outros têm fontes parafiscais de financiamento; a maioria deles capta recursos junto aos bancos multilaterais e regionais, em mercados financeiros nacionais ou internacionais.

O que os une e os torna compatíveis são: (i) missões a eles mandatadas pelo poder executivo e que ao exercê-las de modo efetivo resultam no fortalecimento de políticas públicas que, sem sua presença, poderiam estar debilitadas; (ii) políticas econômico-financeiras onde se destacam a observância à prudência bancária, através de processos de decisão impessoais e segregados e sistemas de avaliação de crédito e gestão de risco. Do mesmo modo, a grande maioria tradicionais tem metas de rentabilidade como metas para maximização ou superiores a outras metas de resultados.

Em termos da composição da carteira de crédito por porte das empresas, as MPMEs são prioritárias para os bancos públicos da região, beneficiadas que são com 59% da carteira de crédito, sendo 39% para pequenas e médias empresas e 20% para microempresas. As grandes empresas representam somente 19% do portfólio de crédito destas instituições (ALIDE 2015). Em mais detalhes: na Costa Rica, o portfólio do SBD é fortemente concentrado no segmento de microempresas (73%) e pequenas empresas (25%); no BNDES, em 2017, 41,5% dos desembolsos se destinaram a MPMEs; na FINAGRO, Colômbia, esta proporção foi de 48,4% enquanto no Bancóldex foi de 49,1%; no COFIDE, Peru, as PMEs concentraram 12% da carteira de crédito; na CFN (Equador), as operações diretas têm primazia sobre o portfólio de segundo piso para pequenas e médias empresas que é de somente 12%; no BancoMext a carteira de PMEs, estava concentrada em financiamento (40,9%), garantias (32,4% e carta de crédito(22,9%). Em resumo, o segmento de empresas de menor porte recebe atenção importante por parte dos bancos da região com produtos (financiamento, garantias, em particular) relativamente similares.

Como as empresas de menor porte tem um perfil específico de devedor, em geral de maior fragilidade vis a vis empresas grandes, as implicações para o balanço dos bancos de desenvolvimento devem ser devidamente consideradas. Três fatores devem ser mencionados. Primeiro, como qualquer instituição financeira, bancos de desenvolvimento necessitam uma base de capital necessária e suficiente para atender sua reprodução, as regras de supervisão bancária, as diretrizes de política e a satisfação de seus segmentos de mercado. Para isto, manter uma estrutura de balanço onde ativos e passivos alinhados, principalmente em termos de taxas e prazos é premissa básica. Em segundo lugar, é pertinente e necessária a busca de rentabilidade —sem necessariamente se perseguir metas de maximização— e uma política de retenção de dividendos suficiente para a base de capital pretendida. Em terceiro lugar, é essencial a proteção contra riscos de crédito. Esta proteção pode se dar por diferentes formas —nível de provisões, acesso a fundos de garantia, compartilhamento de riscos, operação como segundo piso, etc.—, mas todas elas demandam uma forte competência de avaliação de riscos, discriminando-se diferentes tipos de projetos e clientes. Pode ser que existam tensões entre estes múltiplos orientadores da política de capital dos bancos de desenvolvimento. Mas estas tensões podem ser antecipadas e devidamente equacionadas desde que três condições estejam presentes: (i) estrutura e fonte de *funding* estável e previsível; (ii) escala e escopo coerentes com a demanda que estas instituições pretendem atender e, (iii) instrumentos adequados a este perfil de demanda. Este é o tema do próximo capítulo.

VI. Os Bancos de Desenvolvimento inovam?

Esta seção analisa os principais produtos oferecidos pelos bancos públicos para o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas com ênfase particular em instrumentos inovadores para a inclusão financeira. Neste trabalho, a caracterização de “instrumentos financeiros inovadores” é feita independentemente de considerações sobre a sua inovatividade, mas sim pela pertinência deste instrumento para o acesso de MPMEs a serviços financeiros. Ao mesmo tempo, este trabalho não se orientou por aqueles que tivessem sido introduzidos há muito tempo ou recentemente. Novamente, a preocupação central é se a configuração do instrumento é adequada aos desafios que as MPMEs enfrentam.

Três temas serão objeto de análise, sendo dois deles de modo apenas exemplar e o terceiro, em mais detalhes: (i) breve relato de processos internos e da extensão do uso de plataformas tecnológicas pelos bancos; (ii) um caso de inovação institucional e, (iii) três tipos inovações de produto: financiamento, fundos de garantia e assistência técnica. Estas inovações de produto pretendem, justamente, enfrentar os desafios estruturais das empresas de menor porte: o tempo e a volatilidade dos negócios, a limitada capacidade de oferecer garantias e as restrições na capacidade de gestão que se traduzem, como foi visto no quarto capítulo em uma forte preferência por recursos internos para se financiarem.

A. Processos internos e plataformas tecnológicas

Como será visto, uma das funções de instrumentos inovadores é disseminar crédito e alcançar um maior número possível de empresas de forma rápida e com propostas de financiamento adequadas à demanda, principalmente em termos de taxas e prazos. A organização interna de um banco público, portanto, deve estar orientada para operar a baixos custos. Da mesma forma, nos processos internos, é essencial uma adequada avaliação de risco de crédito. Se um banco opera diretamente com empresas de menor porte, e como o número de empresas é em geral muito alto, isto significa utilizar técnicas do tipo credit score e a acumulação permanente de informações sobre os clientes para se ter alta proximidade de probabilidade de adimplência e inadimplência, o que demanda investimentos em bases de dados e sistemas de inteligência artificial. Alternativamente pode-se investir em parcerias como organizações ou empresas que tenham capacidade de captar e analisar informações sobre clientes. Quando o banco opera como segundo piso, isto demanda uma forte competência na análise do risco de crédito de bancos repassadores.

As plataformas tecnológicas são essenciais para potencializar as condições de acesso assim como para prover segurança e confiabilidade aos processos internos dos bancos. As tecnologias de informação e comunicação (TICs) constituem a base técnica destas plataformas sendo essenciais para apoiar processos, disponibilizar produtos e a capacidade de prestar serviços financeiros ao cliente em tempo real além de permitir que conteúdos de treinamento e assistência técnica sejam veiculados com eficiência.

O Quadro 8 informa, porém, que os bancos de desenvolvimento da região ainda estão em um estágio inicial na utilização das TICs. Estas informações são surpreendentes tendo em vista a importância de sua contribuição aos negócios, os benefícios para os clientes e o custo e a disponibilidade de tecnologias disponíveis nos mercados. Mas há exceções, como será visto em alguns produtos de crédito que são intensivos em tecnologias e algumas iniciativas de assistência técnica.

