

DOCUMENTOS DE PROJETOS

Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil

Germano Mendes de Paula

DOCUMENTOS
DE PROJETOS



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil

Germano Mendes de Paula



NAÇÕES UNIDAS



Este documento foi preparado por Germano Mendes de Paula, Consultor 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”. O informe foi concluído em junho de 2017.

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

Publicação das Nações Unidas

LC/TS.2017/129

Distribuição: Limitada

Copyright © Nações Unidas, dezembro de 2017. Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago

S.17-01094

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

Lista de Abreviações	7
Introdução.....	9
I. Inclusão financeira de MPMEs no Brasil.....	11
A. Considerações sobre o crédito financeiro no Brasil.....	11
1. Cenário de crédito no Brasil.....	11
2. Desenvolvimento do sistema financeiro	13
3. Parceira Nacional para Inclusão Financeira (PNIF)	14
4. Indicadores de infraestrutura de acesso ao SFN.....	15
B. Panorama do crédito financeiro às MPMEs no Brasil	16
1. Segmentação das empresas por porte.....	16
2. A problemática da inclusão financeira das MPMEs.....	18
3. Importância relativa das MPMEs no crédito empresarial	19
4. Evidências sobre inclusão financeira de MPMEs	20
5. Valores e prazos	21
6. Taxas de juros e inadimplência.....	22
7. Média empresa	24
C. Exclusão financeira de MPMEs no Brasil	25
1. Financiamento às MPMEs	25
2. Exclusão financeira voluntária e involuntária de MPMEs	26
3. Altas taxas de juros e burocracia excessiva	29
4. Fontes alternativas ao crédito bancário	30
D. Bancarização, cartões e percepção da qualidade do sistema bancário pelas MPMEs no Brasil.....	31
1. Bancarização	31
2. Máquinas de cartão de crédito/débito.....	32
3. Percepção das MPMEs quanto à qualidade do sistema bancário	33
II. BNDES e inclusão financeira de MPMEs no Brasil.....	35
A. Desembolsos dos BNDES para as MPMEs.....	35
1. Desembolsos agregados e por porte do BNDES	35
2. Desembolsos do BNDES para MPMEs por região e setor.....	38
3. Desembolsos do BNDES para MPMEs da indústria de transformação	40
4. Número e valor médio das operações para MPMEs	42

B. Linhas de crédito do BNDES para as MPMEs	43
1. Principais linhas de crédito para MPMEs	43
2. Desembolso para MPMEs por linhas na antiga política operacional.....	44
3. A questão do microcrédito	46
4. A nova política operacional	47
C. Linhas de financiamento à inovação	49
1. BNDES e o apoio à inovação na política operacional antiga	49
2. Mecanismos de financiamento à inovação na política operacional antiga	50
3. Mecanismos de financiamento à inovação na política operacional atual	51
D. Cartão BNDES	54
1. Desenvolvimento e características do Cartão BNDES	54
2. Desembolsos do Cartão BNDES	56
E. Fundo Garantidor para Investimentos (FGI)	58
1. Desenvolvimento e características do FGI	58
2. Valores garantidos do FGI	61
3. Composição por setor, porte e região.....	63
III. Complementariedade entre agentes financeiros.....	67
A. Complementariedade entre bancos públicos e privados	67
1. Bancos públicos e direcionamento do crédito	67
2. Desembolsos indiretos do BNDES para MPMEs	69
3. Operações diretas de desenvolvimento.....	72
B. Complementariedade entre BNDES e instituições multilaterais	73
1. Relacionamento o BNDES e o BID.....	73
2. Importância de instituições multilaterais para o BNDES	76
IV. Conclusões.....	77
Referências.....	83
Anexos.....	87
Anexo 1 Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por setores e por porte, 2007-2016.....	88
Anexo 2 Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por linhas de crédito por porte, 2007-2016.....	89

Quadros

Quadro 1	Posição do Brasil no ranking do desenvolvimento do sistema financeiro, 2008-2017	13
Quadro 2	Quantidade de transações por canal de acesso, 2010-2014	16
Quadro 3	Classificação de micro e pequenas empresas de acordo com a Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.....	17
Quadro 4	Classificação das empresas brasileiras segundo o IBGE por quantidade de empregados	17
Quadro 5	Classificação das empresas brasileiras segundo o BNDES por faturamento anual	17
Quadro 6	Números de empresas e de empregos formais, por porte, 2015.....	18
Quadro 7	Formas de financiamento das MPMEs, 2014-2016	30
Quadro 8	Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por porte e região, 2007-2016	39
Quadro 9	Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por setores, 2007-2016	39

Quadro 10	Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por linhas de crédito, 2007-2016	45
Quadro 11	Produtos e programas do BNDES para MPMEs nas políticas operacionais anterior e atual	47
Quadro 12	Composição da carteira ativa de empréstimos empresariais por porte e participação de bancos públicos, 2014-2016	68
Quadro 13	Instituições financeiras com operações diretas de desenvolvimento no Brasil	72
Quadro 14	Carteira de crédito de operações diretas de desenvolvimento para empresas no Brasil, setembro de 2016	73
Quadro 15	Principais características dos projetos BNDES-BID de apoio às MPMEs	75
Gráficos		
Gráfico 1	Índice de profundidade financeira (total do crédito/PIB), Brasil, 2007-2016	12
Gráfico 2	Índice de profundidade financeira (total de crédito/PIB), países selecionados da América Latina e Caribe, dezembro de 2015	12
Gráfico 3	Pontos de atendimento em mil unidades e por mil quilômetros quadrados, 2007-2016	15
Gráfico 4	Proporção de MPMEs no estoque de empréstimos empresariais, 2007-2016	20
Gráfico 5	Proporção de MPEs com operações ativas de crédito no Brasil, 2012-2016	21
Gráfico 6	Valor médio das operações ativas de crédito das MPEs no Brasil, 2012-2016	21
Gráfico 7	Taxas de juros reais, Selic, segmento empresarial e MPEs, Brasil, 2012-2016	22
Gráfico 8	Inadimplência da economia brasileira, segmento empresarial e PMEs, Brasil, 2012-2016	23
Gráfico 9	Indicador Serasa Experian de demanda das empresas por crédito, por porte, 2007-2017	24
Gráfico 10	MPEs que tomaram ou mantiveram empréstimo junto a bancos públicos e privados, 2012-2016	26
Gráfico 11	Respostas dos bancos quanto à concessão de empréstimos e financiamentos para PMEs, 2014-2016	27
Gráfico 12	Respostas dos bancos quanto à concessão de empréstimos e financiamentos para MPEs, por porte, 2016	27
Gráfico 13	Motivos da exclusão financeira involuntária, 2016	28
Gráfico 14	Obstáculos à contratação de empréstimo e financiamento, 2016	29
Gráfico 15	Impactos da máquina de cartão para MPEs, 2016	32
Gráfico 16	Avaliação das MPEs sobre a qualidade do sistema bancário, 2014-2016	33
Gráfico 17	Desembolsos do BNDES, 2007-2016	36
Gráfico 18	Desembolsos do BNDES, por porte, 2007-2016	36
Gráfico 19	Comparação do número de empresas apoiadas pelo BNDES com o estoque de empresas, por porte, 2007-2014	37
Gráfico 20	Desembolsos do BNDES para as MPMEs, por região, 2007-2016	38

Gráfico 21	Desembolsos do BNDES para as MPMEs na indústria de transformação, por intensidade tecnológica conforme a classificação da OCDE, 2007-2016	40
Gráfico 22	Desembolsos do BNDES para as MPMEs na indústria de transformação, por padrões setoriais de mudança técnica conforme a tipologia de Pavitt, 2007-2016	41
Gráfico 23	Número de operações (mil) e valor médio das operações (R\$ mil) do BNDES para as MPMEs, 2007-2016.....	42
Gráfico 24	Valor médio das operações do BNDES para as MPMEs, por porte, 2007-2016	43
Gráfico 25	Desembolsos do BNDES para microcrédito e sua importância relativa nos desembolsos totais do BNDES, 2007-2016.....	47
Gráfico 26	Desembolsos do BNDES para inovações e sua importância relativa nos desembolsos totais do BNDES, 2007-2016	50
Gráfico 27	Desembolsos do Cartão BNDES (R\$ bilhões) e número de Cartões BNDES emitidos por ano que continuavam ativos em abril de 2017 (mil), 2007-2016.....	57
Gráfico 28	Importância relativa do Cartão BNDES nos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por porte, 2007-2016	57
Gráfico 29	Valores garantidos (R\$ milhões) e número de operações (mil) do FGI, 2010-2016	62
Gráfico 30	Valores garantidos pelo FGI, por modalidade, 2010-2016.....	62
Gráfico 31	Valores garantidos pelo FGI, por porte, 2010-2016	64
Gráfico 32	Valores garantidos pelo FGI, por região, 2010-2016	64
Gráfico 33	Desembolso dos BNDES para MPMEs, por tipo de agente, 2007-2016.....	70
Gráfico 34	Desembolso dos BNDES em operações indiretas por agentes privados para MPMEs, por tipo de instituição, 2007-2016.....	70
Gráfico 35	Desembolso dos BNDES em operações indiretas por agentes públicos para MPMEs, por tipo de instituição, 2007-2016.....	71
Gráfico 36	Participação relativa do passivo do BNDES junto às instituições multilaterais, 2007-2016	76
 Caixas		
Caixa 1	Princípios para Inclusão Financeira Inovadora do G-20	14
Caixa 2	Principais linhas de apoio do BNDES às MPMEs na antiga política operacional	43
Caixa 3	Características do FGI	61
 Diagrama		
Diagrama 1	Mecanismos de financiamento à inovação do BNDES de acordo com a nova política operacional	52

Lista de Abreviações

ABDE – Associação Brasileira de Desenvolvimento
ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AFAP – Agência de Fomento do Amapá
AFEAM – Agência de Fomento do Estado do Amazonas
AFERR – Agência de Fomento do Estado de Roraima
AGEFEPE – Agência de Fomento do Estado de Pernambuco
AGN – Agência de Fomento do Rio Grande do Norte
ATISG – Acces Through Innovation Subgroup (Acesso por Meio da Inovação)
ATM – Automatic Teller Machine (Caixa Eletrônico)
BADESC – Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina
BANESE – Banco do Estado de Sergipe
BANESTE – Banco do Estado do Espírito Santo
BANPARÁ – Banco do Estado do Pará
BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BANCOOB – Banco Cooperativo do Brasil
BANSICREDI – Banco Cooperativo Sicredi
BB – Banco do Brasil
BB DTVM – Banco do Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários
BCB – Banco Central do Brasil
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar – BNDES Participações
BP – Banco Público
BPF – Banco Público Federal
BRB – Banco de Brasília
BRDE – Banco de Desenvolvimento da Região Sul
CADIN – Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
CEF – Caixa Econômica Federal
CCLIP – Linha de Crédito Condicional
CNAE – Classificação Nacional de Atividade Econômica
DEPEF – Departamento de Educação Financeira
DESENBAHIA – Agência de Fomento do Estado da Bahia
ED – Eixo Direito
EE – Eixo Esquerdo
EPP – Empresa de Pequeno Porte
FAMPE – Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas
FELABAN – Federação Latino-americana de Bancos
FIEG - Financial Inclusion Experts Group (Grupo de Especialistas em Inclusão Financeira)
FGI – Fundo Garantidor para Investimentos
FGO – Fundo de Garantia de Operações
FGPC – Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade
FINAME – Financiamento de Máquinas e Equipamentos

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FOMENTO PR – Agência de Fomento do Paraná
FUNTEC – Fundo Tecnológico
GE – Grande Empresa
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPF – Índice de Profundidade Financeira
INPI – Instituto Nacional de Patente Industriais
JEXIMBANK – Japan Bank of International Cooperation (Banco de Cooperação Internacional do Japão)
ME – Microempresa
MEI – Microempreendedor Individual
MdE – Média Empresa
MPE – Micro e Pequena Empresa
MPME – Micro, Pequena e Média Empresa
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PA – Pontos de atendimento
PE – Pequena Empresa
PF – Pessoa Física
PIB – Produto Interno Bruto
PINTEC – Pesquisa de Inovação
PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PJ – Pessoa Jurídica
PME – Pequena e Média Empresa
PNIF – Parceria Nacional para Inclusão Financeira
PROGEREN – Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda
PROTVD – Programa de Apoio à Implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre
PSI – Programa de Sustentação do Investimento
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
P&G – Petróleo e Gás Natural
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RIF – Relatório de Inclusão Financeira
SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SFN – Sistema Financeiro Nacional
Sibratec – Sistema Brasileiro de Tecnologia
SME – Small and Medium Enterprise Finance (Finanças para Pequenas e Médias Empresas)
SNI – Sistema Nacional de Inovação
TACC – Taxa anual de crescimento composto
TI – Tecnologia da Informação
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
VTI – Valor de Transformação Industrial
WEF – World Economic Forum (Fórum Econômico Mundial)

Introdução

As micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) são agentes importantes na economia brasileira, em particular no que se refere à geração de emprego. No entanto, elas enfrentam muitos desafios quanto ao financiamento, o que acaba por contribuir para a alta mortalidade empresarial. De fato, no heterogêneo ambiente característico às empresas de pequeno porte, observam-se grandes dificuldades de acesso ao mercado creditício, em grande medida pela inexistência de um sistema de crédito estruturado e com a profundidade necessária capaz de atender às suas demandas e necessidades para proporcionar o crescimento econômico. Neste contexto, este relatório tem por objetivo discutir a inclusão financeira das MPME no Brasil.

Este documento relatório faz parte do projeto sobre inclusão financeira de pequenas e médias empresas (PMEs) na América Latina e Caribe, que está sendo desenvolvido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). Além deste relatório que investiga a experiência brasileira, também estão sendo analisados os casos argentino, colombiano, costarriquenho, equatoriano e mexicano.

Em particular, este estudo tem quatro objetivos principais. Primeiro, avaliar a inclusão financeira das PMEs brasileiras por meio de indicadores que mensurem o acesso (capacidade de usar serviços e produtos por intermédio do sistema financeiro formal), o uso (frequência de utilização destes produtos e serviços) e qualidade. Este é o tema da primeira parte do relatório, que compreende os quatro primeiros capítulos.

Segundo, identificar e analisar os instrumentos empregados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de promover a inclusão financeira das PMEs. Este é o objeto da segunda parte do relatório, que consiste dos capítulos cinco a nove. Após examinar os desembolsos financeiros e as principais linhas de crédito do BNDES para as MPMEs, são abordadas questões mais específicas como o apoio à inovação, o Cartão BNDES e o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

Terceiro, discutir a complementaridade entre a atuação dos BNDES e os bancos privados na direção de melhorar a inclusão financeira das PMEs. Quarto, investigar a complementaridade entre o BNDES e as instituições multilaterais quanto à referida inclusão financeira. Estes dois assuntos são discutidos no décimo e décimo-primeiro capítulos, que formam a parte terceira. Por fim são apresentadas as considerações finais da pesquisa à guisa de conclusão.

O autor agradece o apoio da coordenação do projeto, nas pessoas de Esteban Perez e Cornelia Kaldewei. Também me beneficiei dos comentários de João Carlos Ferraz (Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro) às versões preliminares do relatório. Conteí com o precioso trabalho dos assistentes de pesquisa, Sávio de Carvalho Araújo e Welber Tomás de Oliveira, que se desdobraram para atender as minhas incontáveis solicitações.

O autor também contou com a valiosa contribuição das entrevistas realizadas e das informações e sugestões enviadas pelas seguintes instituições e especialistas: Associação Brasileira de Desenvolvimento/ABDE (Fernanda Feil); Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID (Luciano Schweizer); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES (Breno Emerenciano Albuquerque, Ciro Magalhães de Melo Jorge, Daniel da Silva Grimaldi, Fernanda Amorim, Fernando A. O. Mantese, Gabriel Aidar, Isabela Brod Lemos de Abreu, Leonardo de Oliveira Santos, Milton Dias, Paulo de Sá Campello Faveret Filho, Pedro Quaresma de Araújo, Ricardo Albano Dias Rodrigues, Tiago Peroba e Tiago Rossi Soeiro); e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/Sebrae (Alexandre Comin e Marco Aurélio Bedê).

O autor agradece aos comentários elaborados à apresentação dos resultados preliminares que foram discutidos em um seminário realizado na Cidade do México em abril de 2017. Agradece também os comentários de Alexandre Guerra de Araújo (Sebrae), Marisa dos Reis Azevedo Botelho (Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia), Mauro Oddo Nogueira (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e Pedro Quaresma de Araújo (BNDES) a uma versão preliminar deste relatório. Todavia, as opiniões emitidas, os erros e as imprecisões, evidentemente, são de inteira responsabilidade do autor.

I. Inclusão financeira de MPMEs no Brasil

A. Considerações sobre o crédito financeiro no Brasil

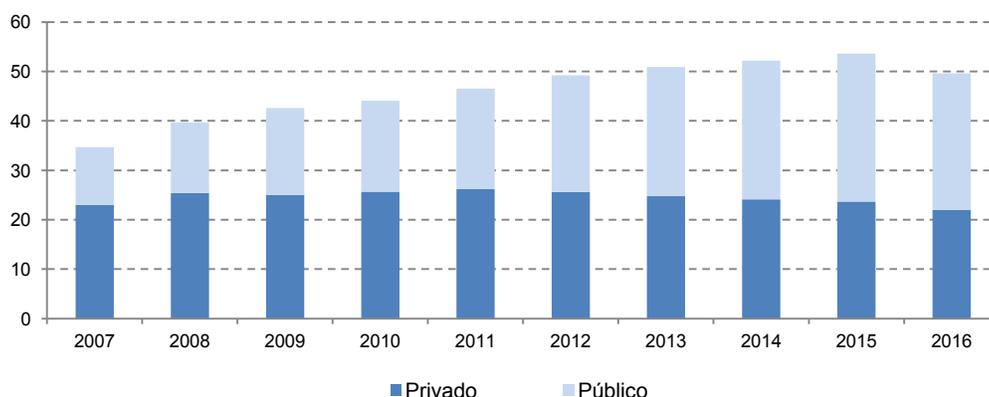
Este capítulo apresenta algumas informações sobre o Sistema Financeiro Nacional (SFN) de forma agregada. Os principais temas abordados são a profundidade financeira, a Parceria Nacional para Inclusão Financeira (PNIF) e a infraestrutura de acesso ao SFN. Portanto, este capítulo tem por **finalidade elaborar um marco de referência das questões estruturais que afetam a inclusão financeira no Brasil, porém sem conceder atenção às especificidades das MPMEs.**

1. Cenário de crédito no Brasil

O Índice de Profundidade Financeira (IPF) corresponde ao total do crédito como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Na experiência brasileira, ele aumentou de 34,7% em 2007 para 53,7% em 2015, o que pode ser considerada uma expansão considerável. Todavia, ele regrediu parcialmente para 49,4% em 2016, como reflexo da severa recessão enfrentada pela economia brasileira. Recorde-se que o PIB brasileiro declinou 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016, sendo que a expectativa do mercado financeiro é que haja uma recuperação parcial de 0,5% do nível da atividade econômica em 2017. Some-se a isto o esgotamento da capacidade de endividamento após uma política anticíclica com um componente significativo de crédito para o consumo.

É bem verdade que a ampliação do IPF da economia brasileira foi, em larga medida, baseada na expansão dos créditos fornecidos pelos bancos estatais, inclusive com o objetivo de política anticíclica. Como se observa no Gráfico 1, o IPF relacionado aos bancos públicos aumentou de 11,7% em 2007 para 27,6% em 2016. Por sua vez, este índice associado aos bancos privados (nacionais e estrangeiros) reduziu-se de 23,0% para 22,0%, no mesmo período. Assim, **a crescente participação dos bancos estatais no mercado creditício foi uma importante característica do SFN**, no período de análise deste relatório (2007-2016). Por esta razão, este relatório enfatiza a atuação do BNDES.

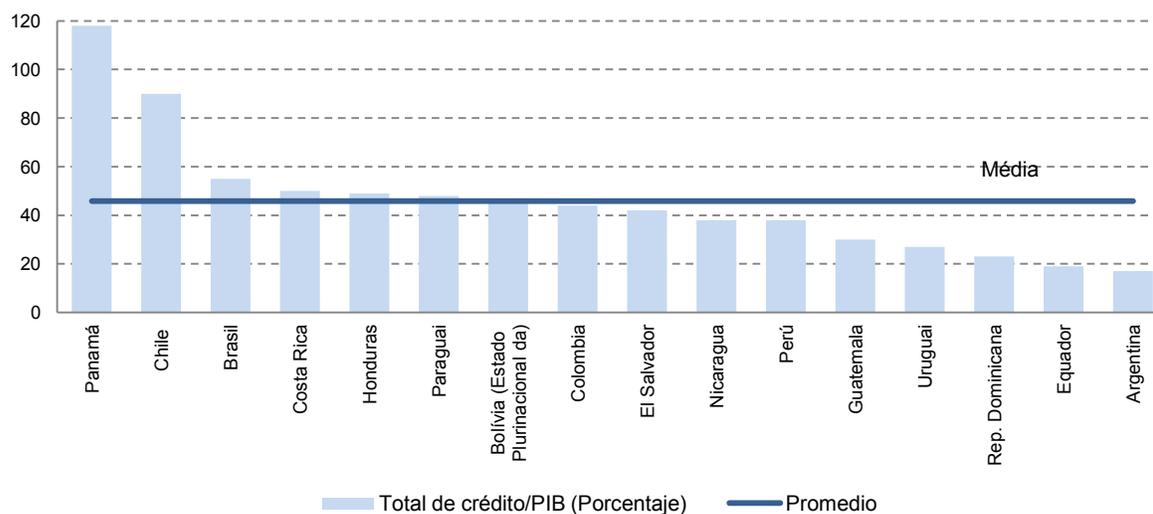
Gráfico 1
Índice de profundidade financeira (total do crédito/PIB), Brasil, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (BCB).