Quadro 8
Serviços de base tecnológica oferecidos por bancos de desenvolvimento
(Em percentagem)

Serviços bancários eletrônicos	30,6
Plataformas eletrônicas para MPMEs	14,3
Portal web (rede de negócios)	8,1
Carteira eletrônica	6,5
Plataforma de pagamentos virtuais	3,2
Factoring eletrônico	4,8
Aplicativos	6,5

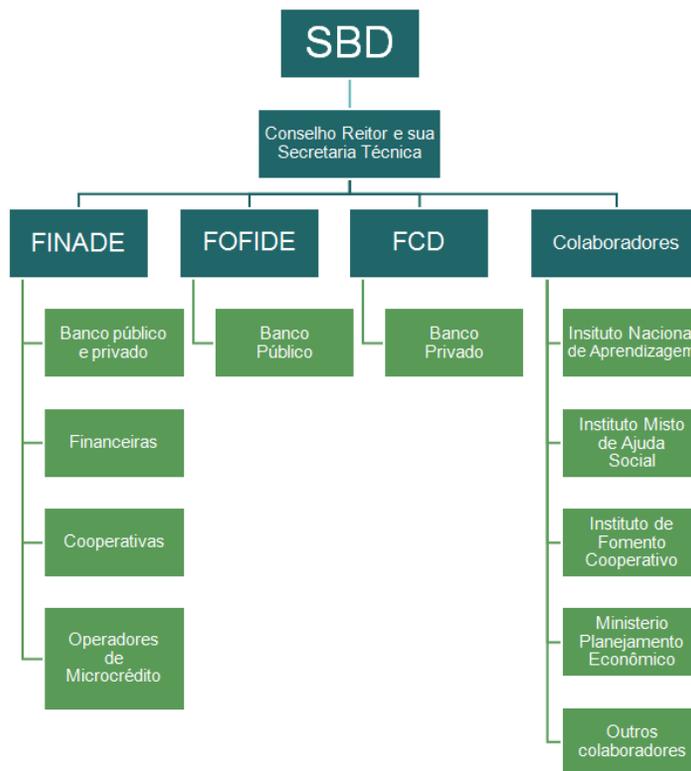
Fonte: Alide (2017).

B. Inovação institucional

OS bancos públicos, como dito acima, são muito diferentes entre si, no que diz respeito a escala, escopo, instrumentos utilizados, nível de especialização ou diversificação, etc. Cada um reflete, em grande medida, um processo de construção e evolução histórica e institucional, como não poderia deixar de ser. Uma exceção, no entanto, chama a atenção por ser uma inovação institucional recente: o Sistema de Bancos para o Desenvolvimento, SDB, da Costa Rica. O SBD foi criado para ser um instrumento para financiar e promover projetos produtivos e induzir mobilidade social de cidadãos. Tendo a forma de sistema o SBD reúne diferentes organizações sob um marco institucional comum, orientando missões, porém com respeito à individualidade e mandatos de cada uma. Com isto o SDB pretende aumentar a capacidade do sistema bancário de agir e potencializar economias de escopo ao reconhecer a necessidade de complementar mecanismos de garantias de crédito e serviços não-financeiros relacionados com o desenvolvimento de negócios, bem como oferecer condições financeiras de acordo com as características específicas de projetos e atividades produtivas.

O sistema de banco de desenvolvimento da Costa Rica é relativamente complexo em termos de sua configuração, abarcando instituições relevantes para o financiamento do desenvolvimento, como mostra a Diagrama 2: um fundo de avais (FINADE); um fundo de financiamento para o desenvolvimento (FOFIDE); um fundo de crédito para o desenvolvimento (FCD) e um fundo de captação de recursos (CREDES). Através destes instrumentos o SBD canaliza recursos para diferentes organizações que, então podem prover recursos para MPMEs.

Diagrama 2
Costa Rica: Sistema de Bancos para o Desenvolvimento



Fonte: SBD.

Sancho Villalobos (2017) define o SBD como um sistema integrador de entidades especializadas. Esta inovação institucional é recente, de 2008, o que significa que o processo de aprendizado das organizações participantes em trabalhar de forma concatenada ainda deve estar em curso. Desde a lógica dos instrumentos financeiros financeira a novidade é organizar e disponibilizar diferentes fontes de *funding* para bancos poderem exercer sua missão de promover a inclusão financeira, principalmente das empresas de menor porte. O autor relata também que, ao lado da disponibilização de fontes de *funding*, o SBD está acompanhado de uma regulação prudencial e de fundos de garantia que permitem que os bancos assumam riscos de acordo com os tipos de projetos das empresas de menor porte.

C. Inovações de produto: Financiamento

Um dos instrumentos mais conhecidos na região é o *factoring* eletrônico da NAFINSA. Em 2000, o banco construiu uma plataforma eletrônica para que pequenos e médios fornecedores em uma cadeia produtiva tivessem acesso a informações de pagamento, *factoring*, treinamento e assistência técnica. O objetivo era disponibilizar um instrumento de conexão entre grandes empresas de primeiro nível (EPOs) e PMEs com necessidades de liquidez. Para tal, foi criada uma plataforma digital para a operação do *factoring* com baixos custos de transação e taxas de juros (desconto) atraentes para as PMEs, através da indução à participação e concorrência de um número crescente de intermediários.

A empresa de primeiro nível é o pivô do esquema de financiamento que envolve seus fornecedores e bancos interessados em adquirir, em um marco competitivo, faturas a receber com alguma taxa de desconto. Nesse arranjo, o risco assumido pelo intermediário de adquirir as faturas é o da EPO (baixo risco, por natureza) e não o risco (obviamente maior) das PMEs fornecedoras àquelas.

A atração e seleção apropriada das EPOs e a funcionalidade da plataforma eletrônica ligam PMEs e bancos de forma rápida, barata e segura.

Estima-se que entre seis a oito por cento das PME no México se beneficiaram deste sistema inovador que provou ser de grande valor em períodos de crise de crédito, de acordo com Lecuona (2017). Com o passar do tempo e a acumulação de informações por parte dos agentes econômicos sobre as PMEs estas passaram a encontrar outras possíveis fontes de financiamento e a recorrer menos ao instrumento de *factoring* ampliando, portanto, o escopo de relacionamento financeiro com o sistema bancário.

Portanto, em sua origem este era um produto inovador e assim permaneceu durante um longo período. Este é um primeiro destaque: ao contrário de outras atividades econômicas, na indústria financeira um novo instrumento financeiro pode demandar um longo tempo de maturação para que se torne relevante. Em segundo lugar, com o passar do tempo pode-se postular que, o uso recorrente do instrumento pode ter levado os atores econômicos envolvidos a acumular confiança e informações, tornando mais complexas, estáveis e de longo prazo as relações financeiras entre PMEs e agentes financeiros.

No Equador, se colocou em prática uma iniciativa similar à da NAFINSA pela CFN. Destaca-se que o instrumento de *factoring* em prática no Equador foi baseado no modelo NAFINSA mas apresentando algumas diferenças importantes. Dentre elas, Neira Burneo (2017) destaca: i) no México são os intermediários financeiros que concedem o financiamento; no Equador a CFN concede os financiamentos e realiza as operações diretamente; ii) no Equador se define uma taxa fixa para as operações com uma empresa âncora; no México, esses fatores dependem dos intermediários financeiros; iii) no programa de *Cadenas Productivas* do México, a NAFINSA inclui empresas estatais e municipais; iv) na NAFINSA, a disponibilidade de recursos é imediata, enquanto no Equador leva até 72 horas; v) no México, ao ingressar no programa *Cadenas Productivas* os empresários têm acesso não somente ao *factoring* como também a capacitação, assistência técnica e cria-se um histórico creditício para acessar outras potenciais linhas crédito da NAFINSA.

O caso de *factoring* no Equador sugere algumas reflexões. Em primeiro lugar, este é um caso interessante por ter sido, de forma explícita, uma inovação para a CFN e para o Equador, inspirada em uma experiência externa. Porém o caso equatoriano revela ser impossível a translação, pura e simples, de um outro modelo. Enquanto que se poderia arguir ser possível, em alguma medida, uma inovação imitativa de um bem de consumo indiferenciado, todo e qualquer produto financeiro demanda esforços importantes de adaptações ao perfil de demanda, ao regime de regulações e, principalmente, à forma e função de uma instituição financeira de um país.

Na Colômbia, entre os programas do Bancóldex, destaca-se o INNpulsia pela sua orientação: apoiar a inovação em empresas de menor porte, uma atividade nem sempre privilegiada pelo segmento. Este programa está atuando em três categorias estratégicas: implementar instrumentos para promover uma cultura de inovação, fortalecer agentes regionais que apoiem empreendedorismo e inovação no país e promover negócios com alto potencial de crescimento sustentável e rentável.

O INNpulsia conta com um fundo de modernização e inovação para MPMEs que procura promover, através de co-financiamento e recursos não reembolsáveis, programas, projetos e atividades inovação e competitividade das MPMEs, incluindo a sua internacionalização. A sua operacionalização se dá através de chamadas abertas até que os recursos sejam esgotados, e são dirigidas a todas as regiões e setores do país (exceto o primário). Entre 2012 e 2015, foram beneficiados projetos de inovação de 3.800 empresas em todos os departamentos do país. Devem ser destacadas algumas características peculiares do INNpulsia/Bancóldex, tais como a sua associação com um programa de governo de caráter mais amplo, no campo da política industrial e de inovação; o foco em MPMEs com potencial de alto crescimento e o uso combinado de instrumentos financeiros.

No caso brasileiro, ressalta o caso do Cartão BNDES. O Cartão BNDES é baseado no conceito de cartão de crédito, mas não envolve o uso de um cartão e sim uma transação por internet. O *funding* é fornecido pelo BNDES aos bancos emissores que contratam as operações e assumem o risco

das operações. O Cartão só pode ser usado para aquisição de bens, insumos e serviços expostos em um portal do BNDES, que credencia fornecedores (atualmente 72 mil) com índice mínimo de nacionalização de 60%. O Cartão BNDES emitido pelos bancos disponibiliza recursos com liberação imediata para compras, funcionando como crédito rotativo, não exigindo garantias reais e podendo financiar até 100% do valor do bem. Algo em torno a 780 mil empresas usam o Cartão BNDES que foi objeto de avaliação em termos de sua efetividade. Machado, Parreiras e Peçanha (2011) compararam o desempenho de empresas similares, portadoras de cartões, com a única diferença que um grupo usava e o outro não usava o cartão durante um determinado período. Os resultados mostram que, no ano de análise (2008), quando comparadas com empresas com cartões BNDES inativos, microempresas com cartões BNDES ativos apresentaram uma variação do emprego formal de pelo menos 10% maior demonstrando, portanto, o atingimento de uma das principais metas dos idealizadores do instrumento.

Em resumo, o Cartão BNDES é uma inovação no âmbito internacional e sua concepção estava orientada, corretamente, para desafios e oportunidades associados ao mundo das MPMEs: este é um segmento que demanda instrumentos financeiros adequados ao tempo e volatilidade de seus negócios e que minimize a necessidade de garantias. Desde sua idealização até a posta em marcha foi necessário vencer obstáculos de duas naturezas: tecnológicas e resistências internas e externas. A partir de sua introdução, a sua difusão foi lenta a princípio e depois acelerou a taxas crescentes até se tornar economicamente muito relevante no âmbito de uma instituição com um porte significativo de operações e desembolsos.

Na Argentina, para o segmento de microempresas, existe o Nación Empreende do Banco de la Nación. Este é um conjunto de ferramentas de crédito para financiar projetos produtivos envolvendo não só a concessão de créditos, mas também, em coordenação com organizações públicas e privadas, assistência técnica e/ou treinamento de empreendedores. Ressalta-se também a Tarjeta PymeNacion, instrumento para MPMEs financiarem a compra de insumos e serviços necessários para o seu funcionamento. O empresário recebe uma certa quantia de crédito, de acordo com sua classificação de crédito, sem formalidades adicionais. O prazo de vencimento é flexível e definido de acordo com o seu fluxo comercial.

As MPMEs argentinas passaram a contar, recentemente com a linha de crédito Carlos Pellegrini, lançada em iniciativa do Banco de la Nación. As novidades do instrumento são: adaptação dos períodos de amortização e carência aos projetos a serem financiados e aos ciclos biológicos no setor agrícola; uso de contratos de promessa de compra e venda de gado como garantia e facilidade de acesso para aqueles que não têm regularização do domínio imobiliário, por aquisição de sucessões indivisas.

Três lições podem ser depreendidas do caso argentino: primeiro, como o país possui um banco comercial público, é possível oferecer uma ampla gama de produtos financeiros aos clientes; segundo, é útil a parceria entre instituições públicas com diferentes mandatos; terceiro, por parte dos formuladores de instrumentos financeiros, é necessário entendimento e sensibilidade aos tempos e volatilidade dos negócios das MPMEs.

No Peru, vale mencionar o Produto Financeiro Padronizado (PFE) promovido pela COFIDE. Este é orientado às empresas com dificuldades de acesso a recursos financeiros para a compra de insumos. O PFE, um instrumento inovador, é organizado em torno de uma rede de agentes: um articulador, um conjunto de produtores, um comprador, um assistente técnico e fornecedores de insumos, bem como uma instituição financeira. Segundo a instituição, o PFE tem vários benefícios: o financiamento do investimento e os requisitos de capital de giro podem chegar a 100%; há uma componente de assistência técnica permanente; o design do financiamento é personalizado e responde às características do processo produtivo que é financiado. Nesse sentido, os termos, montantes, forma de pagamento e outros termos do financiamento são estabelecidos com base no fluxo de caixa de cada negócio. Estas características tornam a PFE uma ferramenta financeira única.