É interessante também indicar que o Brasil apresentava o terceiro maior IPF da América Latina e Caribe, em dezembro de 2015, sendo superado apenas por Panamá (com 118,2%) e Chile (90,1%), conforme Gráfico 2. O desempenho brasileiro superava a média regional em 8 pontos percentuais. Deve-se destacar que, à ocasião, a Argentina contava com a menor profundidade financeira (15,5%), dentre os países da região que fazem parte da amostra da Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN). Consta-se pequena diferença nos Gráficos 1 e 2 em relação ao Brasil, porque o primeiro é baseado em valores anuais, enquanto o segundo diz respeito ao mês de dezembro.

Gráfico 2
Índice de profundidade financeira (total de crédito/PIB), países selecionados da América Latina e Caribe, dezembro de 2015
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN).

2. Desenvolvimento do sistema financeiro

A Quadro 1, por sua vez, apresenta a evolução do Brasil no *ranking* de desenvolvimento do mercado financeiro elaborado pelo World Economic Forum (WEF). Este *ranking* se denominava “sofisticação do mercado financeiro” até 2010. Esta mudança foi acompanhada pela substituição dos indicadores de restrições ao fluxo de capital e proteção aos investidores pelos de disponibilidade e acessibilidade dos serviços financeiros.

Quadro 1
Posição do Brasil no ranking do desenvolvimento do sistema financeiro, 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acessibilidades dos serviços financeiros				52	52	62	48	36	35	92
Disponibilidade de serviços financeiros				27	25	26	30	33	32	131
Facilidade para obter empréstimo através do mercado local	61	56	44	45	33	40	48	55	75	83
Facilidade de acesso a empréstimo bancários para empresas (sem necessidade de garantias)	89	77	62	65	47	51	64	85	85	85
Disponibilidade de capital de risco	103	79	68	60	52	51	61	80	92	95
Solidez das instituições bancárias nacionais	36	24	10	14	16	14	12	13	27	38
Regularização de bolsa de valores mobiliários	41	28	10	5	9	8	7	17	36	54
Índice de proteção legal de credores e devedores	118	119	98	103	105	118	118	113	106	108
Desenvolvimento do sistema financeiro	73	64	51	50	43	46	50	53	58	93
Quantidade de países	131	134	133	139	142	144	148	144	140	138

Fonte: diversas publicações do World Economic Forum.

As melhores colocações, ao longo dos anos, do Brasil referem-se aos fatores “solidez das instituições bancárias nacionais” e “regularização de bolsas de valores mobiliários”. De fundamental relevância para este relatório, registre-se que o item “acessibilidade dos serviços financeiros” teve sua melhor classificação em 2016 (35°), mas drasticamente deteriorou para sua pior posição (92°) em 2017. O fator “disponibilidade dos serviços financeiros” esteve em sua melhor posição em 2012 (25°), mas acabou regredindo acentuadamente para o 131° lugar (de 138 países) em 2017. Além disso, **destaque-se que o fator “índice de proteção legal de credores e devedores” apresenta a situação mais desfavorável no período analisado, pois o país apareceu, no seu melhor ano, na 98ª posição (de um total de 133 nações) em 2010, figurando em 108º lugar (de um total de 138) em 2017.**

Ainda no que tange à Quadro 1, cabe mencionar que, em relação ao fator “facilidade de acesso a empréstimos bancários para empresas (sem necessidade de garantias)”, a posição brasileira (em 85° lugar nos últimos três anos) também deixa a desejar. Embora este seja um indicador geral, as dificuldades de acesso aos empréstimos bancários crescem quando as empresas são menores, como será abordado nos próximos capítulos.

Quanto ao índice geral de desenvolvimento do sistema financeiro, em 2017, o Brasil ocupa a 93ª posição no *ranking* da WEF, sendo superado por Panamá (12º lugar), Guatemala (18º), Chile (23º), Colômbia (25º), Peru (26º), e México (35º). Por outro lado, aparece em situação melhor do que Nicarágua (114º) e Argentina (127º). Contudo, vale o apontar que, o Brasil regrediu 35 posições de 2016 e 2017, situação que não pode ser dissociada da grave crise econômica vivenciada pelo país. É razoável acreditar que, **no contexto de retomada da atividade econômica, o país tenha condições de retomar sua posição intermediária quanto ao desenvolvimento do SFN, no âmbito latino-americano, não representando um entrave estrutural para que haja o crescente acesso a ele por parte das MPMEs.**

3. Parceira Nacional para Inclusão Financeira (PNIF)

Em 2009, no âmbito do G-20, foi constituído o Grupo de Especialistas em Inclusão Financeira (*Financial Inclusion Experts Group – FIEG*), que se organizou em dois subgrupos: o Subgrupo de Acesso por meio da Inovação (*Access Through Innovation Sub-Group–ATISG*) e o Subgrupo de Finanças para Pequenas e Médias Empresas (*Small and Medium Enterprise Finance–SME*). No ano seguinte, o Brasil e a Austrália foram encarregados de liderar conjuntamente os trabalhos do subgrupo ATISG, apresentado como resultado a definição dos Princípios para Inclusão Financeira Inovadora do G-20, os quais se encontram sumariados no Caixa 1.

Caixa 1 Princípios para Inclusão Financeira Inovadora do G-20

Liderança – cultivar amplo compromisso governamental pela inclusão financeira para ajudar no combate à pobreza;

Diversidade – desenvolver políticas que promovam a competição e o fornecimento pelo mercado de ampla gama de serviços financeiros;

Inovação – promover a inovação tecnológica e institucional como meio de expandir o acesso e o uso a serviços financeiros inclusive melhorando a infraestrutura disponível;

Proteção – praticar a proteção ao consumidor sob perspectiva ampla, levando em conta as responsabilidades do governo, dos prestadores de serviços financeiros e dos consumidores;

Capacitação – desenvolver educação e capacitação financeira;

Cooperação – desenvolver um ambiente institucional com claras definições de responsabilidade e de coordenação dentro do governo e também encorajar parcerias e consultas diretas entre governo, setor privado e outros interessados;

Conhecimento – melhorar a coleta e o trabalho de dados para embasar a formulação de política, medir o progresso e desenvolver o aprendizado sobre o assunto;

Proporcionalidade – praticar uma política e estrutura regulatória proporcional aos riscos envolvidos nesses novos serviços;

Estrutura – considerar as seguintes sugestões para o sistema regulatório, levando em conta as especificidades de cada país: a) adoção de um regime apropriado de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, que leve em consideração o risco real e que equilibre os benefícios da inclusão financeira com os riscos relacionados aos produtos e aos canais de acesso; b) estabelecimento de condições para o uso de agentes como intermediários entre instituições financeiras e o público; c) criação de um claro regime regulatório para o dinheiro eletrônico; d) desenvolvimento de incentivos baseados no mercado para promover amplas interoperabilidade e interconexões nas movimentações por meio eletrônico.

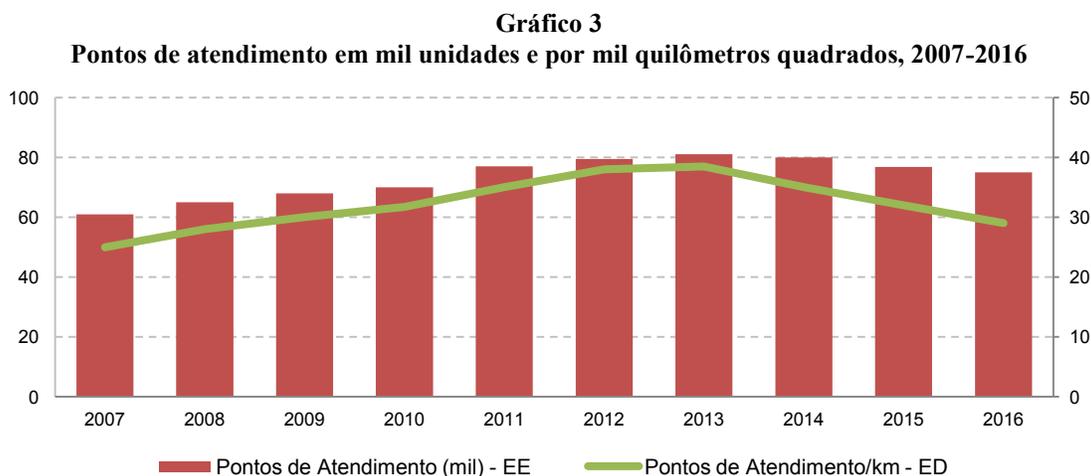
Fonte: BCB (2012).

Em 2011, no intuito de dar prosseguimento às propostas e debates do G-20 no plano interno, o Banco Central do Brasil (BCB) instituiu a PNIF. O objetivo desta iniciativa é o de engajar os diversos atores (públicos e privados) do SFN em ações coordenadas para promover a adequada inclusão financeira da população brasileira.

Ao se examinar o **último Relatório de Inclusão Financeira (RIF)**, observa-se que a **maioria dos indicadores acompanhados pelo BCB diz respeito às famílias (pessoas físicas, PF)**. O próprio documento é explícito ao reconhecer que: “*No entanto, ainda não dispomos de informações suficientes para análise mais detalhada do segmento de pessoa jurídica*” (BCB, 2015, p. 21). De fato, **o único assunto conexo ao ambiente empresarial discutido no RIF 2015 é o microcrédito, que na ocasião representava apenas 0,2% do valor e 0,4% das operações de crédito do SFN**. De todo modo, uma das preocupações centrais da PNIF é a infraestrutura de acesso ao SFN, que é o tema da próxima seção.

4. Indicadores de infraestrutura de acesso ao SFN

O SFN precisa desenvolver uma rede com estrutura suficiente para que a população e as companhias consigam acessá-lo, sem incorrer em custos de transação elevados, para contribuir para a ampliação da inclusão financeira. O Gráfico 3 demonstra a evolução em quantidade de pontos de atendimento (PA) em termos agregados e em relação à área do território nacional no período 2007-2016. Num primeiro momento, o número de PA aumentou de 62 mil em 2007 para 81 mil em 2013, declinando para 72 mil em 2016 (eixo esquerdo). A trajetória do indicador relativo, evidentemente, foi similar, passando de 24,49 para 29,28 PAs por mil quilômetros quadrados entre 2007 e 2016 (eixo direito).



Fonte: BCB/DEPEF.

No RIF 2015, afirma-se que o principal indicador para se avaliar o acesso ao SFN é a quantidade de PAs, que consistem de agências, postos de atendimento, postos de atendimento eletrônico e correspondentes. **Em 2014, apenas um município de um total de 5.570 não contava com um PA.** Mesmo assim, tal município havia sido criado há menos de um ano. A capilaridade do SFN tem o predomínio dos correspondentes, que representam 70% dos PAs em 2014 (BCB, 2015).

BCB (2015) também afirma que o aumento dos PAs foi acompanhado da melhoria da capilaridade/distribuição geográfica no âmbito municipal. Em 2005, apenas 14,1% dos municípios contavam com mais de 15 PAs por 10 mil adultos. Esta proporção aumentou para 58,8% em 2010 e ainda para 72,7% em 2014. No entanto, as regiões Norte e Nordeste continuaram a apresentar indicadores inferiores à média nacional.

RIF 2015 também apresenta indicadores de acesso aos serviços financeiros a partir de 2010. Constata-se que a taxa anual de crescimento composto (TACC) das transações por meio dos canais presenciais foi relativamente baixa (5,8%) em comparação às dos serviços financeiros digitais (20,8%). Como resultado, as transações se expandiram a um ritmo anual de 12,4%, o que está longe de ser desprezível (Quadro 2). Cabe lembrar que tal comportamento reflete a tendência geral do mercado, englobando tanto o acesso de famílias, quanto de empresas.

No período 2010-2014, o número de transações financeiras aumentou 59,5%, enquanto o PIB brasileiro expandiu 17,9%, o que demonstra o elevado dinamismo do acesso ao SFN. Em especial, de 2010 a 2014, verificou-se incremento expressivo do uso de telefones celulares e *tablets*, além de outras alternativas *on-line*. Ademais, não se constata, ao menos na literatura pesquisada, registros sobre dificuldades estruturais de acesso à SFN. Em suma, **a evidência disponível sugere que a infraestrutura do SFN não representa um obstáculo à inclusão financeira.**

Quadro 2
Quantidade de transações por canal de acesso, 2010-2014
(Milhões e porcentagens)

	2010	2011	2012	2013	2014	TACC (%) 2010-2014
Presencial	18 936	21 154	22 581	22 994	23 711	5,8
Agências e postos tradicionais	7 486	8 718	9 063	8 682	8 814	4,2
ATM	8 545	9 262	10 102	10 627	10 953	6,4
Correspondentes bancários	2 905	3 174	3 417	3 686	3 944	7,9
Não presencial	12 216	14 389	17 961	21 576	25 980	20,8
Internet, Home e Office Banking	10 593	12 830	15 559	17 740	19 466	16,4
Centrais de atendimento	1 562	1 362	1 581	1 546	1 370	-3,2
Telefones celulares e tablets	61	196	821	2 290	5 143	202,4
Total Geral	31 152	35 543	40 542	44 570	49 691	12,4

Fonte: BCB (2015).

B. Panorama do crédito financeiro às MPMEs no Brasil

Enquanto a Seção A abordou questões que influenciam a inclusão financeira de uma forma genérica, este e os próximos examinam fundamentalmente esta questão do ponto de vista das MPMEs. A primeira tarefa é esclarecer as diferentes classificações utilizadas no Brasil para caracterizar as MPMEs, pois não existe um critério único. Em seguida, são discutidos o número de companhias com operações ativas de crédito, o valor médio e o prazo médio das transações, as taxas de juros aplicadas e a inadimplência.

1. Segmentação das empresas por porte

Uma primeira dificuldade para examinar a inclusão financeira de MPMEs é definir exatamente qual é o corte analítico para definir tais empresas. Conforme discutido por BID (2014), ao examinar a experiência internacional, a classificação das MPMEs varia, sendo que o critério mais comum se baseia em informações de número de empregados. No entanto, o tamanho da companhia também pode ser definido a partir de critérios como receitas e ativos. Por conta disso, é importante explicitar as diferentes classificações utilizadas para segmentar as empresas por porte.

A “Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte” (popularmente conhecida como “Lei Geral”), **promulgada em 2006, tipifica as companhias a partir da receita bruta anual**. Segundo a Lei, uma empresa de pequeno porte (EPP) é aquela cujas vendas brutas anuais situam-se entre R\$ 360 mil e R\$ 3,6 milhões (Quadro 3). Neste relatório, as expressões EPP e Pequenas Empresas (PEs) são consideradas como sinônimas.

O BCB considera a referência do Quadro 1 para classificar Microempresas (MEs) e PEs. E complementarmente define Médias Empresas (MEs) como aquelas cujas vendas anuais variam entre R\$ 3,6 milhões e R\$ 300 milhões e cujos ativos são inferiores a R\$ 240 milhões. As Grandes Empresas (GEs) são definidas como aquelas com faturamento anual superior a R\$ 300 milhões ou ativos maiores do que R\$ 240 milhões.

Quadro 3
Classificação de micro e pequenas empresas de acordo com a
Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Categoria	Receita Bruta Anual	Informações
Microempreendedor individual (MEI)	Até R\$ 60 mil	Pessoa que trabalha com conta própria e se legaliza como pequeno empresário
Microempresa (ME)	Entre R\$60 mil e R\$360 mil	Sociedade empresária; sociedade simple; empresa individual
Pequena Empresa (PE) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP)	Entre R\$ 360 e R\$ 3,6 milhões	Valores referentes ao mercado nacional. Receitas oriundas de exportação não são consideradas

Fonte: Sebrae.

Obs: a partir de janeiro de 2018, PE será considerada como aquela com faturamento anual de até 4,8 milhões.

Já o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** classifica as empresas por porte segundo o número de empregados. Como se observa no Quadro 4, a tipologia adicionalmente diferencia indústria, de um lado, e comércio e serviços, de outro. Quando a informação estiver disponível, os dados sempre serão apresentados por porte da empresa e/ou setor. O Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) utiliza tanto a classificação da Lei Geral quanto a do IBGE.

Quadro 4
Classificação das empresas brasileiras segundo o IBGE por quantidade de empregados

Categoria	Indústria	Comércio e serviços
Microempresa (ME)	Até 19	Até 9
Pequena Empresa (PE)	De 20 a 99	De 10 a 49
Média Empresa (MdE)	De 100 a 499	De 50 a 99
Grande Empresa (GE)	Maes de 500	Mais de 100

Fonte: Sebrae.

É importante registrar também a classificação adotada pelo BNDES, que é o principal agente no financiamento de longo prazo na economia brasileira. A atuação dessa instituição financeira será abordada, em detalhes, na Seção II deste relatório. Neste momento, a preocupação é apenas em indicar a classificação empregada por este banco, que foi alterada em janeiro de 2017, convergindo para a Lei Geral (Quadro 5). Portanto, **salvo menção em contrário, os dados relativos ao BNDES estão organizados com base na classificação vigente até dezembro de 2016.**

Quadro 5
Classificação das empresas brasileiras
segundo o BNDES por faturamento anual
(Milhões de R\$)

Categoria	Anterior	Atual
Microempresa (ME)	<= 2,4	<= 0,36
Pequena Empresa (PE)	2,4 – 16	0,36 – 3,6
Média Empresa (MdE)	16 – 90	3,6 – 300
Empresa média-grande	90 – 300	
Grande Empresa (GE)	> 300	> 300

Fonte: BNDES.

Uma mudança relevante na recente mudança da política operacional foi a extinção da categoria denominada “empresa média-grande”. Por conta disto, **o limite para enquadramento como MPMEs pelo BNDES passou de R\$ 90 milhões para R\$ 300 milhões**, com objetivo de se alinhar ao conceito predominante de *middle market* utilizado pelo mercado financeiro. Sublinhe-se que, a partir de janeiro de 2018, o BNDES considerará PE como aquela com faturamento anual de até 4,8 milhões.

Embora os critérios empregados pelo Sebrae e BNDES para definir MPEs haverem convergido a partir de janeiro de 2017, o fato concreto é que várias das evidências disponíveis estão em larga medida ancoradas nos critérios vigentes até dezembro de 2016. Conseqüentemente, a diferença na escala acarreta limitações para uma análise comparativa dos dados. Além disso, **as MdEs encontram-se fora do escopo do Sebrae**, que atende MEIs, MEs e PEs. Por sua vez, o BNDES chegou a distinguir MdE e média-grande empresa. Embora o BNDES não mencione o MEI em sua classificação, o banco concede a essa a categoria o mesmo tratamento dado às MPMEs.

2. A problemática da inclusão financeira das MPMEs

Explicitadas as distintas classificações utilizadas para caracterizar o porte das empresas, cabe um breve registro acerca da importância econômica das empresas de menor porte no país. Como mencionado acima, o escopo do Sebrae se restringe às micro e pequenas empresas (MPEs), incluindo os MEIs. **Em 2011**, o dado mais recente disponível, **as MPEs foram responsáveis por 27% do PIB brasileiro** (SEBRAE, 2017).

De acordo com OCDE, a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), em 2015, as MEs correspondiam a 58% das empresas do país, gerando 9% dos empregos formais. Os respectivos valores para PEs foram de 28% e 31% e para as MdEs, de 3% e 18% (Quadro 6). Conseqüentemente, **as MPMEs respondiam por 89% do número total das companhias, gerando 58% dos empregos formais em 2015**.

Quadro 6
Números de empresas e de empregos formais, por porte, 2015

Tamanho da empresa	Número de empregados	Número de empresas	Porcentagens	Média anual do número de empregados	Porcentagens
MEs	(0-4)	9 194 224	58	4 276 595	9
PEs	(5-9)	4 526 387	28	4 216 846	9
	(10-49)			10 465 586	22
MdEs	(50-250)	424 349	3	8 815 048	18
MPMes	(0-250)	14 144 960	89	27 774 075	58
GEs	(250+)	1 744 064	11	20 286 732	42
Total		15 889 024	100	48 060 807	100

Fonte: OCDE (2017), com base nos dados da RAIS.

Não obstante a grande relevância das MPEs para a economia doméstica, apresenta taxa de mortalidade em patamares elevados, pois uma em quatro empresas não ultrapassa os dois anos de atividade (SEBRAE, 2016b). Ainda segundo o estudo do Sebrae, a sobrevivência (ou a mortalidade) do negócio resulta não apenas de um único fator tomado isoladamente, mas depende da combinação de um conjunto de aspectos: os chamados “fatores contribuintes”. Estes podem ser agrupados em, pelo menos, quatro grandes conjuntos: a) situação do empresário antes da abertura (tipo de ocupação, experiência e motivação); b) a qualidade do planejamento do negócio (inclusive o acesso ao crédito); c) a qualidade da gestão do negócio; d) os esforços de capacitação do empresário. Todavia, deve-se acentuar que a alta taxa de mortalidade das MPEs não é uma peculiaridade brasileira. Aliás, a taxa de

sobrevivência de empresas com até dois anos, para as criadas em 2012, foi similar no Brasil e nos Estados Unidos (SEBRAE, 2016b).

A carência de conhecimentos administrativos e financeiros por parte das MPMEs também é um fator a ser ressaltado como explicativo para a elevada mortalidade destas empresas, segundo Palmeira *et alii* (2011). Ainda segundo esses autores, **as linhas de crédito atualmente disponíveis, muitas das quais provenientes de iniciativas governamentais, auxiliam, em parte, a contornar este quadro de debilidade administrativa das MPMEs.**

Neste heterogêneo ambiente característico às empresas de pequeno porte, observam-se grandes dificuldades de acesso ao mercado creditício, em grande medida pela inexistência de um sistema de crédito estruturado e capilarizado capaz de atender às suas demandas e necessidades específicas deste público. Aoki e Badalotti (2014) apontam para as grandes exigências impostas para a concessão de crédito aos pequenos negócios, como fatores inviabilizadores, o que, muitas vezes, tornam indesejável a busca por estes produtos.

Nogueira (2016a) afirma que, apesar da grande quantidade de programas de apoio e incentivo às MPMEs, executados tanto pela esfera federal quanto pelos estados e municípios, tais esforços têm se mostrado de magnitude insuficiente para que o país caminhe em uma trajetória consistente de sustentação destes negócios. O autor resalta também que muitas destas ações se baseiam na concessão de créditos subsidiados ou incentivos fiscais. Isto, na maioria das vezes, não ataca os problemas de fundo desta questão, qual seja o de reduzir a *“heterogeneidade estrutural da economia brasileira”* e de melhorar a coordenação e execução desta *“miríade de instrumentos”*, para que as próprias políticas públicas não tornem as pequenas e médias empresas *“prisioneiras do seu tamanho”*.

Na mesma direção, Cavalcanti e Vaz (2017) argumentam que os efeitos das medidas públicas de redução das restrições creditícias de longo prazo são positivos para a tomada de decisão de investimento nas pequenas e médias empresas (PMEs), mas que possuem efeitos limitados caso as medidas de estímulo apresentem restrições temporais. Por outro lado, **quanto as condições de acesso ao crédito mudam permanentemente, o investimento e a produtividade nas PMEs sofrem incrementos significativos**, da ordem de 10% a 13%.

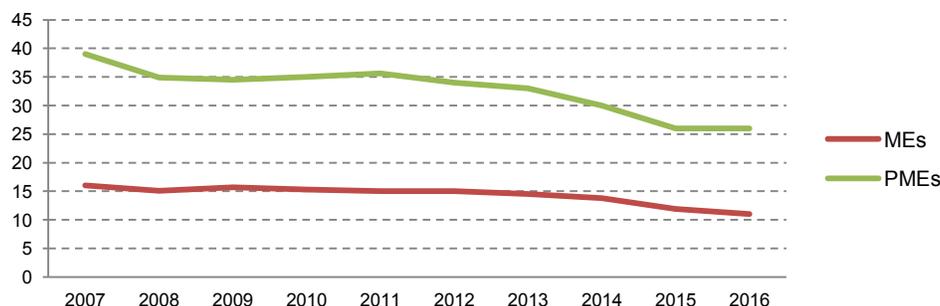
Bedê (2004) aponta que **a dificuldade de acesso ao financiamento bancário para MPEs é muito vinculada à burocracia requerida para acessar tais serviços**, o que exclui, quase sem exceção, a enorme gama de empresários informais. Além deste aspecto, o autor resalta **o baixo interesse das instituições bancárias em ofertar produtos para esse público, uma vez que o montante envolvido por tomador é pequeno e as taxas de juros cobradas no segmento de PF é quase o dobro na maior parte dos casos.**

Bedê (2004, p. 55) também destaca que os pequenos empreendedores ainda sofrem com uma reduzida capacidade administrativo-financeira. Ele recomenda, portanto, que quaisquer medidas empreendidas no intento de ampliar o acesso ao sistema financeiro deveriam *“andar de mãos dadas com ações voltadas para o aperfeiçoamento das habilidades de gestão empresarial dos donos desses empreendimentos, em especial no tocante a gestão financeira do negócio”*. Em suma, **a inclusão financeira das MPMEs é importante fator que contribui para a diminuição da mortalidade empresarial. Porém, do ponto de vista econômico, o mercado de crédito para MPMEs apresenta imperfeições, justificando a adoção de políticas públicas para mitigá-las.**

3. Importância relativa das MPMEs no crédito empresarial

O Gráfico 4 mostra que **as MPMEs vêm perdendo importância relativa no estoque de empréstimos empresariais nos últimos dez anos.** De fato, a fatia das PMEs regrediu de 38,8% em dezembro de 2007 para 26,1% em junho de 2016. Respectivamente, a participação das MEs também diminuiu de 16,7% para 11,4%. Por consequência, a importância relativa das GEs se expandiu no período sob análise.

Gráfico 4
Proporção de MPMEs no estoque de empréstimos empresariais,
2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: OECD (2017), baseado em dados do BCB.

Obs: dados relativos a dezembro de cada ano, exceto 2016 que diz respeito a junho.

É interessante ressaltar que, segundo OCDE (2017), em 2015, a participação das MPMEs no total de estoque de empréstimos empresariais no Brasil era 39,6%, sendo muito próxima da mediana de uma amostra de 34 países (40,8%). Contudo, no período 2008-2015, enquanto a fatia brasileira reduziu-se em 13,3 pontos percentuais, na amostra mundial constatou-se um incremento de 6,2 pontos percentuais. Resumidamente, o problema não está no nível, mas sim na trajetória.

4. Evidências sobre inclusão financeira de MPEs

No decorrer deste relatório serão utilizados amplamente os dados do Sebrae, que é uma entidade privada sem fins lucrativos e o maior órgão de fomento às MPEs na América Latina. **Os dados disponibilizados pelo Sebrae são bem abrangentes, mas infelizmente não contemplam as MdEs. Aliás, a lacuna de informações acerca das MdEs é uma fragilidade relevante do sistema de informações e da organização institucional do país.** Apesar dos consideráveis esforços empreendidos na pesquisa de fontes alternativas de informações, os resultados não foram satisfatórios.

O Gráfico 5 mostra a proporção das MPEs com operações ativas de crédito no país, o que pode ser compreendido como principal indicador de inclusão financeira de tais companhias. **Constata-se que esse valor aumentou de 35% em janeiro de 2012 para 43% em agosto de 2014, regredindo parcialmente para 39% em agosto de 2016.** Obviamente esse desempenho não pode ser dissociado da severa crise econômica brasileira. Mais importante, **ao se comparar com a evolução do IPF no país (Gráfico 1.), no período 2012-2016, a trajetória das MPEs teve menor queda.**

Sebrae-BCB (2016) também examina a composição, por porte das empresas, do valor total das operações de crédito das MPEs. **As MEs ganharam relevância, passando de 52% em janeiro de 2012 para 63% em agosto de 2015, regredindo parcialmente para 60% em agosto de 2016.** Não é trivial o fato de as MEs não apenas serem mais relevantes no volume de crédito, mas como também aumentarem sua fatia no período examinado. Analogamente, a importância relativa das PEs diminuiu de 47% para 38% durante o período analisado. Os MEIs contabilizavam participação marginal, chegando no máximo a 2%, em 2016. A título de comparação, de acordo com o Sebrae, em 2014, existiam 8,47 milhões de pequenos negócios no país, distribuídos entre MEIs (55,2%), MEs (34,6%) e PEs (10,2%).

Gráfico 5
Proporção de MPEs com operações ativas de crédito no Brasil,
2012-2016
(Em porcentagens)

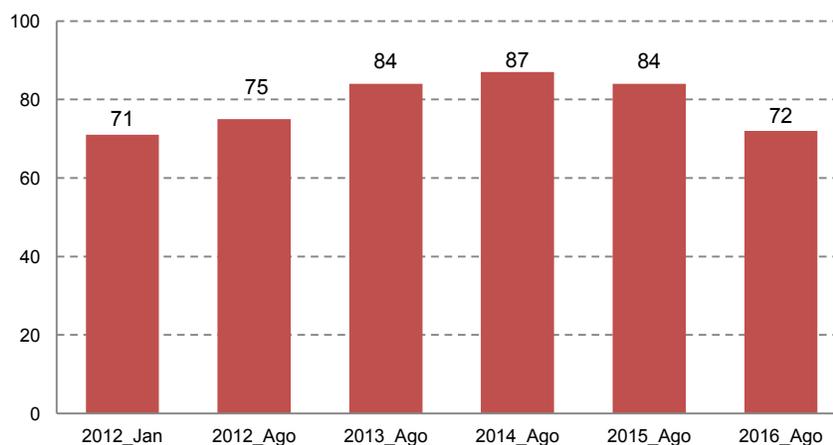


Fonte: Sebrae-BCB (2016).

5. Valores e prazos

O Gráfico 6 demonstra a evolução do **valor médio das operações de crédito** contratadas pelas MPEs, com valores já deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Este aumentou de R\$ 71 mil em janeiro de 2012 para 87 mil em agosto de 2014, para então reverter para R\$ 72 mil em agosto de 2016, **praticamente eliminando todo crescimento anterior**.

Gráfico 6
Valor médio das operações ativas de crédito das MPEs no Brasil,
2012-2016
(Em milhares de reais)



Fonte: Sebrae-BCB (2016).

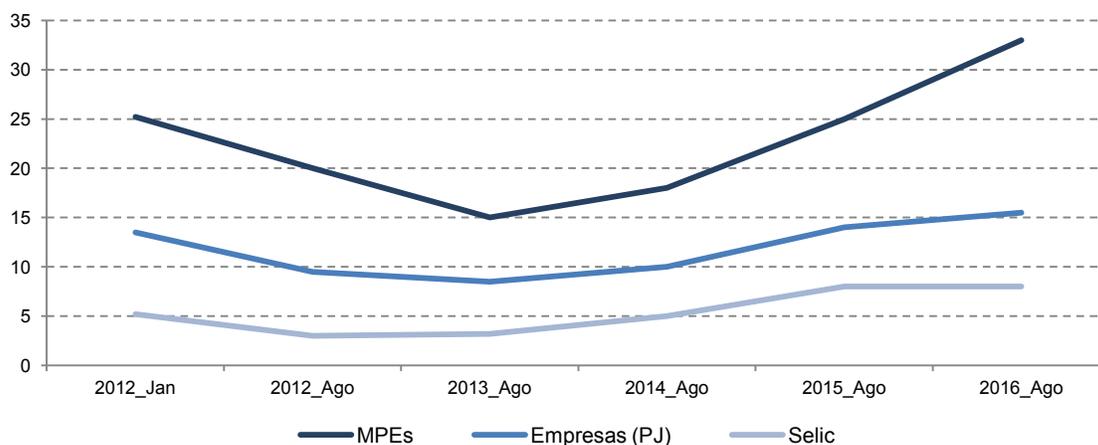
O prazo médio das operações de crédito feitas pelas MPEs regrediu marginalmente de 27 meses em janeiro de 2012 para 25 meses em agosto do mesmo ano, voltando a aumentar consecutivamente até agosto de 2016, data em que **atingiu 34 meses**. Esta ampliação poderia ser interpretada tanto do lado positivo (o alongamento do prazo de pagamento reduz a pressão no caixa das empresas), quanto do negativo (o alongamento acaba sendo uma concessão negocial dos bancos visando a diminuir o crescimento ainda maior da inadimplência). Os dados disponíveis não permitem uma conclusão, mas a gravidade da recessão econômica sugere que a segunda hipótese seja a preponderante.

OCDE (2017) mostra que **a participação dos empréstimos de curto prazo nos empréstimos totais das PME, no Brasil, diminuiu de 37,0% em 2008 para 22,1% em 2015**. Ratifica-se um maior alongamento das dívidas, como apontado na pesquisa do Sebrae. Na amostra de 24 países, a mediana passou de 37,0% para 26,1%, respectivamente. Portanto, **a experiência brasileira acompanhou a tendência global, tendo inclusive melhorado comparativamente à mediana mundial**.

6. Taxas de juros e inadimplência

É importante também investigar as condições das operações de crédito realizadas pelas MPEs comparativamente ao restante da economia. O Gráfico 7 demonstra a evolução das taxas de juros reais *ex-ante*, para a taxa básica referencial da economia (“Selic”), para as empresas em geral (usualmente chamado de Pessoas Jurídicas, PJ) e para as MPEs, em particular. As taxas nominais de juros foram deflacionadas pela expectativa do IPCA para os próximos doze meses, a partir das previsões registradas no Boletim Focus do BCB. A taxa de juros real para PME apresentou considerável declínio de 25% em janeiro de 2012 para 15% em agosto de 2013, para então subir até alcançar 33% em agosto de 2016. Além disso, os juros praticados para MPEs foram sempre bastante superiores ao nível médio das taxas vigentes para as empresas na sua totalidade. Por exemplo, em agosto de 2016, a taxa de juros real para MPEs era equivalente a 32,7%, contra 15,6% para PJ (que incluem as MPEs) e ainda 8,2% da Selic. **Ao longo do período investigado, as MPEs pagaram juros 74% a 109% maiores do que ao segmento empresarial. Este é, evidentemente, o maior obstáculo à inclusão financeira das PME no país.**

Gráfico 7
Taxas de juros reais, Selic, segmento empresarial e MPEs,
Brasil, 2012-2016
(Em porcentagens)

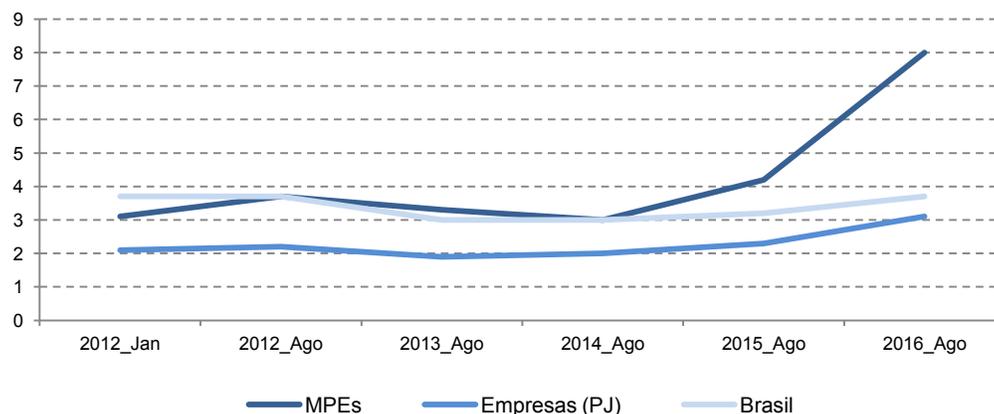


Fonte: elaboração própria a partir de Sebrae-BCB (2016) e BCB.

De acordo com OCDE (2017), a taxa de juros real paga por PMEs no Brasil aumentou de 20,3% em 2012 para 30,6% em 2015. São valores muito altos, pois a mediana da amostra de 35 países registrou uma queda de 5,5% para 3,9%. Portanto, em 2015, as companhias brasileiras tinham um custo financeiro quase sete vezes maior do que o padrão das PMEs em outras nações. Esta desproporção também se repete quando se examina a diferença (*spread*) das taxas de juros das PMEs comparativamente a das GEs. No Brasil, este valor ampliou de 8,0% em 2012 para 14,9% em 2015, ao passo que a mediana da amostra mundial se manteve relativamente constante ao redor de 1,5%. Por mais que se possa fazer alguma ressalva acerca da composição da amostra e outras questões metodológicas, não resta dúvida que as taxas de juros (em valores e *spread*) pagas pelas PMEs no Brasil são desproporcionalmente elevadas.

A inadimplência da MPEs acompanhou a tendência das taxas de juros reais. De fato, a taxa de inadimplência era equivalente a 3,1% em janeiro de 2012 seguiu em trajetória ascendente, com leve queda em agosto de 2013 e de 2014, até chegar a 8% em agosto de 2016. De forma não surpreendente, no período 2012-2016, a inadimplência das MPEs sempre foi maior do que o segmento empresarial (PJ), o que pode ser compreendido com uma tendência estrutural. Contudo, a gravidade da situação de inadimplência das MPEs é melhor compreendida quando se contrasta sua evolução com a média geral da economia. Em janeiro de 2012, o valor para a MPEs era 14% menor do que a proporção brasileira (Gráfico 8). Até agosto de 2014, os índices eram praticamente similares. Em agosto de 2015, a inadimplência das MPEs já era 38% superior ao da economia e, em agosto de 2016, esta diferença alcançou 117%. Portanto, reforça-se a situação de crescente vulnerabilidade financeira das MPEs.

Gráfico 8
Inadimplência da economia brasileira, segmento empresarial e PMEs, Brasil, 2012-2016
(Em porcentagens)



Fonte: Sebrae-BCB (2016) e BCB.

OCDE (2017) indica que a inadimplência dos empréstimos empresariais expandiu de 1,5% em 2008 para 2,2% em 2015. No mesmo período, a inadimplência das PMEs registrou um incremento mais pronunciado, elevando-se de 1,3% para 3,6%, respectivamente. Mais importante, o aumento da inadimplência das MEs foi também muito pronunciado, subindo de 5,5% para 7,5%. Para fins de comparação, a mediana da amostra de 21 países indica que a taxa de inadimplência das PMEs no mundo, no período 2012-2015, se manteve relativamente constante no patamar de 4%. Assim, apesar das altas taxas de juros pagas pelas PMEs no Brasil, a inadimplência é levemente inferior ao padrão global.

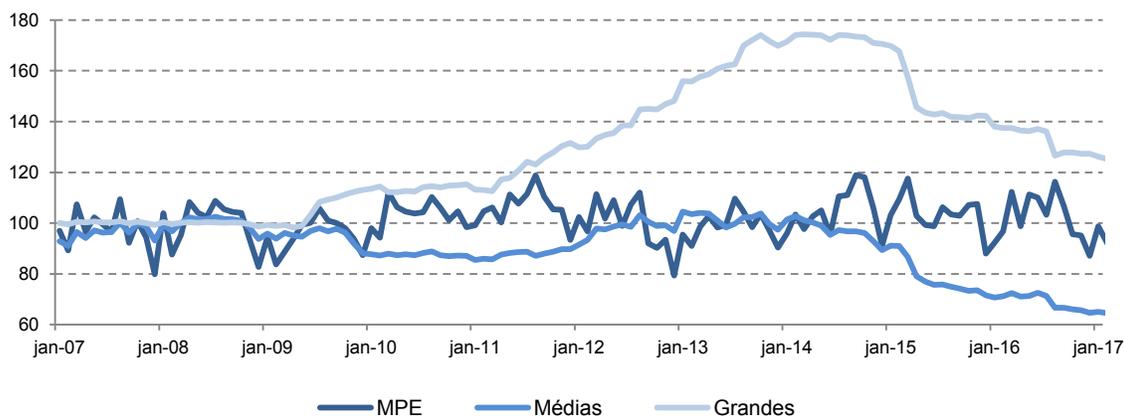
Ao se considerar as informações apresentadas até agora neste Seção, pode-se concluir que, como seria de se esperar, que **a crise econômica brasileira reverteu em 2015-2016 a trajetória de crescente inclusão financeira das PMEs que se verificou desde 2012**. Todavia, **comparativamente ao restante da economia, esta retração teve maiores impactos nos custos financeiros das operações (juros) e inadimplência do que no volume de crédito disponível**.

7. Média empresa

A melhor informação encontrada sobre inclusão financeira de MdEs é o “Indicador Serasa Experian de Demanda das Empresas por Crédito”, que objetiva mensurar a procura de crédito em um determinado mês. As informações da Serasa Experian são mais restritas do que as do Sebrae, mas possuem a vantagem de serem atualizadas mensalmente. Com isso, é possível analisar o que ocorreu com a situação financeira da MPMEs desde agosto de 2016, que é a última informação disponível nas pesquisas do Sebrae. Para a Serasa, MPEs são aquelas que possuem faturamento anual de até R\$ 4 milhões, enquanto MdEs são definidas por vendas anuais entre R\$ 4 e 50 milhões. Por exclusão, grandes (GEs) são aquelas cujo faturamento anual supera R\$ 50 milhões.

O “Indicador Serasa Experian de Demanda das Empresas por Crédito” é construído a partir de uma amostra de 2,3 milhões de empresas, considerando a solicitação de crédito das companhias junto às instituições financeiras e não-financeiras. Portanto, este indicador não se restringe às operações de crédito a serem concedidos pelo sistema financeiro. O Gráfico 9 mostra que a demanda de crédito das GEs cresceu de forma mais acentuada do que a das PEs, que, por sua vez, superou a das MdEs. **Em fevereiro de 2017, a procura das GEs foi 25% superior ao nível de janeiro de 2007; a das PEs, 5% inferior; e a das MdEs, 30% menor. Além disso, a procura de crédito da PEs foi mais estável do que a trajetória das MdEs.**

Gráfico 9
Indicador Serasa Experian de demanda das empresas por crédito, por porte, 2007-2017
(Janeiro de 2007 = 100)



Fonte: Serasa Experian.

FIESP (2017) apresenta informações sobre acesso ao crédito do BNDES por parte das empresas industriais do Estado de São Paulo. Uma importante ressalva é que 85% das companhias tentaram o acesso por meio de um banco repassador (operação indireta). Portanto, os problemas relatados não necessariamente são relacionados à conduta do BNDES *per se*, podendo ser decorrência da postura dos bancos que intermediam tais recursos. Guardada esta importante questão, não foi surpresa que a taxa de aprovação das GEs (de 77%) superasse a das MdEs (55%) e das PEs (46%).

Na avaliação da FIESP (2017), as MdEs, justamente por se situarem entre as PEs e as GEs, apresentam características de ambos os grupos. Por exemplo, no que tange às principais dificuldades enfrentadas pelas companhias que conseguiram crédito do BNDES (por meio de operações diretas e indiretas), a maior dificuldade foi o excesso de exigências quanto à documentação, sendo apontada por 49% das PEs e MdEs e 34% das GEs. A falta de garantia ou exigência de garantia muito elevada foi mencionado por 43% das PEs, 33% das MdEs e 31% das GEs.

Os dois próximos capítulos continuam abordando a situação das MPMEs perante o SFN, seja os fatores que explicam a exclusão financeira, seja do ponto de vista da bancarização e percepção da qualidade dos serviços bancários.

C. Exclusão financeira de MPMEs no Brasil

Uma das questões mais relevantes acerca do relacionamento entre MPEs e o SFN refere-se à chamada exclusão financeira, que pode ser de forma **voluntária (as companhias não quiseram tomar empréstimos) ou involuntária (os bancos recusaram o pedido das empresas)**. Nesse sentido, este capítulo investiga em que intensidade e por quais motivos as MPMEs acabam não fazendo uso do crédito financeiro no país.

1. Financiamento às MPEs

O Sebrae vem divulgando, desde 2014, um relatório anual intitulado “Financiamento de Pequenos Negócios”, que fornece dados sobre a relação da MPEs com os bancos, incluindo a proporção que solicitou empréstimos, a taxa de aprovação, os motivos alegados, entre outros. Esta seção é baseada na última versão do referido relatório, que, por sua vez, foi fruto de 6.886 entrevistas por telefone. Consequentemente, ela não aborda MdEs.

O Gráfico 10 mostra que **59% das MPEs afirmaram não terem tomado ou mantido empréstimo/financiamento em bancos (públicos ou privados) nos últimos cinco anos**. Assim, isto “*exemplifica a restrita atuação do sistema financeiro enquanto impulsionador da atividade empresarial junto às MPEs*” (SEBRAE, 2016a, p. 32). Por outro lado, a proporção de MPEs que contraíram empréstimo ou financiamento aumentou de 11% em 2012 para 21% em 2015, revertendo parcialmente para 16%. Observa-se mais uma vez que **parcela e expressiva do avanço em termos de inclusão financeira das MPEs foi revertido em função da crise de 2015-2016**.