D. Inovações de produto: Fundos de Garantias

Fundos de garantia avalizam garantias financeiras para que outras entidades tomem crédito com alguma instituição financeira, em troca da cobrança de uma comissão pecuniária pelo serviço prestado. Os mecanismos de garantia de crédito visam a ampliar a disponibilidade de recursos para negócios de porte reduzido, atuando como um aparato de garantia complementar para o sistema bancário. Este tipo de arranjo permite que barreiras limitadoras do financiamento para MPMEs – dificuldade de se oferecer colaterais como garantias ao credor- sejam superadas, reduzindo custos de transação e assimetrias de informações. Como observa Santos (2016), em se tratando de crédito para MPMEs: “...o problema da distribuição assimétrica de informações entre credores e devedores é ainda mais grave devido à baixa qualidade das informações oriundas de uma gestão financeira frequentemente deficiente e com alto grau de informalidade, dificultando a elaboração de scores confiáveis a um custo razoável”. Porém, o mesmo autor alerta que os sistemas de garantias não substituem a análise de risco da operação pela instituição financeira.

No México, a NAFINSA é a responsável pelo Programa de Garantia Automática. Este é um modelo de cobertura financeira, através do qual a instituição compartilha com os intermediários financeiros e especializados o risco de crédito do financiamento concedido às empresas. Destina-se a micro, pequenas, médias e grandes empresas mexicanas, bem como a pessoas físicas com alguma atividade comercial nos setores de indústria, comércio e serviços. Para gerenciar de forma eficiente os recursos de contra-garantia fornecidos por organizações públicas e/ou privadas para o apoio de vários projetos, a NAFINSA estabeleceu o “Fundo de Contra-Garantia para Financiamento de Negócios” (Fundo de Contrapartida).

A garantia é concedida através do fundo de garantia, com o qual os intermediários celebram um contrato para o exercício automático do mesmo. A autorização caso a caso da NAFINSA não é necessária para garantir transações, uma vez que a autorização é baseada na revisão e validação do processo de crédito aplicado pelo intermediário, o que implica um princípio de não discricção na integração do portfólio.

O Programa de Garantia oferece aos intermediários dois tipos de cobertura:

1) Tradicional ou *pari passu* (ao mesmo tempo e na mesma medida)— consiste em honrar a garantia na parte proporcional acordada, na mesma data que a outra ou outras entidades participantes. A cobertura da carteira é para capital de giro 50%, ativos fixos 70%, sem garantias 75%, 80% setorial e emergências 100%.

2) Primeiras perdas (leilão)— consiste em honrar a garantia em primeiro lugar ou em uma ordem posterior, de acordo com o acordo entre os participantes, até esgotar os recursos do fundo ou item de garantia correspondente a cada participante, conforme o acordado.

Para uma administração, gerenciamento e operação adequadas do Programa Garantias, foi definida uma oferta de mercado para a atenção das PME, segmentadas em cinco carteiras: negócios, setor, microcrédito, emergências e leilões. O modelo possibilitou implementar vários esquemas de suporte para as PME, incluindo: substituição da frota de veículos de serviço público, modernização do transporte de mercadorias e de passageiros e esquemas de economia de energia e financiamento para educação. Além disso, desde 2003, foram implementados esquemas de apoio para empresas afetadas por desastres naturais.

Na Colômbia, o Fondo Nacional de Garantia (FNG) oferece garantias para compra de casa, mas as linhas de garantia mais importantes são as destinadas para micro, pequenas e médias empresas com os seguintes produtos: Garantia Empresarial Multifuncional para empréstimos para capital de giro ou investimento, microcrédito, leasing, espaços rotativos globais e PME preferenciais. Estes produtos foram concebidos para satisfazer as opções de financiamento oferecidas pelos intermediários financeiros às PME e às microempresas. A Garantia Empresarial Multifuncional representa 79% da linha de garantia do negócio.

O FNG é um verdadeiro instrumento de acesso ao crédito: do ponto de vista do requerente do crédito é um instrumento ágil que requer pouca documentação e é aprovado rapidamente; o regime de cotas rotativas torna ágil o instrumento, de acordo com Zuleta (2016). Do ponto de vista do banco concedente do crédito, no caso de inadimplemento os procedimentos são ágeis e eficientes e, em pouco tempo se completa o processo de reivindicação de recursos.

Por fim, destaca-se que, em 2015, foi instituído o produto Pyme Preferente. Este procura encorajar e reter pequenas e médias empresas a desenvolverem sua capacidade de pagamento e, portanto de melhoria de risco através de um produto denominado “*Garantia de Negocio Multivariada*”. A particularidade deste produto é que a garantia tradicional exige um pedido especial para cada crédito inicialmente feito pelo intermediário financeiro, que transfere seu pedido para o FNG.

No caso argentino, pode-se citar a atuação do Sistema de Garantias Recíprocas (SGR). Este sistema destina-se a fornecer garantias às MPMEs para melhorar suas condições de acesso ao crédito. Esta atividade pode ser realizada através da emissão de garantias financeiras (empréstimos), técnicas (conformidade com contratos) ou comerciais (antes de fornecedores ou adiantamentos de clientes) através de Contratos de Garantia Recíproca. O SGR é formado por instituições cujo principal objetivo é fornecer às PME o acesso ao financiamento através da concessão de garantias que apoiem o reembolso do empréstimo e pagamento de juros em caso de inadimplência. Existem dois tipos de parceiros: i) sócios participantes, que podem ser MPMEs e pessoas humanas ou jurídicas que buscam acesso ao SGR e ii) sócios protetores, que realizam aportes no capital social e nos fundos de risco. O fundo de risco do SGR garante o cumprimento das obrigações assumidas pelas PME com entidades financeiras, comerciais e/ou de mercado de capitais e somente é utilizado para esse fim.

No caso da Costa Rica, uma das principais inovações desenvolvidas pelo SBD foi a criação de um fundo para conceder garantias ou avais a projetos produtivos viáveis, o FINADE (Sancho Villalobo, 2017). Para que um operador obtenha aprovação para o uso de recursos avais, a FINADE realiza uma análise de risco para o programa apresentado pelo operador financeiro. Quando o operador é autorizado, ele firma um contrato com o fiduciário do fundo de garantia, com o qual se compromete a manter a qualidade da carteira de crédito nas margens aceitas na análise de risco. FINADE tem um prazo máximo de dez dias para resolver o pedido de concessão de garantia e endosso por parte de um operador, uma vez que a informação completa da transação foi enviada. Quando existe uma garantia adicional por parte do beneficiário no financiamento de ativos fixos, essas garantias devem ser favoráveis ao operador financeiro ou FINADE, de acordo com as políticas de crédito do operador.