Para proporcionar uma melhor compreensão da situação, a seguir aborda-se a tomada ou manutenção de empréstimos/financiamentos das MPEs, por porte, setor e região. Como seria de se esperar, **a exclusão financeira (mensurada pela proporção de companhias que não tomaram empréstimos em nenhum dos anos citados) é mais intensa para MEIs (66%) e MEs (47%) do que para PEs (42%)**. É razoável assumir que esta proporção seja menor para MdEs, que não são objeto da pesquisa do Sebrae.

Quanto ao setor, 55% das empresas de comércio não tomaram empréstimos/financiamentos nos últimos cinco anos. Este valor foi de 62% tanto para serviços, quanto para indústria e construção civil. Portanto, a exclusão financeira da PMEs é uma tendência generalizada e não específica a um determinado setor.

Do ponto de vista regional, seria de se esperar que a exclusão fosse maior em regiões mais pobres, mas o que se constata é uma baixa dispersão de resultados. De fato, 57% das companhias das regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste não contraíram empréstimos/financiamentos no último quinquênio; esta proporção foi de 60% no Sudeste (a mais rica do país) e de 62% no Norte. **Ao considerar porte, setor e região, apenas o primeiro fator apresenta diferenças muito significativas quanto à exclusão financeira das MPEs**.

Gráfico 10
MPEs que tomaram ou mantiveram empréstimo junto a bancos públicos e privados, 2012-2016
(Em porcentagens)



Fonte: Sebrae (2016a).

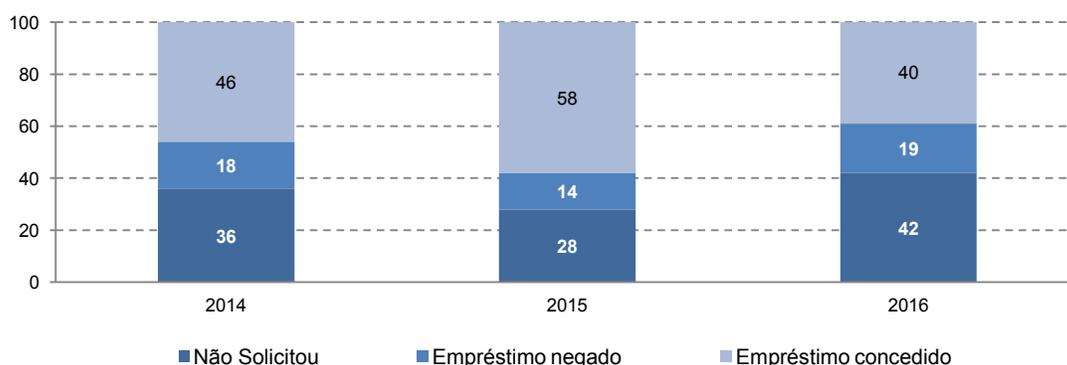
2. Exclusão financeira voluntária e involuntária de MPEs

Como já mencionado, a exclusão financeira pode ser voluntária, quando as companhias não quiseram tomar empréstimos, ou involuntária, os bancos recusaram o pedido das empresas. **A exclusão voluntária pode ocorrer tanto por que as companhias não precisam ou não querem tomar empréstimos, quanto por acharem que os empréstimos não serão concedidos. A exclusão involuntária pode decorrer da falta de garantias ou ainda de projetos mal elaborados, acarretando maiores riscos, o que desestimularia a concessão de crédito por parte dos bancos.** Faz-se necessário distinguir os dois tipos de exclusão, pois ocasionam diferentes falhas de mercados e requerem diferentes políticas públicas para sua mitigação.

Sebrae (2016a) apresenta dados sobre a concessão de empréstimos às MPEs no Brasil. A partir do Gráfico 11 é possível concluir que **a exclusão voluntária é maior do que a involuntária em todos os anos, embora em proporções diferentes.** Em 2016, por exemplo, 40% dos empréstimos solicitados foram concedidos. Do valor remanescente, 42% dos entrevistados indicaram que não solicitam empréstimos em nome da empresa (PJ) e 19% que os pedidos foram negados. Diante do incremento do crescimento da inadimplência da MPEs em 2016, é até surpreendente que a importância relativa em 2016 tenha sido da mesma ordem de grandeza da verificada em 2014. Portanto, **a exclusão voluntária acabou se ajustando mais rapidamente à conjuntura econômica comparativamente à exclusão involuntária.**

Ainda no que tange ao Gráfico 11, **a taxa de rejeição de empréstimos foi de 18% em 2014, 14% em 2015 e ainda 19% em 2016, para as MPEs brasileiras. No cenário internacional, a mediana da amostra de 18 países, para PMEs foi equivalente a 9,8% em 2014 e 11,0% em 2015 (OCDE, 2017).** Embora não seja índices estritamente comparáveis, pois o porte das empresas é diferente, estes valores parecem sugerir que o padrão de rejeição dos empréstimos para MPEs no Brasil seja superior ao padrão mundial.

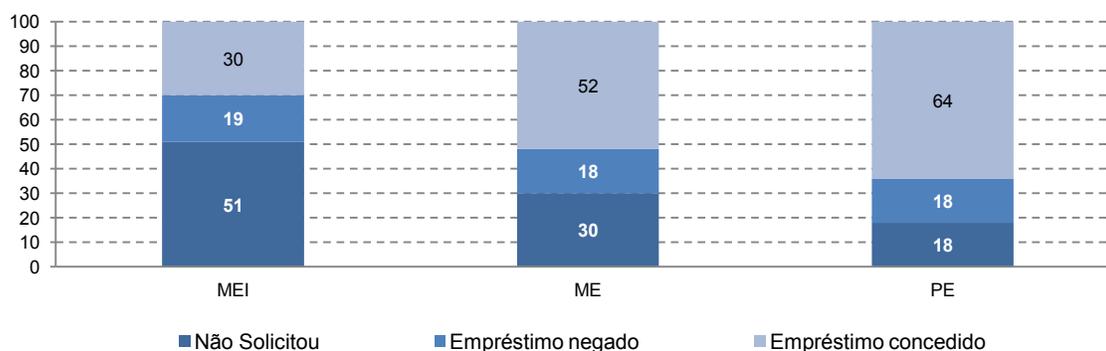
Gráfico 11
Respostas dos bancos quanto à concessão de empréstimos e financiamentos para PMEs, 2014-2016
(Em porcentagens)



Fonte: Sebrae (2016a).

Sebrae (2016a) também detalha os resultados da exclusão financeira por porte, setor e região. Como esperado, **quanto maior o porte da empresa, maior a chance de o empréstimo ser concedido pelo banco. Esta proporção foi de 30% para MEIs, 52% para MEs e 62% para PEs, em 2016** (Gráfico 12). Supostamente, este valor tenderia a ser maior para MdEs. Contudo, **o mais interessante é observar que a taxa de empréstimos negados (que corresponde à exclusão involuntária) é muito similar nos três portes investigados**. A diferença efetiva diz respeito à exclusão voluntária, que atingiu 30% para MEs e 18% para PEs.

Gráfico 12
Respostas dos bancos quanto à concessão de empréstimos e financiamentos para MPes, por porte, 2016
(Em porcentagens)



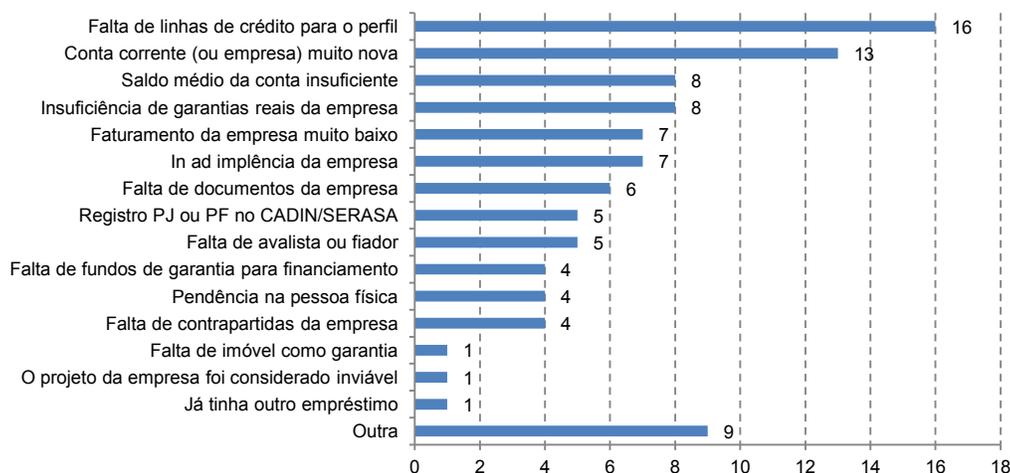
Fonte: Sebrae (2016a).

No que tange à solicitação e concessão de empréstimos bancários pelas MPes, em 2016, o melhor desempenho foi do setor comércio (com taxa de aprovação de 46%), seguido por serviços (35%) e indústria e construção civil (34%). **A taxa de recusa de empréstimos manteve certa homogeneidade nos diferentes setores, com valores no patamar de 17%-22%, ratificando um padrão já ressaltado**. Já a exclusão involuntária foi maior para serviços (46%), ligeiramente maior do que o valor encontrado para indústria e construção civil (44%).

Já na análise para região, há pouca discrepância no comportamento de concessão do empréstimo, bem como de exclusão involuntária e voluntária. Quanto à última, os índices variaram de 37% a 44%. A taxa de empréstimos negados foi ainda mais similar, oscilando entre 18% e 21%. Paradoxalmente, o menor índice de empréstimos concedidos foi na região Sudeste (com 38%), a mais desenvolvida do país.

Em relação à exclusão financeira involuntária das MPEs, o Gráfico 13 mostra os motivos que os bancos alegaram para negar a concessão de empréstimos às MPEs. Vale lembrar que esta pesquisa reflete a opinião dos empresários, uma vez que os bancos não foram consultados diretamente. **A razão mais importante (16%) foi a “falta de linhas de crédito para o perfil”, o que representa o desinteresse do sistema financeiro em atender as empresas de menor porte.** Na mesma direção, pode ser lembrado o item “falta de contrapartidas da empresa”, isto é, falta de garantias, com 4%.

Gráfico 13
Motivos da exclusão financeira involuntária, 2016
(Em porcentagens)



Fonte: Sebrae (2016a)

Sem a pretensão de examinar todos os fatores mencionados, merecem destaques que os relacionados à inadimplência da empresa (incluindo registro da companhia ou do sócio no CADIN/Serasa) são relativamente baixos (12%). Por outro lado, os relativos às garantias (inclusive avalistas e fiadores) chegam a totalizar 18%. Este é dos mais graves obstáculos à inclusão financeiras das MPEs no mundo e no Brasil não é diferente. Além disso, aspectos documentais correspondem a 10%.

Sebrae (2016a) também cita os motivos da exclusão involuntária por porte. Parece ser redundante analisar as quinze razões apontadas na pesquisa, de tal forma que serão enfatizados apenas quatro aspectos principais. No que concerne à “falta de linhas de crédito para o perfil”, esta resposta foi mencionada para 17% dos MEIs, 15% das MEs e 12% das PEs. Aspectos documentais foram indicados por 12% dos MEIs, 9% das MEs e 4% das PEs. Por outro lado, fatores relacionados às garantias foram mencionados por 13% para MEIs, 21% para MEs e 34% das PEs. No quesito inadimplência, os valores foram de 10% para MEIs, 16% para MEs e 20% para PEs. **A análise desses quatro aspectos sugere que existe uma ordem cronológica para a exclusão, no sentido que os MEIs já não atendem aos critérios iniciais de concessão de crédito. Para MEs, que apresentam melhores condições de superar os obstáculos burocráticos, acabam sendo restringidas por critérios eminentemente financeiros (inadimplência e garantias).**

3. Altas taxas de juros e burocracia excessiva

Com vistas em aprofundar investigação a respeito da exclusão involuntária, no Gráfico 14 são apresentadas as respostas das MPEs sobre **o que poderia ser feito para facilitar a contratação de empréstimos e financiamentos**. Todas as empresas entrevistadas responderam a esta questão, ou seja, isto incluiu as que conseguiram empréstimos, as que foram excluídas involuntariamente e as que foram voluntariamente. Apesar da disponibilidade de informações para 2014, 2015 e 2016, tendo em vista que a ordenação é muito similar, para fins de simplificação, aqui são reproduzidos apenas os dados dos 2016. De forma previsível, **a principal reclamação diz respeito às elevadas taxas de juros, com 47% das respostas**. Deve-se mencionar que como o respondente poderia mencionar mais de uma opção, o somatório ultrapassa 100%.

Ainda no que tange ao Gráfico 14, **outros obstáculos relevantes para as MPEs à contratação de empréstimos e financiamentos são: burocracia (27%) e tributação (9%)**. Os demais aspectos dizem respeito mais diretamente às questões financeiras, como garantias, contrapartidas, prazos etc.

Gráfico 14
Obstáculos à contratação de empréstimo e financiamento, 2016
(Em porcentagens)



Fonte: Sebrae (2016a)

Quanto aos juros elevados, eles foram citados por 44% dos MEIs, 53% das MEs e 50% das PEs. Os respectivos valores para burocracia foram de: 29% (MEIs), 22% (MEs) e 26% (PEs). Portanto, diferentemente de vários assuntos abordados anteriormente, não se constata uma clara tendência conforme aumenta o porte empresarial considerado. Porém, em termos de tributação, as menções foram muito mais recorrentes nas PEs (19%), do que nas MEs (12%) e MEIs (6%), sendo que esses últimos têm acesso ao regime tributário específico, com baixa carga tributária.

Ressalta-se que a exclusão voluntária mostrou proeminência sobre a exclusão involuntária. Isto pode estar relacionado aos custos percebidos (como elevada taxa de juros e tarifas bancárias altas), aos aspectos contratuais (burocracia elevada e demasiada exigência de garantias), à educação financeira (desconhecimento do que o SFN pode oferecer) ou mesmo as empresas que por algum motivo não querem crescer, condição que possivelmente se encaixa muitas empresas de comércio e serviços. Esses e outros elementos desmotivariam o acesso das MPEs ao SFN.

Para investigar este fenômeno, Sebrae (2014) questionou 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** (SEBRAE, 2014). **Esta proporção foi de 26% para MEIs, 36% para MEs e 42% para PEs.** Deve-se também destacar a parcela expressiva da PEs, que tendo mais acesso aos financiamentos bancários comparativamente à MEIs e MEs, manifestavam não ter interesse em contrair empréstimos/financiamentos, mesmo com custos mais baixos e maiores facilidades operacionais.

Sebrae (2014) 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 empréstimos fácil e barato, nada menos que 12% manifestaram seu receio quanto a possível inadimplência. Infelizmente, essa informação segmentada por porte não foi disponibilizada.

4. Fontes alternativas ao crédito bancário

Como já mencionado, juros elevados e alta burocracia são grandes obstáculos à contratação de empréstimos e financiamentos bancários pelas PMEs no Brasil. Isto estimula à busca de fontes de recursos alternativos ao crédito bancário. Como se observa na Quadro 7, **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.**

Quadro 7
Formas de financiamento das MPEs, 2014-2016
(Em porcentagens)

Modalidade	Tipo 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
	Empréstimo em bancos públicos	23	28	15
	Empréstimo em bancos privados	19	15	13
	Desconto de duplicata e outros títulos	11	17	11
	Empréstimos em entidade de microcréditos	6	8	6
	Empréstimo em cooperativa de crédito	4	9	5
	Recursos de factoring	6	11	5
	Contrato de leasing/financeiras	8	6	5
	Outros tipos de recursos financeiro	8	5	9
Informal	Dinheiro de amigos/parentes	13	13	14
	Empréstimo com agiotas	3	4	3
	Não está utilizando nenhum dos itens citados	16	12	22

Fonte: Sebrae (2016a).

Ainda no que tange à Quadro 7, **as principais formas de financiamento bancário acessadas pelas MPEs são o cartão de crédito empresarial e o cheque especial**, cuja principal vantagem é a facilidade de uso, tornando-os mais adequados para o financiamento do giro em curto prazo.

Entretanto, as taxas de juros praticadas pelo crédito rotativo do cartão de crédito e do cheque especial encontram-se entre as mais elevadas do mercado. Em função da crise macroeconômica, constata-se todas as formas de financiamento diminuíram, a alternativa “não está utilizando nenhum dos itens citados” aumentou em 10 pontos percentuais (de 12% para 22%). Os empréstimos em bancos públicos tiveram sua importância reduzida de 28% em 2015 para 15% em 2016, enquanto os respectivos números para empréstimos em bancos privados foram de 15% e 13%.

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%). Cabe mencionar que a agiotagem é a prática de emprestar dinheiro fora do mercado de crédito legítimo, sem autorização do Banco Central, a taxas de juro geralmente muito elevadas. Como a agiotagem usualmente é baseada em um contrato informal, nos casos de inadimplência, muitas vezes são utilizados métodos coercitivos de recuperação do dinheiro. No próximo capítulo, a atenção se volta para a bancarização e a percepção da qualidade do sistema bancário por parte das PMEs.

D. Bancarização, cartões e percepção da qualidade do sistema bancário pelas MPMEs no Brasil

A inserção financeira das MPMEs também perpassa pela questão da bancarização e, mais recentemente, pela adoção de máquinas de cartão (crédito/débito). É interessante observar que esta tecnologia ao mesmo tempo que aumenta as oportunidades de negócios para as MPMEs, também reproduz vários dos problemas enfrentados por tais companhias no relacionamento com o sistema bancário. O tema final deste capítulo diz respeito à percepção da qualidade do sistema bancário pelas MPMEs.

1. Bancarização

A bancarização pode ser definida com o acesso aos serviços e produtos bancários. Ela tende a contribuir para a inclusão financeira das MPMEs, mas a bancarização *per se* não assegura a inclusão financeira, que depende das condições adequadas (disponibilidade e custos) de crédito aos empreendimentos. Como discutido nos capítulos precedentes, em particular os juros pagos pelas MPMEs no Brasil (seja em termos absolutos, seja comparativamente às GEs) se constituem fortes obstáculos à inclusão financeira. Portanto, **ter conta bancária pode ajudar, mas está longe de solucionar os problemas de inclusão financeira.**

Sebrae (2015) mostra que **a bancarização das MPEs** (por meio conta corrente, aplicações financeiras, desconto de duplicatas ou qualquer outro serviço bancário) **chega a 70%** no país. Quanto ao porte, **este índice foi de 45% para MEIs, 84% para MEs e de 93% para PEs.** É razoável assumir que a totalidade (ou quase totalidade) das MdEs façam uso dos serviços bancários. Deve-se ressaltar que este indicador capta a relação da empresa sob a forma de PJ com o banco. Porém, como sublinhado por Nogueira (2016b), **neste segmento há presença do fenômeno de “semiformalidade”, situação em que convive na mesma empresa operações formais e informais.** Em geral, estas companhias possuem contas correntes como PF. **A bancarização efetiva, portanto, considerando a semiformalidade, seria maior do que a mensurada pela pesquisa.**

Cabe mencionar que há diferenças relevantes tanto em termos setoriais, quanto regionais no acesso aos serviços bancários. Ele é mais frequente no comércio (76%), superando serviços (68%), indústria (65%) e construção civil (50%). Esta última, reconhecidamente, possui tem menor grau de formalização das suas atividades. Quanto à difusão regional, ressalta-se que nas regiões Sul e Sudeste (as mais ricas do país), cerca de 75% das MPEs possuem algum tipo de relacionamento bancário. Este valor é significativamente inferior para Centro-Oeste (65%), Norte (61%) e Nordeste (60%).

2. Máquinas de cartão de crédito/débito

O maior acesso dos setores de comércio e serviços aos bancos pode ser decorrência da maior necessidade de aceitar o pagamento via cartões (crédito e débito), comparativamente aos outros setores. Isso pode ser verificado pelos dados que serão apresentados no relatório do Sebrae denominado “Máquina de Cartão”, elaborado em 2016.

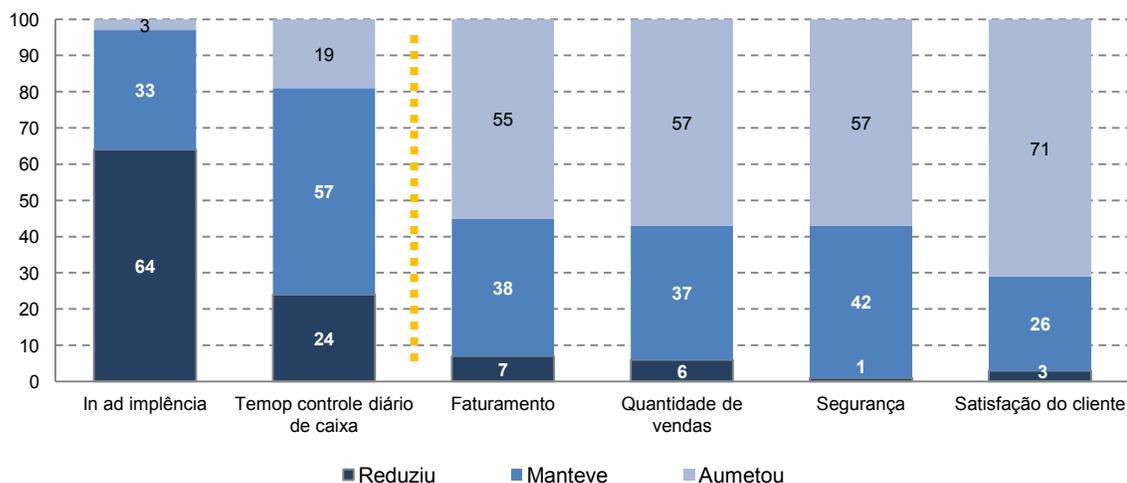
O uso da máquina de cartão pode vir a ser uma importante porta de entrada para as MPEs ao sistema financeiro, dado que o uso de cartão de débito e crédito vem crescendo rapidamente nos últimos anos. De fato, a quantidade das transações com cartão de crédito aumentou de 3,3 bilhões para 5,6 bilhões, perfazendo um incremento de 68% no período 2010-2015. No caso dos cartões de débito, o número passou de 3,0 para 6,2 bilhões de transações, ou 111% de aumento. O crescimento real (deflacionados pelo IPCA) do montante das transações com cartão de crédito foi de 40% e de débito 74% no período 2010-2015.

Estima-se que apenas 39% das MPEs utilizam máquina de cartão no Brasil (SEBRAE, 2016c). Trata-se de baixa taxa de difusão, em particular quando se considera o potencial de aumento de vendas. Pode-se assumir que esta conduta esteja associada à percepção de alto custo pelos empresários para a utilização desse serviço, conforme discutido ao longo desta seção. **Quanto ao porte, verifica-se que 65% das PEs, 52% das MEs e 28% dos MEIs utilizam a máquina de cartão**, o que é compreensível pela maior capacidade de as PEs diluírem os custos desta ferramenta.

O acesso à máquina de cartão é substancialmente maior no comércio (52%), do que nos serviços (33%) e na indústria e construção civil (20%). No que tange à questão regional, Sul e Centro-Oeste lideram com 44%, sendo seguido por Sudeste (40%), Norte (36%) e Nordeste (30%).

O Sebrae também investigou os impactos da máquina de cartão. Como se observa no Gráfico 15, 64% das empresas indicaram que a inadimplência diminuiu assim como 24% que o tempo do controle diário de caixa reduziu. Para essas duas questões, quanto menor o valor, melhor o resultado. Para o restante do Gráfico, quanto maior o número, melhor o desempenho. Assim, **71% afirmam ter aumentando a satisfação dos clientes, 57% indicaram ter incrementado a quantidade de vendas e a segurança. Ademais, 55% manifestaram que o faturamento também se expandiu.**

Gráfico 15
Impactos da máquina de cartão para MPEs, 2016
(Em porcentagens)



Fonte: Sebrae (2016c).

De um lado, o impacto do uso da máquina é no geral positivo na percepção das MPEs. De outro, **61% dessas companhias não utilizam. Os motivos da baixa difusão, em geral, estão relacionados ao elevado custo e ao longo tempo de recebimento**, sendo que 76% passariam a usar o serviço se apenas uma máquina acessasse todas as bandeiras de cartões; 73% se passassem a receber o valor das vendas em um prazo menor; 70% se houvesse redução nas taxas de desconto e de antecipação e diminuição dos custos de compra ou aluguel do equipamento; 52% se não fosse necessária conta bancária para tê-las (SEBRAE, 2016c).

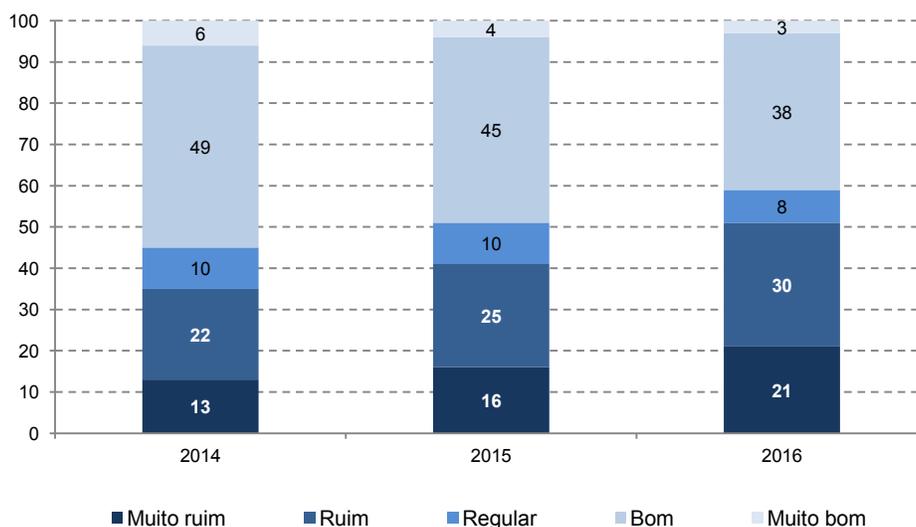
Também foi investigado as melhorias que deveriam ser realizadas para estimular a maior aceitação da máquina de cartão por parte das MPEs (SEBRAE, 2016c). As respostas mais citadas foram: redução nas taxas de desconto e antecipação (84%); diminuição nos custos de aquisição, aluguel e manutenção (81%); redução no prazo de recebimento das vendas (72%), o que ratifica o diagnóstico apresentado no parágrafo anterior.

3. Percepção das MPEs quanto à qualidade do sistema bancário

De um lado, constatou-se que 70% das MPEs brasileiras possuem acesso ao sistema bancário. Como comentado, esta estimativa tende a ser subestimada ao considerar a semiformalidade, uma vez que alguns empresários utilizam suas contas pessoais (PF) no relacionamento com os bancos ao invés de contas empresariais (PJ). De outro, no capítulo anterior, mostrou-se que as MPEs ainda fazem uso de formas de financiamento informal (com familiares, amigos e agiotas), o que já é um indício das dificuldades de acesso ao crédito bancário.

O Sebrae também pesquisou a qualidade do setor bancário na opinião das MPEs. O somatório das avaliações “muito ruim” e “ruim” aumentou de 35% em 2014 para 41% em 2015 e ainda para 51% em 2016 (Gráfico 16). É provável que **a percepção de deterioração da qualidade dos serviços bancários esteja associada à crise macroeconômica, com taxas de juros mais elevadas que acarretou o incremento da insolvência**. Quanto ao porte, 50% dos MEIs e PE e 53% das MEs consideraram o sistema bancário ruim ou muito ruim em 2016. Desta forma, a insatisfação é similar entre os diferentes portes de empresas.

Gráfico 16
Avaliação das MPEs sobre a qualidade do sistema bancário,
2014-2016
(Em porcentagens)



Fonte: Sebrae (2016a).

Neste capítulo, verificou-se que a bancarização é elevada no segmento das MPes, provavelmente atingindo a totalidade das PMEs quando se considera a semiformalidade. Porém, **o acesso ao banco não acarreta necessariamente a obtenção de financiamento e empréstimos, o que teria um impacto de estimular o nível de atividades dos empreendimentos de menor porte.** Em suma, a inserção financeira das PMEs no Brasil precisa melhorar significativamente. Nesse contexto, os próximos capítulos são dedicados à atuação do BNDES nesta direção.

II. BNDES e inclusão financeira de MPMEs no Brasil

A. Desembolsos dos BNDES para as MPMEs

Esta Parte busca analisar a atuação do BNDES em relação à inclusão financeira das MPMEs brasileiras. Neste contexto, o objetivo principal desta seção é abordar os desembolsos do BNDES para as MPMEs. Nos capítulos seguintes serão examinadas, respectivamente, as principais linhas de ação do BNDES voltadas para as MPMEs, o Cartão BNDES, o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) e o apoio à inovação.

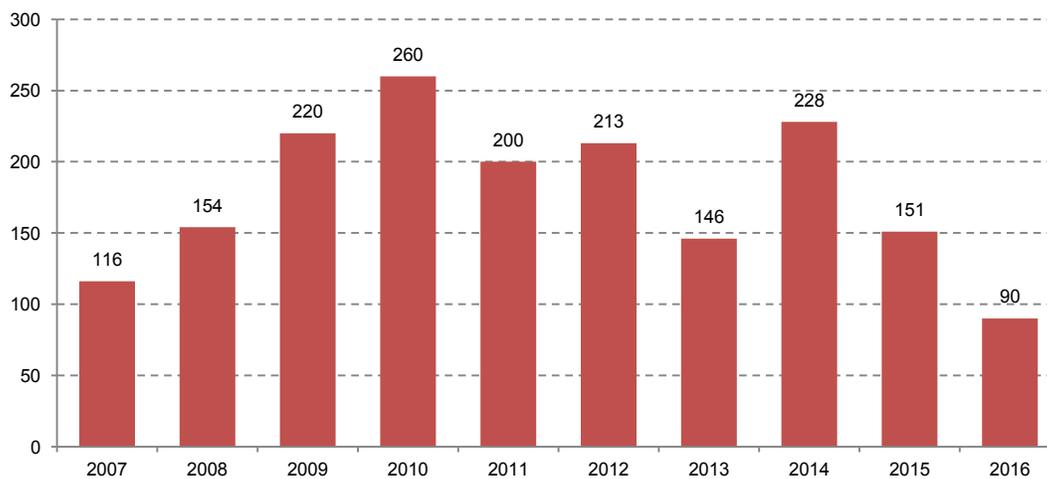
1. Desembolsos agregados e por porte do BNDES

O BNDES é a principal instituição financeira que fornece linhas de crédito a longo prazo no país. Por conta disto, esta Parte é baseada na experiência deste banco. Criado, inicialmente, para prover fundos para grandes projetos de infraestrutura, o BNDES alterou ao longo do tempo seu papel na economia brasileira. No entanto, seu peso sobre o investimento agregado no país manteve-se em patamares expressivos ao longo de toda sua história. De fato, em 2016 as concessões do banco equivaleram a, aproximadamente, 9% de toda a formação bruta de capital fixo brasileira.

Inicialmente, cabe examinar a evolução dos **desembolsos do BNDES** ao longo do período 2007-2016. Como se observa no Gráfico 17, esses valores (em preços constantes) **augmentaram de R\$ 116 bilhões em 2007 até R\$ 260 bilhões em 2010**, sendo que os valores expressivos no biênio 2009-2010 decorreram de uma forte política anticíclica. **Depois de oscilar ao redor do patamar de R\$ 220 bilhões no quadriênio 2011-2014, tais desembolsos regrediram substancialmente para R\$ 90 bilhões em 2016**. Isto evidentemente acarretou forte impacto nas linhas de crédito direcionadas às MPMEs.

Uma das críticas mais recorrentes ao BNDES é que ele seria uma instituição voltada às grandes empresas. De um lado, é verdade que o banco nasceu com a vocação de financiar grandes projetos, inclusive os de infraestrutura, que não tinham fontes adequadas no país. De outro, como se observa no Gráfico 18, gradativamente **a participação das grandes empresas nos desembolsos do BNDES vem diminuindo, passando de 75,2% em 2007 para 69,1% em 2016**. Esta trajetória é ainda mais importante quando se recorda que **a participação das GEs nos estoques de empréstimos empresariais no Brasil aumentou de 44,5% em dezembro de 2007 para 62,2% em junho de 2016** (OCDE, 2017).

Gráfico 17
Desembolsos do BNDES, 2007-2016
(R\$ bilhões)

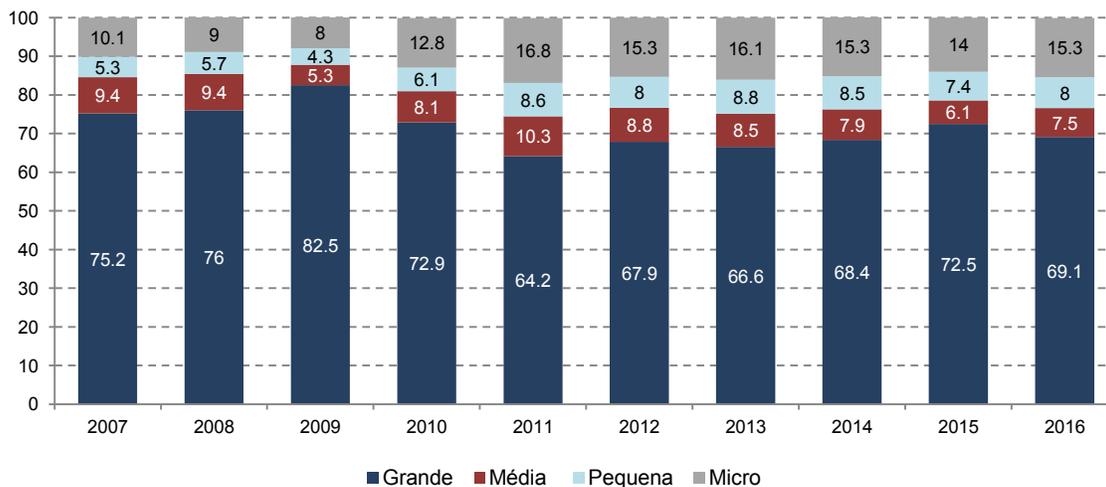


Fonte: BNDES.

Obs: valores em preços constantes de fevereiro de 2017.

Ainda em relação ao Gráfico 18, observa-se que **a fatia dos desembolsos do BNDES para as MEs aumentou de 10,1% para 15,3%**, respectivamente. **Para as PEs, os valores foram de 5,3% para 8,0%**. **A importância relativa das MdEs regrediu de 9,4% para 7,5%**, sendo um primeiro indício que esse segmento apresenta problemas específicos em termos de inclusão financeira. Cabe destacar que a segmentação por porte apresentada neste e nos próximos seções é preponderantemente baseada na classificação adotada pelo BNDES até dezembro de 2016, apresentada no Seção I.B.

Gráfico 18
Desembolsos do BNDES, por porte, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: BNDES.

Na verdade, os dados do Gráfico 18 tendem a subestimar a representatividade da MPMEs nos desembolsos do BNDES porque essas companhias não atuam em determinados segmentos (infraestrutura, por exemplo). Por conta disto, **BNDES (2015a) mostra que a participação das MPMEs nos desembolsos para os setores de indústria, agropecuária e comércio e serviços**, que são atividades nas quais há presença não desprezível de empresas de menor porte. Nota-se que **a fatia das MPMEs oscilou entre 28% e 38% (nos anos 2007-2010), se elevando para 50% (no período 2011-2014).**

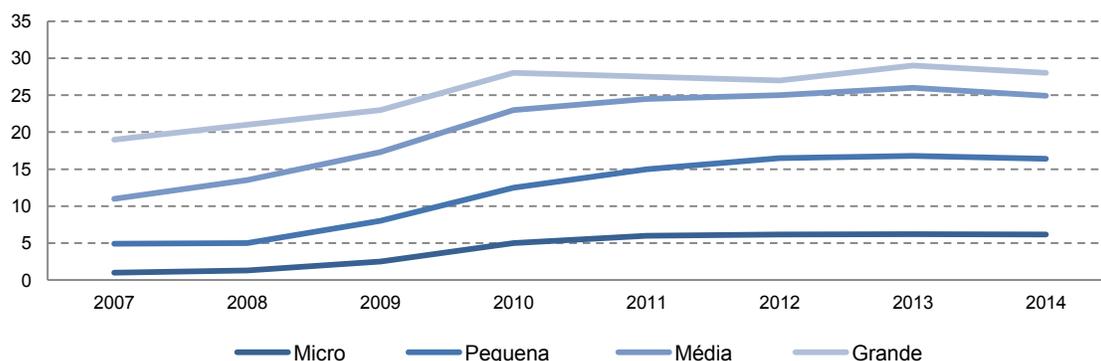
O Gráfico 19 apresenta a evolução, entre 2007 e 2012, dos indicadores de comparação de empresas apoiadas com o estoque de empresas de mesmo porte existentes no país. Antes de examinar esses dados, é importante mencionar algumas questões metodológicas. Neste caso específico, a classificação de tamanho das empresas é baseada no número de empregados, da seguinte forma: MEs (até nove empregados); PEs (de 10 a 49); MdEs (50 a 249) e GEs (pelo menos 250).

Uma segunda questão metodológica é que o estoque de empresas de um determinado porte foi estimado a partir da RAIS. Porém, como o cadastro da RAIS tem algumas imprecisões de declaração para empresas muito pequenas, foram excluídas dos cálculos firmas com zero empregado, tanto apoiadas quanto do universo da RAIS. Dessa forma, as MEs passaram a possuir de um a nove empregados, enquanto os demais portes não foram afetados.

O Gráfico 19 demonstra que a proporção de GEs apoiadas pelo BNDES, comparativamente ao estoque de companhias do mesmo porte no país, passou de 19,6% em 2007 para 27,7% em 2014, último ano com informação disponível. No outro extremo, os respectivos valores para MEs foram de 1,0% e 6,1%. Assim, **apesar de o grau de penetração do banco ser correlacionado com tamanho das empresas, por outro lado, observa-se que a expansão deste índice para as MPMEs foi muito expressiva. Em particular, a diferença da penetração entre as GEs e as MdEs diminuiu de 8,5 para 2,7 pontos percentuais no período examinado.**

O BNDES atua no mercado de crédito em pequena escala via sua rede bancária credenciada, por linhas destinadas à compra de maquinário e equipamento industrial e agrícola, projetos de investimento e apoio a exportação, com financiamento tanto para a comercialização, quanto para a produção de bens e serviços no exterior (COUTINHO *et alii*, 2009). No que tange aos desembolsos do BNDES para as MPMEs, no período 2007-2016, em geral 97%-98% do total foram por operações indiretas (contratadas por meio de intermediários, incluindo bancos, agências de fomento e cooperativas de crédito, dentre outros). Deve-se mencionar que, nas operações indiretas, o risco da operação é assumido pelo agente financeiro credenciado.

Gráfico 19
Comparação do número de empresas apoiadas pelo BNDES com o estoque de empresas, por porte, 2007-2014
(Em porcentagens)



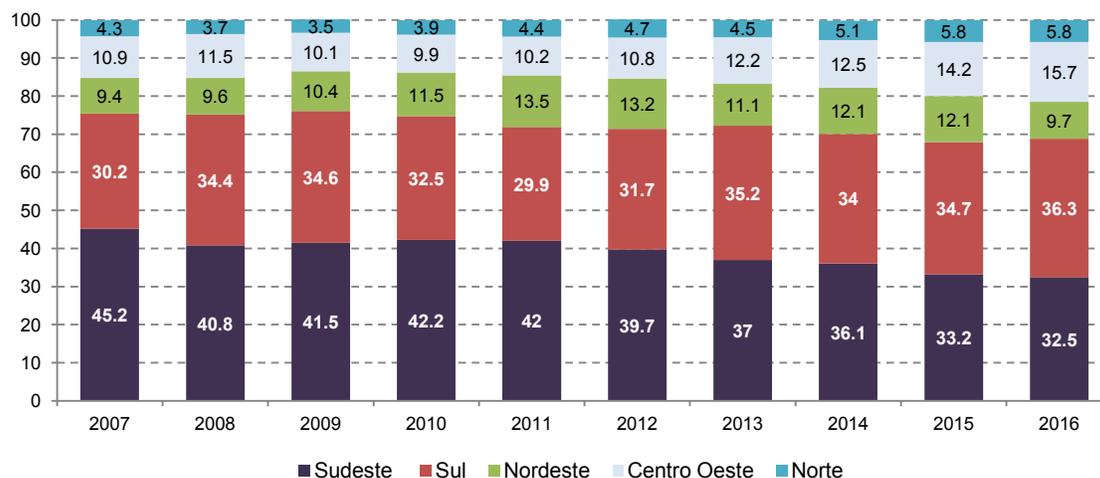
Fonte: BNDES (2015a).

2. Desembolsos do BNDES para MPMEs por região e setor

Uma das vantagens da utilização da rede bancária credenciada é aumentar a capilaridade da concessão de empréstimos e financiamentos, contribuindo para a maior inclusão financeira das MPMEs. O Gráfico 20 apresenta a distribuição regional dos desembolsos do BNDES para as empresas de menor porte. **Um aspecto positivo em termos de desconcentração de recursos é o fato de a região Sudeste ter reduzido sua importância relativa de 45,2% em 2007 para 37,0% em 2013 e ainda para 32,5% em 2016.** Vale a pena mencionar que a importância relativa desta região no PIB nacional foi de 55,3% em 2013.

O movimento de redução da importância nos desembolsos na região Sudeste foi melhor aproveitado **pela região Sul, que aumentou sua representatividade de 30,2% em 2007 para 35,2% em 2013 e 36,3% em 2016** (Gráfico 20), **em comparação com uma participação no PIB brasileiro da ordem de 16,5% em 2013.** É surpreendente que a fatia da região Sul tenha, inclusive, superado a da Sudeste no biênio 2015-2016. Uma das possíveis explicações para esta característica pode residir em uma maior “maturidade organizacional” das empresas desta região, o que facilitaria sua atuação junto às instituições de crédito. Ademais, apesar do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) ser importante intermediário, a participação desta instituição nos desembolsos do BNDES para MPMEs em 2016 foi equivalente a 4,4%. Assim, isoladamente a atuação do BRDE é incapaz de explicar a elevada fatia da região Sul.

Gráfico 20
Desembolsos do BNDES para as MPMEs, por região, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: BNDES.

Para tentar compreender a super-representação da região Sul nos desembolsos para MPMEs, decidiu-se examinar a participação regional em cada porte de empresa ao longo do tempo. Por exemplo, em relação à MdEs, a região Sudeste perdeu 10 pontos percentuais de participação, em favor das regiões Centro-Oeste (5 pontos percentuais) e Nordeste (4 pontos). No que tange à PEs, o Sudeste contabilizou uma queda de 15 pontos percentuais, tendo como principal beneficiário o Centro-Oeste (ganho de 15 pontos percentuais). Além disso e mais importante, **no segmento das MEs, o Sudeste teve sua fatia diminuída em 11 pontos percentuais, enquanto a do Sul expandiu 9 pontos percentuais.** Esta foi a principal mudança, que foi potencializada pelo fato de que, **no âmbito da MPMEs, as MEs aumentaram sua representatividade nos desembolsos do BNDES em 9 pontos percentuais.**

Quadro 8
Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por porte e região, 2007-2016
(Em porcentagens)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Média	38	39	30	30	29	27	25	25	22	24
Centro Oeste	7	9	8	30	8	8	10	10	12	12
Nordeste	10	10	11	11	15	14	12	13	14	14
Norte	5	4	4	4	4	4	5	5	4	4
Sudeste	53	45	49	50	47	46	45	45	42	43
Sul	25	32	29	27	25	28	28	27	28	26
Pequena	22	24	24	23	24	25	26	27	27	26
Centro Oeste	8	9	9	10	12	13	16	16	18	23
Nordeste	12	13	14	14	13	13	12	12	12	10
Norte	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6
Sudeste	47	45	45	43	41	38	36	36	33	32
Sul	28	29	28	28	28	30	32	29	31	30
Micro	41	37	45	47	47	48	48	48	51	50
Centro Oeste	16	16	12	11	11	11	11	11	13	13
Nordeste	7	7	8	10	13	13	10	12	11	8
Norte	3	3	3	3	4	5	4	5	6	6
Sudeste	37	34	35	37	39	37	33	31	29	28
Sul	36	41	42	38	34	34	41	40	40	45

Fonte: elaboração própria a partir de dados do BNDES.