Em resumo, o “fundos de garantia” tem ampla difusão em todos os países e assim o é por ser o instrumento adequado para aumentar a disposição do sistema financeiro em prover recursos para as empresas de menor porte. Isto porque os fundos de garantia têm grande valia ao ampliar acesso por dar segurança dos bancos repassadores de recursos para empresas de menor porte. Porém é necessário que estes fundos sejam íntegros e sustentáveis. Soluções como leilões de montantes de garantia e mecanismos de *stop loss* devem ser utilizados para evitar que estes fundos se deterioreem com rapidez.

E. Inovações de produto: Assistência Técnica

Algumas das principais barreiras enfrentadas pelos micro, pequenos e médios empresários são a ausência de experiência e a falta de conhecimento técnico para gerir e administrar sua empresa. A fim de combater e enfrentar esses desafios, muitos bancos de desenvolvimento passaram a apoiar a capacitação desses gestores. Dois exemplos, do Equador e Colômbia ilustram estas iniciativas, que estão presentes na grande maioria dos bancos públicos da região.

A Corporación Financiera Nacional (CFN) do Equador disponibiliza serviços de apoio aos empresários como: (i) apoio à estruturação de planos de negócios, o que permite ao participante um melhor acesso ao crédito CFN; (ii) educação financeira incluindo direitos e obrigações do usuário financeiro; importância e formas de poupar; produtos e serviços do sistema financeiro equatoriano;

gerenciamento de crédito prudente; (iii) desenvolvimento de capacidades empresariais: administração de empresas familiares; marketing, relações públicas e atendimento ao cliente; inovação e empreendedorismo. Além disso, a CFN também possui o Conexión y Negócio. Este é um portal de serviços que tem o objetivo principal de desenvolver e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas, dedicado a todas as atividades econômicas e em aliança com o COFIDE do Peru. A plataforma oferece a empresas registradas e ao público em geral ferramentas para melhorar a competitividade das empresas através de: diretório de negócios, rede social corporativa, serviços online de assessoria personalizada; serviços empresariais de como programas de capacitação, eventos, vídeos e informativos.

O Bancóldex disponibiliza serviços de consultoria e formação empresarial, cursos e eventos para capacitar seus empresários. Além disso, existe em prática a plataforma virtual do banco. Onde as empresas podem se atualizar e treinar sobre questões de negócios. Um dos elementos que torna mais fácil para as empresas adquirirem novos conhecimentos e reforçar os existentes são as plataformas de e-learning que permitem ao empresário manter-se atualizado sobre temas de interesse, aproveitando a tecnologia e otimizando o gerenciamento do tempo. No "Campus Virtual Bancóldex", podem ser encontrados cursos práticos, fáceis de navegar, interativos e, o mais importante, em linguagem simples e com exemplos aplicáveis ao cotidiano de nossas empresas.

Em síntese, os estudos de caso revelam que os bancos públicos são inovadores em processos e em produtos o que se revela pelo esforço permanente em prospectar, entender e desenvolver soluções adequadas às necessidades dos clientes. Porém, como o segmento de empresas de menor porte é vasto, em termos de número de clientes e operações, as soluções tendem a ser cada vez mais configuradas na forma de plataformas, com forte ênfase em tecnologias de informação e comunicação.

VII. Balanço e implicações para políticas públicas

Os objetivos do projeto ao qual este Informe Regional está relacionado foram os de analisar em que medida e em que extensão as instituições financeiras do desenvolvimento inovam de forma a atender as demandas de financiamento para a inserção produtiva das empresas de menor porte na América Latina, com ênfase especial nos casos de Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. Partindo da especificação desta demanda e do nível e extensão da inclusão financeira, o Informe descreveu, em linhas gerais, as políticas em curso nestes países para então analisar o perfil da banca pública e os instrumentos (inovadores) mobilizados por estas instituições.

As preocupações deste projeto não estão relacionadas à necessidade de inclusão financeira per se mas com a inclusão financeira para inserção produtiva, considerando os fatores que determinam a demanda por financiamento como capacitação empresarial, sua sensibilidade ao ciclo econômico e as atividades econômicas a que estão associadas. Nesta última seção é feita uma reflexão sobre como as experiências relatadas podem inspirar iniciativas na América Latina que promovam a eficaz inclusão financeira para a melhoria da inserção produtiva de empresas de menor porte.

As **empresas de menor porte** têm importância econômica, principalmente para a geração de empregos. Por sua própria configuração este é um segmento empresarial específico, com demandas por financiamento muito próprias:

- (i) Estas empresas possuem **competências limitadas** e apresentam dificuldades de acesso a recursos (financiamentos, recursos humanos e tecnologias); atuam principalmente em setores associados às atividades de baixa produtividade relativa e; têm grande sensibilidade ao momento da economia: surgem com rapidez em períodos de crescimento e sofrem na reversão do ciclo. Em contrapartida, estes mesmos elementos abrem espaço para um outro traço marcante das MPMEs: a flexibilidade de negócios, ou seja, a capacidade de alterar em um curto período de tempo e com poucas dificuldades, estruturas, gestão (inclusive financeira), aquisição de insumos, lotes de produção e mix de produtos.
- (ii) O **acesso ao financiamento pode ser considerado como barreira ao desenvolvimento dos negócios** das MPMEs, o que aprofunda a sua fragilidade financeira. A demanda por crédito pode ser inibida e prejudicada por diversos fatores, dentre eles, o elevado custo para fornecer informações; o excesso de exigências quanto à documentação e a demora nos processos de avaliação; as altas garantias demandadas, inclusive de caráter pessoal; as excessivas taxas de juros que afetam negativamente seu fluxo de caixa; o

desconhecimento dos instrumentos e produtos oferecidos ou mesmo a restrição por parte dos bancos em desvelar todo o portfólio de produtos e, a informalidade ou o endividamento fiscal que podem impedir o acesso a instituições financeiras, em especial aquelas de caráter público.

- (iii) A **desistência voluntária do crédito bancário ocorre com frequência**. Para fornecer informações e atender exigências das instituições bancárias estas empresas precisam contar com demonstrativos e balanços financeiros, planos de negócio/ investimento, contratos, entre outros. Isto exige a separação das finanças pessoais e da empresa, detalhada organização dos fluxos de caixa e/ou a contratação e atuação de profissionais especializados, advogados, contadores, administradores, elevando os custos da empresa neste processo. A depender do tamanho da empresa e do montante do financiamento, tais custos inviabilizam o investimento desejado.
- (iv) Com acesso limitado ao financiamento, as MPMEs enfrentam dificuldades para fazer os investimentos necessários para aumentar a produtividade e a competitividade de seus negócios, desenvolver novos mercados e realizar novas contratações.

Pelo lado da **oferta**, as evidências disponíveis permitem a avaliação das três dimensões propostas por Pérez (2016)— acesso, qualidade e uso —.

- (i) **Há capacidade de oferta pelo sistema bancário** para praticamente todas as empresas, na grande maioria dos países da região. No entanto, há diferenças entre porte de empresas, em termos de disposição ao endividamento e custo do crédito. **Há preferências dos bancos pelas grandes empresas**, que trazem menor risco para suas operações.
- (ii) **A qualidade dos serviços bancários, em termos de adequação ao uso, que é revelada pelo custo dos colaterais, deixa muito a desejar**. Neste campo há indicações que a intervenção pública pode fazer diferença principalmente para um vasto contingente de empresas que aponta acesso e custo como restrição ao desenvolvimento de seus negócios
- (iii) Porém, vale a pena retomar um tema já mencionado. O fenômeno que merece atenção é a deliberada preferência pelos recursos internos para as empresas se financiarem. Isto pode ter pelo menos quatro possibilidades de razões com suas consequentes implicações para políticas: (i) as empresas são informadas e fazem escolhas que são racionalizadas pelo montante dos recursos internos; se esta for a situação há limitações estruturais de demanda para a ação pública ou mesmo privada; (ii) as empresas declaram preferência por recursos internos por terem limitada informação sobre vantagens e desvantagens de acessar recursos de terceiros; neste caso o problema é de natureza informacional, o que pode ser suplantado por ações direcionadas a este problema; o escopo da ação pública estaria limitado ao campo informacional; (iii) as empresas não só têm limitações informacionais mas não têm capacidade de avaliar as necessidades de seus negócios; superar estas dificuldades vai além do fornecimento de informação o que torna a intervenção pública mais complexa em termos dos instrumentos adequados a serem mobilizados; (iv) as empresas não estão dispostas a tomar recurso de terceiros por conta da inadequação dos serviços bancários disponíveis; neste caso a intervenção pública se torna necessária, desde que consiga atender às demandas potenciais e latentes.

Em resumo, parece existir uma relação direta entre o nível de capacitação empresarial, grau de sofisticação da atividade produtiva a que a empresa se dedica com as condições de financiamento: quanto mais precoce for o nível de capacitação empresarial, mais simples a natureza do setor e quanto mais incerto for o ambiente econômico, menor a propensão da empresa de menor porte a acessar a indústria financeira. Quando o faz, sua demanda será por instrumentos financeiros igualmente simples. À medida que a empresa de menor porte progride em termos de organização e sofisticação empresarial e setorial, suas necessidades financeiras se tornam crescentemente complexas. Esta estilização serve para indicar que nestes dois extremos, as instituições financeiras do desenvolvimento —e as políticas

públicas— tem por diante desafios importantes que demandam conhecer anseios, potencialidades e capacidades e estarem preparadas para explorar e atender oportunidades. Outra ressalva é quanto à sensibilidade ao ciclo econômico que essas empresas possuem. É oportuno e necessário para as instituições financeiras o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos para enfrentar as etapas recessivas do ciclo.

Em termos de **políticas**, nota-se ampla disposição de instituições públicas de agir em prol das empresas de menor porte. Porém prevalece uma **grande variedade de importância relativa dada ao segmento, modelos institucionais distintos e prioridades e diretrizes muito diferentes**. O relato das experiências nacionais indica que:

- (i) **Importa a perenidade das políticas**; mudanças frequentes de rumos não contribuem para a consolidação de práticas por parte das agências executoras das políticas e não oferecem aos públicos-alvo um norte estável da ação pública. Portanto, é muito importante planejar o longo prazo e manter coerência nas orientações de política, ao longo do tempo.
- (ii) **É relevante a definição precisa dos alvos da ação pública**. Independentemente deste alvo ser muito específico ou mais amplo, importa circunscrever os contornos de quem será beneficiado por uma política com as devidas justificativas e **demonstrações de custos e benefícios** prováveis (que devem ser aferidos com o passar do tempo).
- (iii) O sucesso da ação de bancos públicos depende, essencialmente, da demanda. Portanto, é muito importante implementar **instrumentos adequados aos desafios específicos de grupos alvo**. A avaliação de demanda por políticas versus a capacidade de ofertar instrumentos por parte das agências públicas deve preceder a elaboração e proposição de políticas.
- (iv) Em particular, as políticas públicas devem estar atentas para explicitar contrapartidas à concessão de benefícios.
- (v) Os formuladores de política devem ter capacidade de discernir a capacidade técnico-econômica das agências executoras implementarem as suas propostas.
- (vi) Para este grupo difuso, variado, heterogêneo que é a MPME, a execução de políticas públicas, **a implementação de ações** de qualquer natureza, principalmente aquelas de caráter financeiro, **demandam muita experimentação**. A experimentação, por sua vez, implica, naturalmente erros e acertos. Mitigar erros e aumentar a probabilidade de acertos se logra somente através de um processo permanente de **monitoramento e avaliação para melhorar processos** de elaboração e implementação de políticas e **para prestação de contas**, premissa básica para toda e qualquer ação pública.

Apesar de grandes diferenças em termos de escala e escopo, os **bancos públicos** têm relevância econômica na região e papel essencial e fundamental no desenvolvimento das empresas de menor porte.

- (i) Em grande medida a sua ação é mais efetiva quando associada a um marco de políticas substantivo. **Bancos públicos são executores de diretrizes** de ordem política ao mesmo tempo em que devem, e de fato contribuem para o desenvolvimento de políticas.
- (ii) Para a preservação de sua importância econômica e relevância na contribuição ao desenvolvimento, os **bancos públicos devem ter e manter autonomia técnica** para poder avaliar a pertinência da concessão de financiamento de forma a garantir retornos e fortalecer a sua base de capital.
- (iii) A **estrutura de capital deve ser sólida** o suficiente para atender as diretrizes de política e os seus segmentos de mercado: (i) estrutura e fonte de *funding* estável e previsível; (ii) escala e escopo, políticas de rentabilidade e de risco de crédito coerentes com a

demanda que estas instituições pretendem atender e, (iii) instrumentos adequados ao perfil da demanda