É importante também investigar a composição setorial dos desembolsos do BNDES para as MPMEs. Os dados, originalmente discriminados para 45 atividades, foram agrupados em oito setores, para facilitar a análise. Percebe-se uma ruptura do padrão em 2011 (Quadro 9). Até então, o setor mais relevante foi transporte, com pelo menos 41% dos desembolsos, o que parece fortemente vinculado ao produto BNDES Procaminhoneiro, que, por sua vez tem impactos para o FGI, conforme discutido no Seção II.E. Por sua vez, a agricultura regrediu sua participação de 25,9% em 2007 para 15,3% em 2011.

Quadro 9
Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por setores, 2007-2016
(Em porcentagens)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agropecuária	25,9	20,3	20,0	16,5	15,3	18,4	23,6	23,1	31,5	44,8
Extrativa mineral	0,9	0,9	0,8	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	0,6	0,3
Indústria transformação	12,8	12,9	11,5	13,7	15,4	20,4	16,7	14,5	14,3	11,3
Utilidades públicas	1,8	4,4	2,3	0,7	1,3	1,5	0,7	0,9	1,8	2,1
Construção	4,5	4,9	4,6	5,4	5,3	6,4	5,9	6,3	4,7	2,7
Comércio	5,4	5,8	9,4	10,0	13,2	20,1	18,9	19,4	20,4	16,0
Transporte	43,1	46,2	45,5	46,9	41,7	23,8	25,1	25,7	15,2	13,0
Outros serviços	5,7	4,7	5,8	5,8	7,0	8,5	8,0	9,3	11,5	9,8
Total	100									

Fonte: elaboração própria a partir de dados do BNDES.

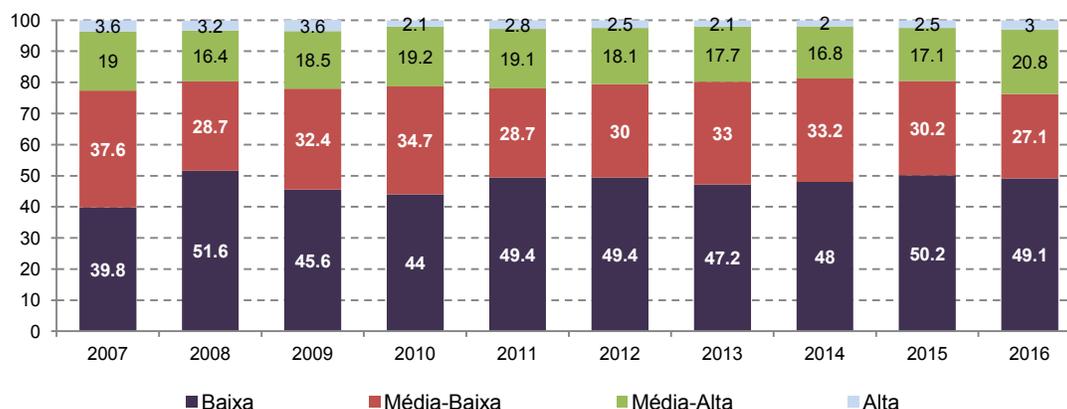
Ainda no que concerne à Quadro 9, a **representatividade do transporte mostra uma vigorosa diminuição** para o patamar de 25% no triênio 2012-2014, para apresentar nova queda para o nível de 14% em 2015-2016. Do outro lado, a **agricultura teve sua fatia expandida de 15,3% em 2011 para 44,8% em 2016**, refletindo a maior participação do BNDES na concessão de crédito agrícola. Considerando a importância da agricultura familiar na região Sul, esta talvez tenha sido o principal motor do incremento da sua relevância. O incremento da participação do comércio é associado à ampliação do Cartão BNDES (Seção II.D). Uma tabela discriminando a distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por setores e por porte, encontra-se no Anexo 1.

3. Desembolsos do BNDES para MPMEs da indústria de transformação

Ainda em relação à Quadro 9, deve-se registrar também que a **participação da indústria de transformação nos desembolsos para MPMEs do BNDES chegou a aumentar de 12,8% em 2007 para 20,4% em 2012, para então regredir para 11,3% em 2016**. No mesmo período, a **representatividade da indústria de transformação no PIB brasileiro diminuiu de 16,6% em 2007 para 11,7% em 2016**. Assim, os desembolsos do BNDES para MPMEs são coerentes com a estrutura produtiva do país.

Foi ainda realizado um esforço adicional no sentido de apreender qual é a intensidade tecnológica das MPMEs da indústria de transformação que receberam desembolsos do BNDES. Os dados, originalmente organizados pela CNAE dois dígitos, foram convertidas para a classificação de intensidade tecnológica da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) conforme proposta de Cavalcante (2014). **As participações relativas foram muito estáveis ao longo do período examinado, sendo que a média da fatia da indústria de baixa intensidade tecnológica foi de 47%. Para média-baixa intensidade, a média foi de 32%; para média-alta, 18%; e para alta, 3%** (Gráfico 21). A título de comparação, estima-se que, em 2014, o valor da transformação industrial (VTI) no Brasil foi distribuído entre setores de baixa tecnologia (37%), média-baixa tecnologia (24%), média-alta (28%) e alta tecnologia (11%). Tais valores só consideram a indústria de transformação. Assim, apesar dos consideráveis esforços empreendidos para estimular a inovação das MPMEs por parte do BNDES (Seção II.C), pode-se constatar que **não se logrou aumentar a representatividade das atividades de média-alta e alta intensidade tecnológica nos desembolsos**.

Gráfico 21
Desembolsos do BNDES para as MPMEs na indústria de transformação,
por intensidade tecnológica conforme a classificação da OCDE, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do BNDES utilizando a classificação de intensidade tecnológica da OCDE conforme proposto por Cavalcante (2014).

Um segundo esforço para compreender qual é o perfil predominante dos desembolsos do BNDES para as MPMEs é apresentado no Gráfico 22. Desta vez, os dados inicialmente organizados pela CNAE dois dígitos, foram convertidas para a classificação de padrões setoriais de mudança técnica formulada por Pavitt (1984) por meio da proposta formulada por Cavalcante (2014). **A maior fatia dos desembolsos do BNDES para as MPMEs foi direcionada aos setores denominados de “dominados pelos fornecedores”, que correspondem aos segmentos mais tradicionais da indústria, na qual a mudança técnica é introduzida pelos fornecedores de máquinas, equipamentos e outros insumos. A média da participação deste tipo de indústrias foi de 39% no período examinado. Estima-se que, em 2014, a participação de tais setores no VTI na indústria brasileira de transformação no Brasil tenha sido de 18%.**

Por outro lado, a relevância conjunta dos setores “difusor do progresso técnico” e “baseado em ciências” oscilou entre 12,7% e 16,7%. Em comparação, em 2014, esses setores representaram 24,6% da indústria brasileira de transformação. Ratifica-se que os desembolsos do BNDES à indústria de transformação acabaram se concentrando em atividades menos dinâmicas do ponto de vista tecnológico. Cabe breve destaque que, enquanto a OCDE se preocupa em analisar o nível tecnológico de uma determinada indústria, a taxonomia de Pavitt busca enfatizar o fluxo tecnológico de cada setor.

Gráfico 22
Desembolsos do BNDES para as MPMEs na indústria de transformação, por padrões setoriais de mudança técnica conforme a tipologia de Pavitt, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do BNDES e utilizando o conversor das atividades (CNAE) para a classificação de padrões setoriais de mudança técnica formulada por Pavitt conforme proposta de Cavalcante (2014).

Ainda que a elevada participação dos setores “dominados pelos fornecedores” seja esperada em função da estrutura produtiva da indústria de transformação no Brasil, não se verificou um crescimento dos setores mais dinâmicos em termos de mudança técnica. De fato, **a participação conjunta dos setores “difusores do progresso técnico” e “baseados em ciência” aumentou de 14,0% em 2007 para 16,7% em 2011, para regredir parcialmente para 15,9% em 2016.** Em suma, os desembolsos do BNDES para as MPMEs acabaram reforçando o padrão tecnológico predominante.

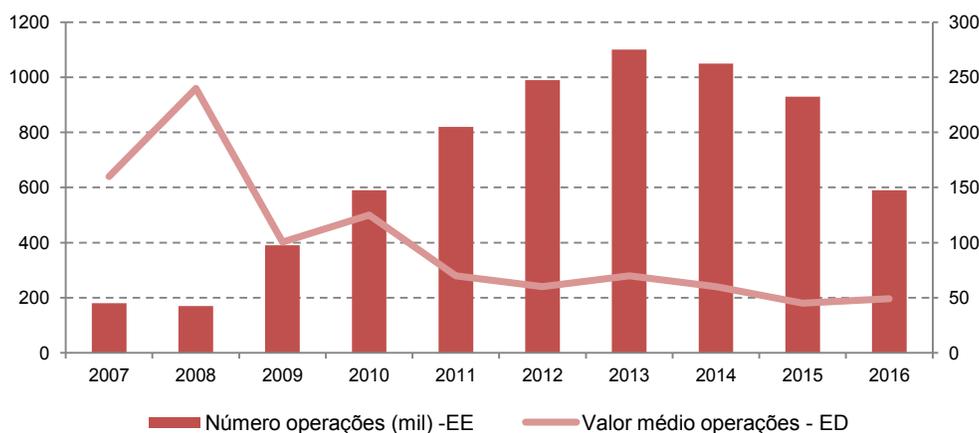
É necessário, entretanto, destacar os limites de atuação de um banco de desenvolvimento em relação à utilização de suas linhas de crédito. É fato que ele não é capaz de criar demanda por

financiamentos, embora possa a induzir por meio de condições mais favoráveis em termos de taxas de juros, carência, entre outros. Porém, no limite, a decisão de investir é do empresário. Nesse contexto, o fato de os desembolsos do BNDES para as MPMEs industriais terem acentuado o padrão tecnológico dominante não é necessariamente uma decorrência de falta de prioridade para atividades inovativas (veja Seção II.C) ou de instrumentos ineficientes (as informações levantadas não permitem chegar a esta conclusão). O problema parece ser mais grave, pois diz respeito a uma série de problemas estruturais que afetam negativamente a competitividade das MPMEs que atuam em setores mais dinâmicos do ponto de vista tecnológico no Brasil, mas cuja discussão extrapola o escopo deste relatório.

4. Número e valor médio das operações para MPMEs

No que concerne ao **número de operações do BNDES** para as companhias de menor porte, observou-se um **aumento de 170 mil para 1,1 milhão entre 2007 e o biênio 2013-2014, seguido de uma redução para 571 mil em 2016**. Mesmo com drástica retração em 2016, o número de transações foi ainda bastante considerável. Por sua vez, **o valor médio das operações em preços constantes aumentou de R\$ 165 mil em 2007 para R\$ 230 mil em 2008, mas desde então, a trajetória é predominantemente decrescente até atingir R\$ 48 mil em 2016**. Esta tendência pode ser considerada **positiva em termos de inclusão financeira das MPMEs**. Tais dados são apresentados com mais detalhes no Gráfico 23.

Gráfico 23
Número de operações (mil) e valor médio das operações (R\$ mil)
do BNDES para as MPMEs, 2007-2016

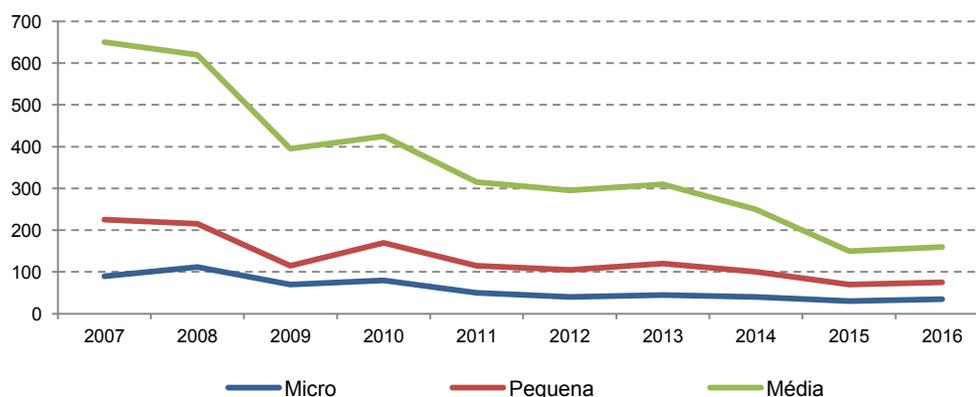


Fonte: elaboração própria com dados do BNDES.
Obs: valores em preços constantes de dezembro de 2016.

É evidente que a diminuição do valor médio das operações foi influenciada pela crescente importância das MEs no âmbito dos desembolsos das MPMEs. Contudo, levando em conta somente as **MEs, o valor médio das operações em preços constantes também se reduziu de R\$ 80 mil em 2007 para R\$ 32 mil em 2016** (Gráfico 24). Para as PEs, os respectivos valores foram R\$ 227 mil e R\$ 66 mil; e para as MdEs, de R\$ 647 mil e R\$ 156 mil. **Nos três casos, a queda do valor médio das operações ratifica um caráter mais inclusivo das mesmas.**

Em termos da **composição do número de operações para as MPMEs do BNDES não se observam grandes mudanças**, com um mesmo padrão de distribuição se repedindo ao longo de basicamente todos os anos. Não obstante, poder-se-ia afirmar que há um ligeiro ganho de participação das PEs, que passam de 14,3% em 2007 para 18,7% em 2016, enquanto as MEs apresentam tendência contrária, diminuindo de 76,9% para 73,8% do total de operações.

Gráfico 24
Valor médio das operações do BNDES para as MPMEs, por porte, 2007-2016
 (R\$ mil)



Fonte: elaboração própria com dados do BNDES.

Obs: valores em preços constantes de dezembro de 2016.

Após a apresentação de dados gerais sobre os desembolsos e o número de operações, o Capítulo seguinte discute linhas e produtos mais específicos do BNDES para as MPMEs.

B. Linhas de crédito do BNDES para as MPMEs

1. Principais linhas de crédito para MPMEs

O BNDES oferece um vasto leque de opções de crédito para as MPMEs. Por conta disto, esta seção não tem a pretensão de ser exaustiva, mas de tentar apresentar um panorama representativo da situação. **O Caixa 2 mostra as principais linhas disponíveis na política operacional do banco que vigorou até dezembro de 2016**, que são compatíveis com os dados estatísticos analisados neste relatório.

Caixa 2	
Principais linhas de apoio do BNDES às MPMEs na antiga política operacional	
Cartão BNDES	Aquisição de máquinas, equipamentos e outros bens de produção, bem como insumos e serviços de crédito rotativo. O produto possuía limite de crédito de R\$ 1 milhão, sendo operacionalizado exclusivamente pela internet, por meio do Portal de Operações do Cartão BNDES. O limite de crédito foi recentemente ampliado para R\$ 2 milhões. A emissão do cartão está a cargo da rede de bancos conveniados ao programa.
Fundo Garantidor para Investimentos (FGI)	Fundo que oferece garantia complementar aos agentes financeiros para a contratação de crédito para giro, investimento e inovação.
BNDES Automático	Projetos de construção, ampliação, reforma de loja, galpão, armazém, fábrica, depósito, escritório e outros, incluindo a aquisição de máquinas e equipamentos novos e capital de giro associado ao projeto.
BNDES Finame	Aquisição e comercialização de máquinas, equipamentos e bens de informática e automação, incluídos ônibus e caminhões, novos, de fabricação nacional e credenciados pelo BNDES.

Caixa 2 (conclusão)	
BNDES Finame Agrícola	Financiamento para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos, destinados ao setor agropecuário.
BNDES Procaminhoneiro	Aquisição de caminhões e afins novos ou usados, de fabricação nacional.
BNDES Progeren	Capital de giro isolado.
BNDES Microcrédito	Investimentos e/ou capital de giro para micro empreendimentos formais e informais.
BNDES Prosoft	Aquisição, no mercado interno, de softwares e serviços correlatos desenvolvidos no Brasil e credenciados no BNDES.
BNDES MPME Inovadora	Investimentos para a introdução de inovações no mercado, melhorias incrementais em produtos e/ou processos, além do aprimoramento de competências, estrutura e conhecimentos técnicos para inovação.
BNDES Exim Pré-embarque	Produção de bens a serem exportados.
BNDES Finem	Projetos de implantação, expansão e modernização.

Fonte: Elaboração própria a partir de BNDES (2015b).

2. Desembolso para MPMEs por linhas na antiga política operacional

Em termos sintéticos, poder-se-ia balizar a atuação do BNDES no incentivo às MPMEs em relação à antiga política operacional em torno de duas frentes de ação e quatro programas específicos. O primeiro foco de atuação do banco era o de ofertar o crédito necessário aos projetos de investimento, para o que a instituição dispõe das linhas de crédito do BNDES Finem e do BNDES Automático. Já o segundo foco era constituído pela disponibilização de recursos para aquisição de máquinas e equipamentos, por intermédio do BNDES Finame e do Cartão BNDES. Assim, para ABDI (2013), estes quatro produtos compunham o pacote central de apoio às atividades das MPMEs brasileiras.

Importante linha de crédito do BNDES, não só para MPMEs, mas para todo o universo de empresas brasileiras, o **BNDES Finem se destinava ao financiamento de projetos de implantação, expansão e modernização de empresas, financiando, por exemplo, a aquisição de máquinas e equipamentos nacionais ou importados sem similar nacional, bem como capital de giro associado aos projetos** (ALVES JÚNIOR, 2010). Contudo, na antiga política operacional, algumas atividades específicas como editoração de livros, inovação, *software* e farmacêutica (inovação), o valor mínimo financiável era de R\$ 1 milhão, enquanto para turismo era de R\$ 3 milhões. Menegário (2012) destaca que o Finem é uma das poucas linhas de crédito disponíveis no Brasil que ofertam recursos para investimentos de média e grande escala, a longo prazo. Contudo, reforça que o crescimento dos desembolsos deste produto pouco expandiu como porcentagem do PIB nacional ao longo dos últimos anos.

O BNDES Automático financia projetos de investimentos de MPMEs. Na política operacional antiga, o valor máximo do financiamento era de até R\$ 20 milhões. Podiam ser financiados como parte do projeto, entre outros: a) obras civis, montagem e instalações; b) máquinas e equipamentos; c) despesas pré-operacionais; d) gastos com a comercialização de novos produtos e serviços; e) gastos com treinamento de pessoal; d) capital de giro associado ao investimento fixo financiado; e) aquisição de *software* e prestação de serviços correlatos. Desta forma, vários itens eram elegíveis para financiamento.

O BNDES Finame é direcionado ao financiamento de máquinas, equipamentos e bens de informática. Os bens deveriam ser nacionais, novos e previamente credenciados no BNDES. Também pode ser financiável o capital de giro associado à aquisição da máquinas e equipamentos. Ademais, existiam linhas específicas para financiamento de ônibus, caminhões e aeronaves executivas e para máquinas, implementos agrícolas e bens de informática e automação destinados à produção agropecuária.

O Cartão BNDES, instituído em 2003, é uma das principais iniciativas do banco para acessar o mercado de MPMEs de forma simplificada. O produto consiste em uma linha de crédito rotativo pré-aprovada para a aquisição de produtos credenciados pelo banco, com taxas de juros reduzidas e prazos para pagamentos estendidos sem cobrança de anuidade. Ele possibilita uma substancial redução da burocracia no acesso ao crédito para investimento. Com a intenção de aumentar ainda mais a sua importância, o banco ampliou o limite máximo de crédito do Cartão BNDES de R\$ 1 milhão para R\$ 2 milhões, em cada instituição financeira credenciada. Ademais, lançou o Cartão BNDES Agro voltado para produtores rurais, incluindo pessoas físicas. Este produto será discutido mais detalhadamente no Seção II.D.

Após esta breve apresentação de algumas linhas do BNDES que atendem às MPMEs, faz-se necessário abordar a importância relativa delas. Como se observa na Quadro 9, **a participação do Finame e de sua sub-modalidades no período 2007-2013 oscilou ao redor do patamar de 70%. Contudo, sua fatia reduziu consideravelmente para 47,7% em 2015 e ainda para 42,6% em 2016.** Por sua vez, **a representatividade do BNDES Automático se manteve no nível de 15% entre 2007 e 2015, para então aumentar para 32,6% em 2016,** possivelmente com resultado da expansão dos programas agropecuários. É essencial sublinhar que **o incremento da participação do Cartão BNDES foi muito expressivo, passando de 3,2% em 2007 para 19% em 2012 e 30,1% em 2015, revertendo parcialmente para 20,7% em 2016.** A evolução de todas as linhas de financiamento por porte de empresa encontra-se no Anexo 2.

Quadro 10
Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por linhas de crédito, 2007-2016
(Em porcentagens)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bndes Automático	19,6	15,4	16,7	10,2	12,6	18,7	13,0	11,0	18,8	32,6
Bndes Finame	55,3	57,7	56,2	65,7	58,8	46,8	51,3	50,1	28,5	19,2
Bndes Finame Agrícola	12,0	11,6	11,1	11,3	10,5	13,0	18,2	17,2	19,3	23,4
Bndes Finame Leasing	5,2	4,2	1,6	0,9	0,5	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Bndes Finem	3,5	6,0	2,8	0,5	1,2	1,2	0,7	1,2	1,9	1,9
Bndes Merc Capitais	0,7	0,5	0,6	0,7	0,3	0,4	0,3	0,3	0,6	0,9
Bndes Microcrédito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bndes Não Reemb	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,8	1,1
Bndes Exim	0,3	0,2	0,3	1,0	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Cartão Bndes	3,2	3,9	10,4	9,5	15,3	19,0	15,8	19,4	30,1	20,7
Total	100									

Fonte: BNDES.