- (iv) Importa, em particular a sua **capacidade de projetar**, propor, implementar e avaliar **instrumentos financeiros** que sejam adequados ao perfil da demanda dos beneficiários.
- (v) **Instrumentos de financiamento** devem estar **direcionados ao perfil da demanda e às características estruturais das empresas de menor porte**: tempos curtos e alta volatilidade nos modelos de negócio demandam instrumentos financeiros ágeis, no sentido de receber, processar, analisar e responder às demandas por financiamentos e flexíveis para atender tipos diferentes de produtos financeiros. Do mesmo modo, oferecer taxas e prazos que sejam competitivos são muito relevantes. Isto requer produtos ancorados em plataformas tecnológicas tanto para a operação a baixo custo como adequada ao uso pelo beneficiário, o que requer investimentos significativos e constantes em tecnologias de informação e comunicação, incluindo redes, big data e sistemas de inteligência artificial. Todas as experiências bem-sucedidas nos sete países foram construídas nestas direções.
- (vi) Os **instrumentos de financiamento devem ser baratos, rápidos e flexíveis para os clientes**. Para tanto os bancos públicos devem buscar vantagens de custo que podem estar em fontes de *funding* ou através de uma política interna de spreads que, através de subsídios cruzados, permita oferecer condições vantajosas para o segmento das empresas de menor porte. Ao mesmo tempo, como este é um segmento onde a mortalidade pode ser alta, os bancos de desenvolvimento, necessitam compartilhar riscos o que pode ser feito através de diferentes mecanismos: operar com parceiros comerciais ou praticar uma política de provisão à altura dos riscos que se pretende incorrer.
- (vii) **O instrumento de fundos de garantia tem grande valia para ampliar acesso por ampliar a segurança dos bancos** repassadores de recursos para empresas de menor porte. Porém é necessário que estes fundos sejam íntegros e sustentáveis. Soluções como leilões de montantes de garantia e mecanismos de *stop loss* devem ser utilizados para evitar que estes fundos se deterioresem com rapidez.
- (viii) Durante períodos de recessão, em qualquer economia é natural a retração da disposição a conceder e/ou tomar crédito. Bancos de desenvolvimento têm um papel estratégico na manutenção de fluxos financeiros em uma economia, o que foi amplamente provado durante a última crise financeira. Porém, com relação às empresas de menor porte, a natureza da **atuação contra cíclica** pode não ser somente na direção de manter a irrigação de recursos e sim a atuação pró ativa na renegociação de dívidas existentes das empresas de menor porte de modo a evitar estrangulamentos de fluxos de caixa. Neste sentido é importante que os bancos de desenvolvimento implementem mecanismos para renegociar dívidas (alongamento de prazos com ajustes em taxas e garantias) na medida e extensão permitida por seus balanços (geralmente mais longos do que os do setor privado) e o equilíbrio entre ativos e passivos.
- (ix) Com relação à **assistência técnica** —utilizadas procurando fortalecer capacitações empresariais— as iniciativas dos bancos da região variam bastante em termos de escopo, mecanismos, público alvo e **parcerias**. Como não deve haver um número finito de modelos adequados para a prestação de serviços desta natureza. Portanto, explorar alternativas e monitorar o seu desempenho para ajustar ações na busca de melhores soluções parece ser o caminho adequado a seguir.
- (x) A geração e implementação de um **produto financeiro inovador** exige autonomia **técnica** nos bancos públicos, o uso intensivo de **plataformas tecnológicas**, **parcerias** com os atores relevantes e, principalmente, a capacidade de **leitura de demanda** potencial.

- (xi) A **introdução de inovações demanda tempo, disposição à experimentação**, com acertos e erros, processos de adaptação e, principalmente, o **envolvimento das lideranças** dos bancos de desenvolvimento em capitanear processos de mudança. O papel da liderança é fundamental para se vencer resistências internas e externas ao processo de inovação.
- (xii) Produtos financeiros inovadores têm vida longa desde sua introdução até atingir o público potencial. O uso recorrente de novos instrumentos pode levar à acumulação de confiança e ao desdobramento de relações financeiras na direção de relações estáveis e de longo prazo entre MPMEs e agentes financeiros.
- (xiii) As inovações financeiras devem ter ampla divulgação para servirem de inspiração para outras instituições. Entretanto, é impossível a translação, pura e simples, de um modelo. **Todo e qualquer produto financeiro exige esforços explícitos de adaptação ao perfil de demanda, ao regime de regulações e, principalmente, à forma e função de uma organização financeira de um país.**

Referências

- ALIDE (2015). *Revista ALIDE*, Octubre-diciembre 2015. Lima, Peru.
- ALIDE (2017). *Banca de Desarrollo y Financiamiento en una era de cambios tecnológicos- Documento Básico*. 47° Asamblea general de ALIDE. Secretaría General Mayo 2017.
- Banco Mundial (2016). Development Indicators, data. World Bank.org/data-catalog/world-development-indicators
- Banco Mundial Enterprise Surveys. Disponível em: www.enterprisesurveys.org
- Chang, H. (2006). *Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development: some Key Theoretical Issues*, UNU-Wider Discussion Paper No. 2006/05
- De Paula, G. (2017). *Inclusão Financeira de Pequenas e Médias Empresas no Brasil*. Relatório Final de Pesquisa CEPAL/Nações Unidas, junho 2017.
- Ferraz, J.; Alem, A.; Madeira, R. (2013). A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, BNDES, n. 40, pp;5-42
- Ferraz, J.; Coutinho, L. (2017). Investment Policies, Development Finance and Economic Transformation: Lessons from BNDES. *Artigo aprovado no 45°congresso da ANPEC*.
- Gonzales, E.; Hommes, H.; Mirmulstein, M. (2014) MSME Country Indicators 2014. Towards a Better Understanding of Micro, Small, and Medium Enterprises. Analysis note. DECEMBER 2014.
- Griffith-Jones, S.; Ocampo, J.; Rezende, F.; Schlarek, A.; Brei, M. (2017). *The future of development banks: a framework paper for the BNDES/CAF/IPD project*. BNDES/CAF/IPD Project, University of Columbia, mimeo, NY.
- Lecuona, R. (2016). *Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo El caso de las pymes en México*. CEPAL, Serie Financiamiento para el desarrollo.
- Lecuona, R. (2017). *Casos Exitosos de Instrumentos de Financiamiento PYME de la Banca de Desarrollo en México*. CEPAL, mimeo.
- León, J. (2017). *Inclusión financeira de las micro, pequeñas y mediana empresas en el Peru- Experiencia de la banca de desarrollo*. Relatório Final de Pesquisa CEPAL/Nações Unidas, mimeo.
- Luna-Martinez, J.; Vicente, C. (2012). Global Survey of Development Banks. *Policy Research Working Paper* No. 5969, World Bank, Washington
- Machado, L.; Parreiras, M. A.; Peçanha, V. R. (2011). Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego nas empresas de menor porte. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, BNDES, n. 36, p. 5-42, dez. 2011.
- Mazzucato, M.; Penna, C. (2016) Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 19, No. 4, 305–326.
- Neira Burneo, S. (2016). *Inclusión financiera de las pymes en el Ecuador*. CEPAL, Serie Financiamiento para el desarrollo.

- Neira Burneo, S. (2017). *Producto Financieros Desarrollados por la Corporacion Financiera Nacional - CFN B.P.- Destinados a la Pequeña y Mediana Empresa -PYMES-*, CEPAL, mimeo.
- OCDE/CEPAL (2012) *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*.
- OMIPYME (2012). *Encuesta Nacional de la Mipyme*. Observatorio de Mipymes. UNED.
- Pérez-Caldentey, E. (2016). *Promoviendo la inclusión financiera a través de políticas de innovación de la banca de desarrollo*. Borrador para discusión sobre inclusión financiera, CEPAL, mimeo
- Sancho Villalobos, F. (2017). *Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica*. Relatório Final de Pesquisa CEPAL/Nações Unidas, mimeo.
- Santos, C. A. (2016). *Mecanismos de mitigação de risco para promover o acesso das PMEs ao crédito produtivo*. Estudo encomendado pela Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- SEBRAE (2015). Relatório Especial – Bancarização das MPE. Sebrae, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Brasília. Novembro, 2015.
- SEBRAE/BCB (2016). *Indicadores de Crédito das Micro e Pequenas Empresas (MPE) no Brasil – Parceria SEBRAE/BACEN*. Sebrae, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e Banco Central do Brasil. Brasília. Agosto, 2016.
- Sistema De Banca De Desarrollo- SBD (2010). Informe de Resultados del SBD.
- The Economist Intelligence Unit Global- Microscope
- Woyechezsen, S. (2017). *Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Argentina*. Relatório Final de Pesquisa CEPAL/Nações Unidas, mimeo
- Zuleta, J. (2016). *Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia*. CEPAL, Serie Financiamiento para el desarrollo.
- Zuleta, J. (2017). *Colombia: Instrumentos para Inclusion Financiera*. CEPAL, mimeo

Anexo

Classificações das micro, pequenas, médias e grandes empresas em países selecionados e Banco Mundial

Banco Mundial

(Em número de empregados; ativos e receita anual em dólares)

Categoria	Número de empregados	Ativos	Receita anual
Micro	1-9	<100 000	<100 000
Pequena	10-49	<3 milhões	<3 milhões
Média	50-249	<15 milhões	<15 milhões
Grande	>250	>15 milhões	>15 milhões

Fonte: Banco Mundial.

Argentina

(Em valor de vendas anuais em pesos argentinos)

Categoria	Valor de vendas anuais				
	Construção	Serviços	Comércio	Indústria e minérios	Agropecuária
Micro	4 700 000	3 500 000	12 500 000	10 500 000	3 000 000
Pequena	30 000 000	21 000 000	75 000 000	64 000 000	19 000 000
Media tramo 1	240 000 000	175 000 000	630 000 000	520 000 000	145 000 000
Media tramo 2	360 000 000	250 000 000	900 000 000	760 000 000	230 000 000

Fonte: Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Brasil: Classificação SEBRAE
(Em faturamento anual em reais)

Categoria	Faturamento anual
Microempreendedor individual	Até 60 mil
Microempresa	60 mil - 360 mil
Pequena Empresa	360 mil - 3,6 milhões

Fonte: Fonte: Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Brasil: Classificação Sistema Estatístico, IBGE
(Em número de empregados)

Categoria	Número de empregados	
	Indústria	Comércio
Microempresa	Até 19	Até 9
Pequena empresa	20-99	10-49
Média empresa	100-499	50-99
Grande empresa	Mais de 500	Mais de 100

Fonte: IBGE.

Brasil: Classificação BNDES
(Em faturamento anual em milhões de reais)

Categoria	Faturamento anual
Microempresa	<= 0,36
Pequena empresa	0,36 - 3,6
Média empresa	3,6 - 300
Grande empresa	> 300

Fonte: BNDES.

Colômbia
(Em número de empregados e ativos em salários mínimos mensais)

Categoria	Número de empregados	Total de ativos
Microempresa	Até 10	Até 500 salários mínimos mensais
Pequena	11-50	501-5 000 salários mínimos mensais
Média	51-200	5 001-30 000 salários mínimos mensais
Grande	Mais de 200	Mais que 30 001 salários mínimos mensais

Fonte: Lei 590 de 2000.

Costa Rica

De acordo com a Lei 8262 Fortalecimento das Pequenas e Médias Empresas, a classificação por tamanho de empresa é:

Sector industrial: $P = ((0,6 \times PE / 100) + (0,3 \times VAN / \text{¢ } 600.000.000) + (0,1 \times AFE / \text{¢ } 375.000.000)) \times 100$.

Para comércio e serviços: $P = [(0,6 \times PE / 30) + (0,3 \times VAN / \text{¢ } 1200000000) + (0,1 \times ATE / \text{¢ } 375000000)] \times 100$.

Onde: P pontuação obtida pela empresa,

PE: média de pessoal empregado pela empresa durante o último período fiscal,

VAN: Valor das vendas anuais líquidas da empresa no último ano fiscal,

AFE: valor do imobilizado líquido a empresa no último período fiscal,

ATE: Valor do ativo líquido total da empresa no último período fiscal.

As empresas são classificadas com base na pontuação P obtidos com os seguintes critérios:

Microempresa: $P \leq 10$

Pequena Empresa: $10 < P \leq 35$

Média Empresa: $35 < P \leq 100$

Grande Empresa: $P > 101$

Equador

(Em número de empregados e valor de vendas anuais em dólares)

Categoría	Número de empregados	Valor de vendas anuais
Micro	1-9	até \$100 000
Pequena	10-49	\$100 001 - \$1 000 000
Média "A"	49-99	\$1 000 001 - \$2 000 000
Média "B"	100-199	\$2 000 001 - \$5 000 000
Grande	maior que 200	maior que \$5 000 001

Fonte: CAN, Decisão 702, Artigo 3.

México

(Em número de empregados)

Categoría	Número de empregados
Micro	Até 10
Pequena empresa	11-50
Média empresa	51-250
Grande empresa	Mais que 251

Fonte: Censo económico.

Peru

(Em vendas anuais em Unidades Impositivas Tributarias—UIT)

Categoría	Vendas anuais
Microempresa	até 150
Pequena	150-1 700
Média	1 700-2 300
Grande	Maior que 2 300

Fonte: Lei N° 30056 de 2013.

DOCUMENTOS DE PROTEÇÃO

Este informe examina se e como os bancos públicos de países selecionados da América Latina promovem a inclusão financeira para a inserção produtiva de empresas de menor porte. O foco da análise é se estas instituições inovaram no sentido de implementar instrumentos financeiros —financiamento, fundos de garantia e assistência técnica— adequados ao perfil da demanda preponderante entre as empresas de menor porte: capacitação empresarial em desenvolvimento e relacionada a atividades econômicas de baixa complexidade e alta sensibilidade ao ciclo econômico. O informe demonstra que: i) os bancos públicos desenvolvem inovações para atender públicos específicos; ii) existe uma ampla diversidade de soluções, assim como níveis de cobertura; iii) as soluções devem ser baratas, rápidas e flexíveis para os clientes, e estarem preparadas para superar deficiências de garantias; iv) as ações coerentes prevalecem quando os bancos públicos atuam como executores de diretrizes de políticas públicas de longa duração, e v) a atuação consequente dos bancos públicos exige uma autonomia técnica, um uso intensivo de plataformas tecnológicas, parcerias com atores relevantes e, principalmente, a capacidade de prospectar a demanda potencial. Estas experiências podem e devem inspirar outras iniciativas. Porém, emular experiências exige esforços explícitos de adaptação ao perfil da demanda, ao regime de regulações e, principalmente, à forma e função da organização financeira de um país.