Em termos da utilização de crédito por parte das companhias industriais paulistas, FIESP (2017) constata que BNDES Finame foi acessado por 79% das GEs, 58% das MdEs e 28% das PEs nos últimos dois anos. Para o Cartão BNDES, os respectivos números foram de 5%, 42% e 68%. Para BNDES Progeren, o destaque foi para as PEs (28%) e MdEs (26%), sendo menos importante para as

GEs (8%). Além disso, 14% das GEs, 3% das MdEs e 2% das PEs obtiveram recursos do BNDES Automático.

No intento de contribuir para a solução de outra lacuna do sistema de crédito para MPMEs, qual seja **a dificuldade de obtenção de crédito via bancos privados e/ou mecanismos tradicionais por falta de garantias financeiras, o BNDES implementou o FGI** (Seção II.E). A operacionalização do fundo se baseia em um modelo de concessão de garantias ao banco mediante o pagamento de uma contrapartida pecuniária ao fundo.

3. A questão do microcrédito

Outra linha de apoio do BNDES às MPMEs é o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, que visa a apoiar tanto PFs quanto PJs, formais ou informais. Tal programa se viabiliza mediante o repasse de fundos do banco para Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPOs), as quais realizam a triagem dos beneficiários e a gestão da carteira de crédito. **Este programa é direcionado aos menores extratos de negócios, inclusive os informais, proporcionando, muitas vezes, o primeiro contato destes empresários com mercado bancário.** De maneira mais detalhada, o BNDES Microcrédito tem por objetivo financiar empreendedores autônomos e firmas com receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil, sendo operacionalizado por operadores de microcrédito que trabalham com taxa de juros inferiores às do mercado, embora superiores às do Cartão BNDES (NOGUEIRA, 2016a). Em maio de 2017, a taxa anual média de juros, por todos os agentes financeiros no Brasil (e não exclusivamente pelos BNDES), nas operações de crédito com recursos direcionados aos microempreendedores era 31,2%, enquanto a taxa do Cartão BNDES era de 14,3%.

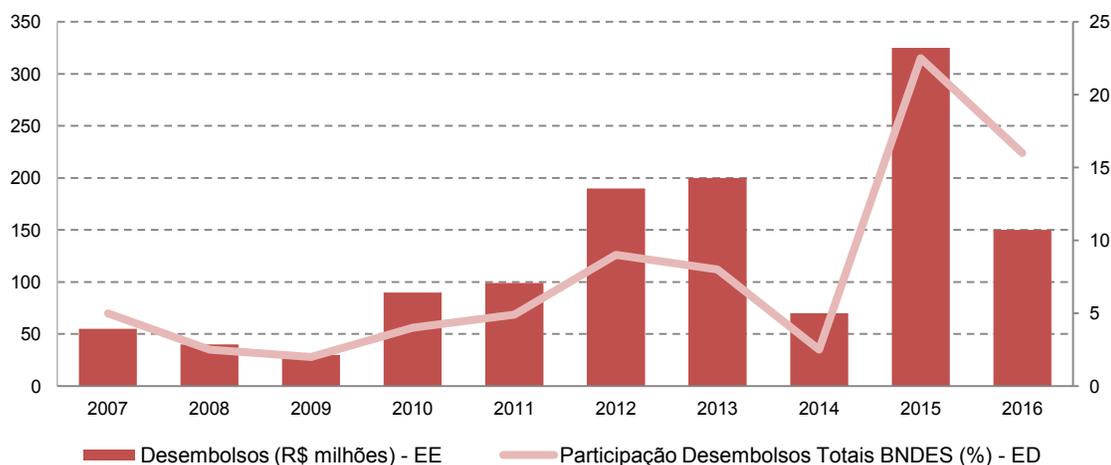
Nas estatísticas de desembolso do BNDES para empresas, as operações diretas de microcrédito só foram contabilizadas no período 2014-2016. Mesmo assim, os montantes do BNDES Microcrédito foram relativamente reduzidos, tendo alcançado R\$ 6,0 milhões em 2014, R\$ 17,7 milhões em 2015 e R\$ 1,5 milhões em 2016, em valores correntes. Todavia, esses valores subestimam exageradamente os esforços do banco. De fato, **entre 2005 e novembro de 2016, foram liberados R\$ 1 bilhão em valores nominais nas operações de microcrédito produtivo oferecidas pelo BNDES** (BRASIL ECONÔMICO, 26 de novembro de 2016).

Até novembro de 2016, haviam sido contabilizadas 1,3 milhão de operações, com valor de até R\$ 20 mil, a juros de até 4% ao mês, para o financiamento de capital de giro e investimentos produtivos de atividades de pequeno porte, como obras e compra de máquinas, equipamentos, insumos e materiais. **As operações têm valor médio de R\$ 2,5 mil, enquanto a taxa de inadimplência é inferior a 5%. Segundo o BNDES, 60% dos beneficiados são mulheres e 80% dos empréstimos são empregados para capital de giro.** As pessoas das áreas de comércio e serviços recebem algo em torno de 70% do montante. Na ocasião, existiam 38 entidades credenciadas para repasse destes recursos (BRASIL ECONÔMICO, 26 de novembro de 2016).

O eixo esquerdo Gráfico 25 mostra a evolução dos **desembolsos totais**, em preços constantes de 2016, **para microcrédito por porte do BNDES no período 2007-2016. Os valores totalizam R\$ 1,2 bilhão, dos quais R\$ 330 milhões em 2015.** O eixo direito mostra a **importância em relação dos desembolsos totais do BNDES**, que variaram entre 0,014% em 2009 e 0,228% em 2015. **Considerando todo o período, este índice foi de 0,068%. Vale recordar que, de acordo com RIF 2015, o microcrédito representava 0,2% das operações de crédito do SFN** (BCB, 2015).

No período 2007-2016, em valores constantes, observou-se a seguinte distribuição de desembolsos do BNDES para microcrédito: bancos de desenvolvimento (31,8%), bancos cooperativos e cooperativas de crédito (23,3%), agência de fomento (19,0%), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs, 15,2%), bancos comerciais (10,6%) e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs, 0,1%). É importante destacar que outras instituições financeiras, em particular o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), desempenham papel fundamental no microcrédito. No próximo capítulo, examina-se a experiência do BNDES no apoio à inovação.

Gráfico 25
Desembolsos do BNDES para microcrédito e sua importância relativa
nos desembolsos totais do BNDES, 2007-2016
(Em porcentagens e R\$ milhões)



Fonte: elaboração própria com dados do BNDES.
 Obs: valores em preços constantes de dezembro de 2016.

4. A nova política operacional

Em janeiro de 2017, o BNDES atualizou sua política operacional, com mudanças no seu foco de atuação. O Quadro 11 compara os produtos e os programas do BNDES para MPMEs nas políticas operacionais anterior e atual.

Quadro 11
Produtos e programas do BNDES para MPMEs nas políticas operacionais anterior e atual

Anterior	Actual
Cartão Bndes	Cartão Bndes
Bndes Automático	Bndes Automático
Bndes Finame	Bndes Finame
Bndes Finame Agrícola	Bndes Finame
Bndes Procaminhoneiro	Bndes Finame (BK Aquisição)
Bndes Pro-Utilitário	...
Bndes Microcrédito	Bndes Microcrédito
Bndes Prosoft	Projeto de Investimento do Bndes Finem
Bndes MPME Inovadora	Bndes MPME Inovadora
Bndes Exim Pré-embarque	Bndes Exim Pré-embarque
Bndes Exim Pré-embarque Empresa Âncora	Bndes Exim Pré-embarque
Bndes Progeren	Bndes Progeren

Fonte: elaboração própria com base em documentos do BNDES.

A grande maioria dos produtos e programas para MPMEs foi mantida pela nova política operacional, tais como BNDES Automático, Cartão BNDES e Programa BNDES de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (BNDES Progeren). Por sua vez,

BNDES Finame passou a incorporar o BNDES Finame Agrícola, enquanto o BNDES Pro-utilitário foi extinto. Como já mencionado no Seção I.B, também houve a **mudança de classificação do porte das empresas, para que o enquadramento na condição de MPME passasse para até os R\$ 300 milhões de receita operacional bruta anual, frente ao patamar anterior de R\$ 90 milhões.**

Hoje, **praticamente todos os programas e produtos vigentes do BNDES oferecem condições mais favoráveis para as MPMEs.** Dentre os programas, destaca-se o BNDES Progeren, que financia capital de giro, visando a aumentar a produção, o emprego e a massa salarial. No âmbito dos produtos, os mais relevantes são o BNDES Automático (para projetos de investimento) e o BNDES Finame (para aquisição de máquinas e equipamentos). No que tange ao apoio exclusivo das MPMEs, os mais relevantes são: a) programas: BNDES de Apoio à Micro, Pequena e Média Empresa Inovadora (BNDES MPME Inovadora) e BNDES Micro e Pequena Empresa Aprendiz; b) produtos: Cartão BNDES e BNDES Microcrédito.

Além disso, na nova política operacional, o BNDES adotou como diretriz os objetivos de ampliar o acesso ao crédito, garantias, financiamento para capital de giro (com operações diretas para contratos a partir de R\$ 10 milhões) e o alongamento do prazo máximo para aquisição de máquinas e equipamentos de 60 para 120 meses. Por outro lado, o banco limitou a participação máxima em qualquer investimento em 80% do total investido (BNDES, 2017a).

No que tange especificamente às MPMEs, a nova política operacional determina maior atenção à concessão de créditos direcionados para este público, categorizando-as na faixa de público incentivado. Assim, a despeito do setor de atuação, isto lhes permite obter financiamentos de até 80% do montante total do investimento a taxa de juros de longo prazo (TJLP). Em junho de 2017, o BNDES divulgou que pretende aumentar a participação das MPMEs (já considerando o parâmetro de faturamento anual de até R\$ 300 milhões) de 38% para 50% dos recursos emprestados pela instituição (VALOR ECONÔMICO, 27 de junho de 2017).

É importante mencionar que a política operacional não é estática, sendo alterada conforme as circunstâncias e prioridades do BNDES. Por exemplo, em janeiro de 2017, o BNDES anunciou que iria ofertar R\$ 13 bilhões no BNDES Progeren até o fim deste ano, dos quais R\$ 5 bilhões de forma direta, o que nunca tinha ocorrido, e R\$ 8 bilhões via agentes financeiros. Nas operações diretas, o banco reduziu o valor mínimo de acesso ao financiamento de R\$ 20 milhões para R\$ 10 milhões com o objetivo de facilitar o acesso ao crédito. Para MPMEs, pode-se financiar 100% com TJLP; para MdEs, até 50% com TJLP e o restante com taxa de mercado; para GEs, apenas com taxa de mercado. Em junho de 2016, o BNDES divulgou que estava cogitando aumentar a proporção de financiamento de TJLP para MdEs (VALOR ECONÔMICO, 26 de junho de 2017a).

Também se buscou simplificar o acesso das MPMEs às linhas de financiamento ofertadas pela instituição. Assim, até o final de 2017, o BNDES almeja reduzir de 30 para dois dias o prazo de análise de crédito para este público. Além disso, **em junho de 2016, O BNDES lançou o “Canal de Desenvolvedor MPME” com um duplo objetivo: de um lado, que essas companhias tenham acesso a mais informações sobre as linhas disponíveis; de outro, que o próprio banco tenha um perfil mais detalhado desses tomadores.** A partir dessas informações, o BNDES tem a expectativa de reduzir uma queixa recorrente entre MPMEs de que os bancos comerciais têm dificultado o acesso aos recursos do banco de fomento. Ao mesmo tempo, o BNDES passará a ter uma base de dados maior sobre o perfil de crédito dessas companhias, que hoje chegam por meio dos bancos parceiros (VALOR ECONÔMICO, 26 de junho de 2017b).

Numa mudança significativa de estratégia, também em junho de 2017, o BNDES anunciou que tem o objetivo, dentro de período de um ano, a fazer operações diretas com MPMEs, sem a intermediação de outras instituições financeiras. Uma das possibilidades consideradas é contar com a participação de *fintechs* de crédito, que apostam intensivamente na tecnologia para baratear custo de empréstimos (VALOR ECONÔMICO, 27 de junho de 2017). Como previamente comentado, no período 2007-2016, em geral, 97%-98% dos desembolsos do BNDES para as MPMEs foram por operações indiretas.

C. Linhas de financiamento à inovação

1. BNDES e o apoio à inovação na política operacional antiga

Martins (2017) destaca que no que tange a inovação a atuação do BNDES cumpre papel complementar ao restante do Sistema Nacional de Inovação (SNI), respondendo por importante parcela dos fundos de apoio ao desenvolvimento tecnológico nacional. Independente do porte da empresa, as linhas ofertadas pelo banco para inovação contam com taxas e prazos especiais, a fim que a iniciativa se viabilize estimulando a competitividade daquela empresa ou indústria.

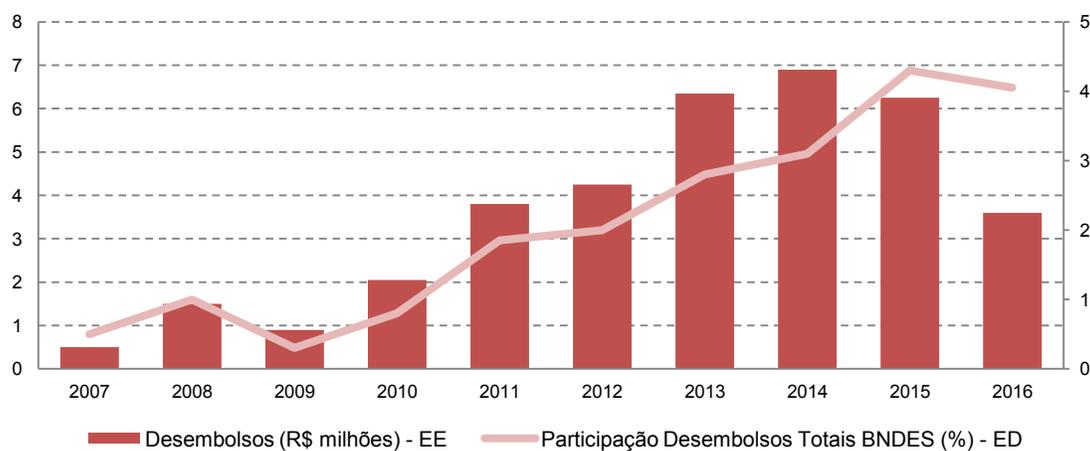
Avellar e Botelho (2016) constata que o BNDES vem, ao longo dos últimos anos, direcionando maior esforço para a inovação nas MPMEs, com a criação de linhas de crédito especiais no âmbito do BNDES Finem, tais como Capital Inovador (com foco na empresa) e Inovação Produção e Inovação Tecnológica (ambas com ênfase no projeto).

As autoras argumentam ainda que é possível observar alguma melhora no ambiente inovativo destas empresas a partir das ações de incentivos desenvolvidas pelos agentes governamentais (dentre eles o BNDES) ao longo dos últimos anos. Além da grande participação dessas MPMEs em programas de financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos também se observa uma considerável aderência aos instrumentos de apoio tais como a participação em projetos com parceria, bolsas de apoio a pesquisadores e participação em programas de capital de risco (AVELLAR e BOTELHO, 2015).

O eixo esquerdo Gráfico 26 mostra a evolução dos **desembolsos para a inovação do BNDES** no período 2007-2016, em preços constantes de 2016, retratando a política operacional antiga. Uma primeira ressalva é que esses valores não consideram o Cartão BNDES, cujos desembolsos são contabilizados separadamente (ver Seção II.D), mas incluem os repasses à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), uma agência dedicada ao fomento da Ciência, Tecnologia e Inovação. Observa-se que **os valores de apoio à inovação ampliaram de R\$ 563 milhões em 2007 para R\$ 7 bilhões em 2014, regredindo para R\$ 3,6 bilhões em 2016**. O eixo direito mostra **a importância em relação dos desembolsos totais do BNDES, que variou entre 0,4% em 2009 e 4,4% em 2015. Considerando todo o período, este índice foi de 2,0%**. Embora não sejam números estritamente comparáveis, a título de ilustração, de acordo com a Pesquisa de Inovação (Pintec) 2014, do IBGE, a participação dos dispêndios em pesquisa & inovação (P&D) no PIB brasileiro no triênio 2012-2014 foi equivalente a 0,61%.

É importante mencionar que **os desembolsos para inovações do Gráfico 26 são para a economia em geral e não exclusivamente para MPMEs**. Além disso, não se restringem à P&D, englobando outras atividades inovativas. Como já indicado, **esses valores contemplam também repasses à Finep**, que se iniciaram em 2011. No período 2011-2014, esses repasses foram equivalentes entre 32% a 38% dos desembolsos do BNDES para inovação, regredindo para 25% em 2015. De acordo com Grandin (2016), no biênio 2014-2015, os recursos não reembolsáveis, mais utilizados pelas empresas para inovações de maior risco tecnológico, representaram cerca de 5% dos valores desembolsados pelo banco para inovações. Na próxima seção, são apresentados vários dos mecanismos de financiamento à inovação do BNDES ainda segundo a política operacional antiga.

Gráfico 26
Desembolsos do BNDES para inovações e sua importância relativa
nos desembolsos totais do BNDES, 2007-2016
(Em porcentagens e R\$ milhões)



Fonte: elaboração própria com dados do BNDES, BNDES (2017b).

Obs: valores em preços constantes de dezembro de 2016.

2. Mecanismos de financiamento à inovação na política operacional antiga

Na antiga política operacional do BNDES, existiam várias possibilidades para financiamento das atividades inovadoras, que podem ser agrupadas em (BNDES, 2013):

- Programa BNDES de Sustentação do Investimento – BNDES PSI
- Linha de Apoio à Inovação:
 - BNDES Inovação
- Programas para Apoio à Inovação:
 - BNDES Petróleo e Gás Natural (P&G) – BNDES P&G
 - BNDES Profarma
 - BNDES Prosoft – Empresa
 - BNDES Proplástico – Inovação
 - BNDES Proaeronáutica – Empresa
 - BNDES Proengenharia
 - Programa de Apoio à Implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (ProtvD) – Fornecedor
- Produtos para Apoio à Inovação
 - BNDES Automático
 - Cartão BNDES
- Recurso Não Reembolsável para Apoio à Inovação:
 - Fundo Tecnológico – BNDES Funtec

Extrapolando o escopo deste relatório proceder um exame detalhado destes vários instrumentos, mas a simples menção a eles já pode ser compreendida como um indício do amplo cardápio de opções para o fomento à inovação. Ao contrário, nesta seção, optou-se para citar algumas experiências que deixaram de fazer parte da nova política operacional. Em termos de desembolso, Gradin (2016) mostra que, excluindo os repasses à Finep, **o PSI representou 61,5% de todos os desembolsos à inovação do BNDES em 2014 e 51,1% em 2015.** Este programa foi criado em julho de 2009 para ajudar a combater os efeitos da crise financeira internacional na economia brasileira por meio do fomento aos investimentos. O PSI oferecia, por meio do BNDES, linhas de crédito para investimentos com juros mais baixos do que aqueles cobrados pelo mercado financeiro. O PSI vigorou até dezembro de 2015. Como compensação, o BNDES ampliou os recursos direcionados à linha Finame.

Outros programas, tais como o Prosoft e Profarma, faziam parte da política operacional antiga, mas não estão mais presentes na política operacional atual. O BNDES Profarma, que era modalidade direta, foi criado no contexto da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004. Ele visava a fomentar a indústria farmacêutica brasileira, definida como prioritária para as políticas industriais dos anos 2000 e 2010. Para isto, procurava estruturar um produto focado em financiamentos para a ampliação da capacidade produtiva e dos esforços de inovação, adequação de plantas de produção aos padrões internacionais e no fortalecimento das companhias nacionais atuantes neste setor. Até 2011, 19 empresas haviam recebido apoio deste programa, das quais duas classificadas como MdEs e três com PEs (PIERONI *et alii*, 2011). O BNDES Profarma não continha um direcionamento específico para o segmento de MPMEs. No entanto, a necessidade de conjugar a atuação de pesquisadores e centros tecnológicos com empresas no projeto foi um potencial estimulador para o surgimento de novos negócios inovadores.

Medrado e Rivera (2013) avaliaram os efeitos do BNDES Prosoft sobre as empresas do setor. Este programa foi iniciado em 2007 e contava com três ferramentas principais para apoiar o setor: a) Prosoft Empresa, que financiava planos de negócio; b) Prosoft Comercialização, que servia instrumento de crédito para o comprador de *software* nacional; c) Prosoft Exportação, que fornecia recursos para que as firmas financiem suas operações de venda no mercado externo. As operações eram realizadas nas modalidades direta e indireta. Ressalta-se que o setor ao qual o BNDES Prosoft visava atender é, fundamentalmente composto por empresas de pequeno porte, dada a constante e intensa renovação tecnológica desta indústria.

Ainda segundo Medrado e Rivera (2013), o BNDES Prosoft apresentou bons resultados, tendo alcançado R\$ 665 milhões contratados em catorze operações na modalidade Prosoft Empresa em 2012. Destaca-se também que ao longo dos treze anos de operacionalização já foram contratados mais de R\$ 2,5 bilhões (em valores nominais) em 120 operações, com as MPMEs respondendo por 80% deste total em termos de número de contratos e 19% em valores aprovados.

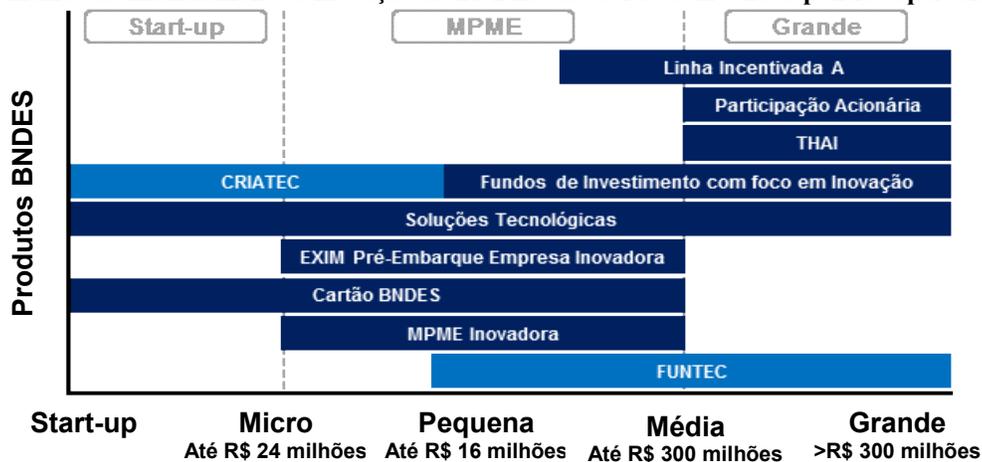
Medrado e Rivera (2013) mencionam que, **na modalidade Prosoft Comercialização, houve um arrefecimento da contratação de crédito, em grande medida decorrente da substituição, muitas das vezes espontânea, deste produto pelo Cartão BNDES.** Já o Prosoft Exportação apresentou ao longo de toda a sua operacionalização, resultados pouco efetivos, para todos os portes de empresas analisados pelo trabalho supracitado. Cabe lembrar que, de acordo com a nova política operacional do banco, vigente a partir de janeiro de 2017, o BNDES Prosoft foi incorporado à linha Projeto de Investimento do BNDES Automático.

3. Mecanismos de financiamento à inovação na política operacional atual

A Diagrama 1 apresenta um sumário dos produtos do BNDES voltados para inovação e o público ao qual eles estão direcionados, inclusive diferenciando-o por porte das empresas, em consonância com a política operacional atual. Deve-se destacar que, na nova política operacional, todos os programas foram incorporados ao BNDES Finem, que se organiza por tipos de projeto. Dessa forma, os

diferentes projetos que antes eram segmentados em programas setoriais, foram reorganizados em termos de seu componente de inovação. Por exemplo, o Prosoft Inovação e o Profarma Inovação passaram a ser classificados como inovação, que faz parte da Linha Incentivada A. O financiamento de capacidade produtiva em setores de *software* e fármacos foram mantidos, mas como Linha Incentivada B, cuja participação máxima de recursos remunerados a TJLP é de 60%. Mesmo com a simplificação do número de mecanismos de financiamento à inovação, o cardápio de opções ainda é amplo, abarcando diversas possibilidades de fomento e reforçando a complexidade operacional dos programas e produtos do banco.

Diagrama 1
Mecanismos de financiamento à inovação do BNDES de acordo com a nova política operacional



Fonte: Elaboração própria a partir de BNDES (2017b).

A Linha Incentiva A – Inovação é uma operação direta de financiamento e/ou capitalização. Com valor mínimo de R\$ 10 milhões, a sua taxa de juros é formada pela TJLP, acrescida de 1,7% e taxa de risco de crédito. Deve-se ressaltar que o BNDES nas operações diretas das MPMEs, o BNDES contempla a dispensa de garantia de real (até R\$ 10 milhões) ou reduzido o índice de garantia (até R\$ 20 milhões) dependendo da análise de crédito da proponente. **Esta política está atrelada ao fato de que muitas empresas de menor porte, intensivas em conhecimento, não tem garantias reais para oferecer.**

Como já discutido previamente, as MPMEs são atendidas pelo BNDES principalmente por intermédio de operações indiretas, tais como o **Programa BNDES MPME Inovadora**. Desenhado especificamente para ampliar a inovação nas MPMEs, este programa oferta recursos para investimentos de longo prazo a taxa fixa, além de disponibilizar linha de crédito para capital de giro a taxa variável. Segundo Dickie e Fuchsloch (2014), a concepção deste programa foi baseada na problemática do desenvolvimento técnico das empresas brasileiras, especialmente as de porte reduzido, **uma vez que menos de 5% das firmas com menos de 99 funcionários realizam ações inovadoras**. Aliás, este é um problema que afeta toda a América Latina. Segundo Lederman *et alii* (2014), a taxa *per capita* de proprietários de negócios é maior nesta região do que em outras com níveis de renda similares. Porém como o próprio subtítulo do relatório indica, existem muitas empresas e poucas inovações. Assim, é necessário aumentar o número de empreendedores “transformacionais” na região.

O BNDES MPME Inovadora, lançado no segundo semestre de 2013, busca dinamizar as atividades de desenvolvimento tecnológico em empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 90 milhões, que na ocasião era o limite para enquadramento como MdEs (hoje, este limite é de R\$ 300 milhões). Ele busca articular as empresas com outros atores do SNI, tais como o Instituto Nacional de

Patente Industriais (INPI), o Sebrae, o Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec), Universidades dentre outros agentes. De acordo com Dickie e Fuchsloch (2014), o aspecto de longo prazo das iniciativas de inovação e a implementação recente do programa ainda inviabilizam uma avaliação mais aprofundada dos resultados. Não obstante, os pesquisadores destacam a validade da ação que enfoca as necessidades e particularidades das MPMEs no tocante ao processo inovativo.

Nogueira (2016a) enfatiza ainda que o BNDES MPME Inovadora objetiva financiar os investimentos para introdução de inovações no mercado, financiando de 70% a 90% dos itens, em montante de até R\$ 20 milhões, por até dez anos. É também sublinhado **que 57% das operações atingiram valor máximo de R\$ 1 milhão, o que na visão desse pesquisador apontaria para o acesso a esta linha pelas empresas de menor porte**. Contudo, o autor reforça que, em 2016, a taxa de juros subiu de 6,5% a.a. para 12% a.a., o que possivelmente impactaria a efetividade do programa frente ao seu público-alvo.

Atualmente, os valores máximos para financiamento do BNDES MPME Inovadora são de R\$ 20 milhões para investimento e de R\$ 10 milhões para capital de giro isolado. Para a primeira finalidade, as taxas de juros consideram TJLP, acrescido de 1,1% e a remuneração do agente financeiro. Para o capital de giro isolado, para MEs e PEs, o custo é de 75% da Selic mais 0,5%, enquanto para MdEs, é de 90% da Selic mais 1,4%, além da remuneração do agente financeiro. O prazo máximo é de dez anos para investimentos, com até quatro anos de carência, ao passo que para capital de giro isolado é de cinco anos, com até dois anos de carência. **A parcela financiável é de até 90% do projeto. Isto é muito importante, pois pela nova política operacional, a participação máxima do banco é 80% do investimento, independente das taxas, com exceção exatamente do BNDES MPME Inovadora (90% de participação)**. Ressalte-se a possibilidade de utilização de reforço de garantia do FGI, em até 80% de cobertura (BNDES, 2017a). A participação do BNDES MPME Inovadora nos valores garantidos do FGI foi de 6,5% em 2015 e 2,4% em 2016. No entanto, ressalta-se que em 2016 o Programa teve 73% das operações viabilizadas com a contratação da garantia do FGI.

O BNDES Funtec é o único produto não reembolsável da instituição direcionado a apoiar ações inovadoras. Ele cumpre papel preponderante não só pelo seu caráter não reembolsável, mas também por atingir um amplo espectro de empresas, de diferentes portes, cobrindo iniciativas desde companhias de pequeno porte até grandes firmas.

Para além das operações diretas e indiretas de financiamento, o BNDES também incentiva as inovações da MPMEs por intermédios de fundos de participação acionária. O Criatec I, iniciado em 2007, foi baseado em experiências passadas da BNDES Participações (BNDESPar) de atuação em fundos *seed capital* e *venture capital*, com aporte de R\$ 100 milhões, dos quais 80% do BNDES. Em síntese, trata-se de um fundo de capital de risco para apoiar empresas inovadoras com faturamento líquido anual inferior a R\$ 6 milhões. Os bons resultados obtidos pela iniciativa impulsionaram o lançamento do **Criatec II, em 2013** (aporte de R\$ 186 milhões, sendo 65% do BNDES), e do **Criatec III, em 2015** (R\$ 217,5 milhões, com 60% do BNDES).

Segundo Biagini e Da Silva (2015) os principais desafios do Criatec são: a) capitalizar MEs e PEs; oferecer apoio gerencial; b) desenvolver gestores especializados em negócios inovadores; c) projetar produtos e serviços novos, tanto para o mercado doméstico, quanto internacional; d) desenvolver o mercado de investidores de alto risco; e) desenvolver empresas de fronteira tecnológica, mesmo em localidades de menor atividade econômica. Ainda de acordo com esses autores, os bons resultados desta iniciativa são manifestos na continuidade do programa e, inclusive, na atração de agentes privados como cotistas para o Criatec III. Ademais, destacam a ampliação das modalidades e requisitos para apoio às empresas a partir do Criatec II e das premiações recebidas por alguns dos negócios contemplados com aportes do fundo. É interessante mencionar que existem outros tecnológicos além do Criatec.

Em resumo, o BNDES vem incentivando a inovação das MPMEs por meio de diversos mecanismos. Isto, de certa forma, ratifica a complexidade operacional dos programas do banco, o que tem o seu lado positivo, por contemplar várias possibilidades de apoio. Por outro lado, fica difícil avaliar qual programa foi mais efetivo, que é uma tarefa muito difícil tendo em vista o caráter intangível de várias inovações e seus impactos a longo prazo. Além disso, **discutir as linhas mais diretamente relacionadas à inovação parecem subestimar o impacto do BNDES, principalmente porque o Cartão BNDES é um instrumento que favorece muito a modernização tecnológica.** Como afirmou Nogueira (2016b), este instrumento, ao financiar a aquisição de bens de capital, direciona prioritariamente para a modernização de processos, que é exatamente para a categoria de inovações que se apresenta como essencial para as MPMEs.

O próximo Seção aborda a experiência do Cartão BNDES, que é usualmente compreendido como o produto mais inovador do banco visando à inclusão financeira das MPMEs.

D. Cartão BNDES

1. Desenvolvimento e características do Cartão BNDES

O Cartão BNDES foi instituído em 2003. Contudo, o Cartão tem sua origem no início da década de 1990, quando foi criado o Grupo de Trabalho Emprego, com o objetivo de estudar como o BNDES poderia contribuir para diminuir o desemprego. Ressalte-se que este foi um movimento espontâneo do corpo técnico ao invés de uma decisão tomada pela diretoria. Este grupo de trabalho, em meados da década de 1990, fez duas propostas, sendo uma delas a emissão de um cartão voltada às MPMEs. A justificativa desta iniciativa era a necessidade de um instrumento adequado ao menor custo da geração de empregos por empreendimentos de menor porte. A segunda sugestão, que também veio a ser implantada, era de conceder taxas de juros menores aos projetos que melhorassem a qualificação dos empregados.

Originalmente, idealizado pelo corpo técnico do BNDES, a proposta num primeiro momento não chegou a ser analisada pela diretoria. A ideia foi retomada em 1998-1999, quando um então funcionário do banco elaborou uma dissertação de mestrado sobre o tema. Daí surgiu o esboço de um processo para emissão de um cartão para MPMEs baseado na internet. Em 2001, formulou-se uma proposta de se levar adiante o projeto, que foi aprovado pela diretoria no mesmo ano.

As dificuldades para desenvolver o Cartão BNDES foram em larga medida resultantes do seu caráter inovador, uma vez que não foi baseado em experiência similar prévia. Além do desenvolvimento tecnológico para suportar este produto, foi necessário encontrar empreendedores interessados em se envolver no desenvolvimento da solução. Nessa fase pré-lançamento, o setor supermercadista desempenhou um papel muito relevante. O aprendizado com os futuros usuários foi crucial para que o produto tivesse condições de ser implementado.

Ao longo do desenvolvimento do Cartão BNDES, foi ficando mais claro as potencialidades deste produto em termos de: a) facilitar um grande número de transações; b) possibilitar a redução da taxa de juros para as MPMEs; c) apropriar-se da maior flexibilidade decorrente do uso intenso da internet. Porém, para ser bem-sucedido, o produto requeria a adesão e o engajamento de emissoras de cartão de crédito, dos bancos credenciados, dos vendedores e dos compradores. Obviamente, isto não ocorreu de forma similar entre os agentes, nem tampouco de forma linear ao longo do tempo. Em particular, merece destaque que a conduta dos bancos comerciais foi mais cautelosa, seja pelo ineditismo do produto, seja pela necessidade de solucionar problemas de compatibilização de sistemas de informática, ou, ainda, pelos interesses comerciais conflitantes.

O Cartão BNDES foi lançado oficialmente na 36ª Convenção Nacional de Supermercados (Expo ABRAS) em setembro de 2002. Em parceria com o Bradesco (agente repassador) e o Visanet (bandeira do cartão), o produto foi oferecido primeiro ao setor de supermercados. No mês seguinte, passou a estar disponível para setores de couro e calçados e de

saúde. **O limite máximo por empresa era de R\$ 50 mil. As taxas de juros foram pré-fixadas em 2% ao mês, com prazo único do financiamento de 12 meses.**

Na prática, o Cartão BNDES começou a funcionar em 2003. Cabe destacar que um dos principais fatores explicativos para **o crescimento dos desembolsos desta linha é a sua facilidade de acesso, a qual apresenta menor burocracia e reduzidas contrapartidas por parte do beneficiário.** De fato, entre as exigências desta linha de crédito estão: a) a necessidade de manutenção de conta bancária no banco emissor; b) a adimplência com obrigações fiscais, trabalhistas e ambientais. **Trata-se de uma operação indireta, no qual o banco emissor assume o risco do crédito.**

Nogueira (2016a) argumenta que o **Cartão BNDES pode ser considerado o instrumento mais profícuo e inovador da instituição**, baseado no conceito de cartão de crédito, que pode ser usado exclusivamente na aquisição de bens, insumos e serviços expostos no portal de operações, que são oferecidos por fornecedores credenciados. Estes são os fabricantes ou distribuidores de produtos fabricados no Brasil, com índice mínimo de nacionalização de 60%. Atualmente, são 72 mil fornecedores credenciados, o que sugere uma grande quantidade de fornecedores de pequeno porte. **O Cartão BNDES disponibiliza ao empresário a possibilidade de empréstimo, dentro do inicialmente previsto, com liberação imediata para compras, funcionando como um crédito rotativo.** Além disso, a partir de 2013, passou a poder ser usado, também, para registro de propriedade intelectual. Em linhas gerais, observa-se a preocupação do banco em gradativamente expandir as possibilidades de utilização deste instrumento.

Outra importante lacuna que o Cartão BNDES se propõe a solucionar é a necessidade de garantia de crédito por parte da empresa requerente, a qual, por vezes, implica a comprovação de tempo mínimo de operação, aspecto este dispensável para esta modalidade de financiamento. É interessante esclarecer que, na verdade, o cartão de plástico não é utilizado na prática, pois todas as transações são realizadas por meio do portal eletrônico e não por intermédio da máquina de cartão de crédito. Além dos menores custos de transação, o Cartão BNDES não exige garantias reais e contempla a possibilidade de financiar até 100% do valor do bem. De fato, como comenta Nogueira (2016b), **o valor financiado depende muito mais do histórico da relação bancária do pleiteante do que da oferta de garantias reais.**

Nogueira (2016b) afirma que, de um lado, o cartão BNDES cumpre papel muito importante no financiamento dos pequenos negócios, pois supre a lacuna da aquisição de bens de capital, essenciais à modernização produtiva e ao ganho de eficiência destas empresas. De outro, este produto **cria oportunidades para as MPMEs ampliarem seu mercado potencial ao propiciar que elas se cadastrem no programa também como fornecedoras.**

O fornecedor recebe o pagamento à vista, mas o comprador paga parcelado. **Atualmente, o plano de amortização varia de três a 48 parcelas fixas, com pagamentos mensais iguais. O prazo médio atual das operações é de aproximadamente 30 meses. A taxa de juros nominal, em junho de 2016, era de 1,12% ao mês. Em termos anualizados, esta taxa equivale a 14,3%, que é muito baixa para os padrões do mercado financeiro brasileiro.** Nas palavras de Nogueira (2016b, p. 26): *“O Cartão caracteriza-se, portanto, como um instrumento de crédito voltado para o desenvolvimento produtivo, com juros subsidiados e submetido a uma ‘liturgia’ muito mais simples do que aquela que os programas de crédito governamentais normalmente impõem”.*

Atualmente, existem 15 instituições emissoras do Cartão BNDES, incluindo os cinco maiores bancos comerciais do país, bancos e agências de desenvolvimento, bancos cooperativos e credenciadoras de cartões de crédito. Até o momento, não houve o descredenciamento de nenhuma instituição, em função da seletividade do BNDES no credenciamento dos emissores.

São de responsabilidade do banco emissor a definição do limite, a concessão do crédito e a cobrança. Como a autorização de crédito é dependente das estratégias dos bancos, isto é determinante no volume de desembolsos do Cartão BNDES. Reforçando o argumento, **se um determinado banco decide restringir a concessão de crédito aos usuários deste instrumento, o BNDES não tem, no curto prazo, como compensar tais impactos.** Sua atuação tem efeitos mais a longo prazo, por meio

do incremento do valor máximo de empréstimo, do credenciamento de mais emissores e da ampliação de itens financiáveis.

O cliente pode obter um Cartão BNDES em quantos bancos emissores ele desejar. **Caso um banco emissor trabalhe com mais de uma bandeira de cartão de crédito, o cliente poderá ter, nesse banco, um Cartão BNDES de cada bandeira, desde que a soma dos limites não ultrapasse R\$ 2 milhões.** Pode-se alegar que este produto também estimula a bancarização e a financeirização das empresas de pequeno porte, uma vez que fomentadas pelos benefícios de financiamento do Cartão BNDES, elas são impelidas a acessar o mercado bancário brasileiro. Ademais, o Cartão é um dos principais meios de acesso de novos entrantes aos recursos do Sistema BNDES.

Um aspecto muito importante para a crescente difusão do Cartão BNDES é o esforço empreendido em termos de Tecnologia da Informação (TI). Ele é um produto simples para os usuários (compradores e vendedores), mas baseado em elevada complexidade operacional, pela necessidade de operar em tempo real e sem interrupções, colocando em contato milhares de compradores e vendedores. Este *background* digital favoreceu, inclusive, a recente parceria firmada em março de 2017 entre o BNDES e a B2W, maior plataforma de comércio digital do Brasil. Por meio dela, o usuário do Cartão BNDES pode fazer compras 100% *online*, pagando com o cartão no *website* de vendas corporativas da B2W, que reúne marcas como Americanas.com, Submarino, Shoptime e SouBarato, além do b2wempresas (VALOR ECONÔMICO, 30 de março de 2017). Esta parceria pode ser compreendida como exemplo do esforço de melhoria contínua do produto, sendo que o banco vislumbra a possibilidade futura de negociação com as *fintechs*.

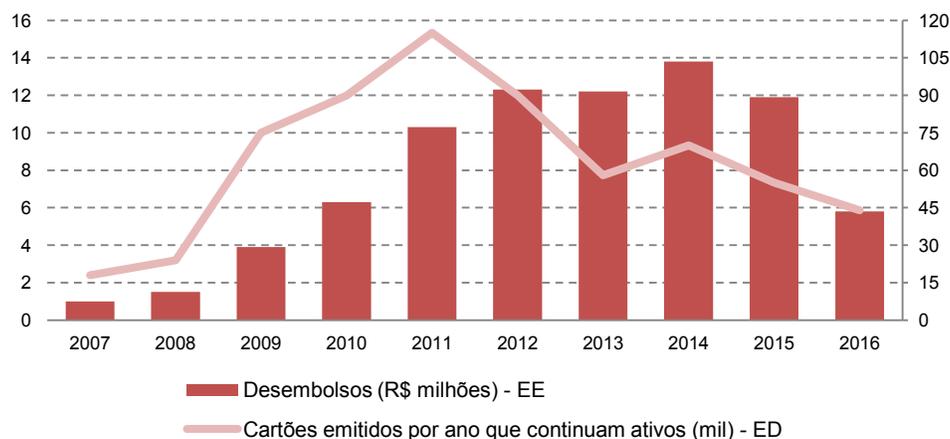
2. Desembolsos do Cartão BNDES

Em termos de desempenho, o eixo esquerdo do Gráfico 8.1 mostra a evolução dos desembolsos do Cartão BNDES em preços constantes. **Observa-se que eles aumentaram de R\$ 890 milhões em 2007 para R\$ 13,6 bilhões em 2014, revertendo parcialmente para R\$ 5,6 bilhões de 2016, evidentemente como reflexo da crise econômica e dos seus severos impactos sobre as MPMes brasileiras.** As expectativas do BNDES é que os desembolsos em 2017 sejam iguais ou inferiores ao de 2016, voltando a apresentar uma evolução positiva a partir de 2018.

Já o eixo direito do Gráfico 27 demonstra o número de Cartões BNDES emitidos em cada ano que continuavam ativos em abril de 2016. Atente-se ao fato de que este valor já está ajustado por cancelamentos, de tal forma que a emissão efetiva de cartões foi superior ao apresentado no Gráfico. **De todo modo, a emissão de cartões ativos cresceu de 19 mil em 2007 para 112 mil em 2011 e desde então a trajetória foi decrescente até alcançar 44 mil em 2016.** Como alerta Nogueira (2016b), não obstante a ampliação da cobertura do Cartão BNDES, a partir de 2012, o crescimento de usuários e da própria utilização do cartão vem arrefecendo. Ademais, perdura ainda um considerável número de companhias que não acessam o Cartão BNDES, o que assegura uma grande margem de crescimento potencial para o produto.

Com base nas informações apresentadas no Gráfico 27, é possível estimar que **a compra anual média de cada Cartão BNDES ativo aumentou de R\$ 9 mil em 2007 para R\$ 26 mil no biênio 2011-2012. Esse valor regrediu para R\$ 22 mil em 2014 e, como resultado da recessão, para R\$ 18 mil em 2015 e R\$ 8 mil em 2016.** Deve-se esclarecer que esses valores subestimaram a compra anual média efetiva por causa dos cartões cancelados. Mesmo assim, é possível concluir que o produto iniciou suas atividades como um instrumento bastante acessível, sendo que o aumento da compra anual média pode ser atribuído ao esforço do BNDES em crescentemente ampliar suas possibilidades de utilização, o que também abre novas possibilidades de negócios para as MPMes que são cadastradas como fornecedoras. Também deve-se destacar que **o limite inicial de crédito desta linha foi de R\$ 50 mil, tendo sido recorrentemente ampliado para R\$ 100 mil, R\$ 250 mil, R\$ 500 mil, R\$ 1 milhão e, desde dezembro de 2016, R\$ 2 milhões.**

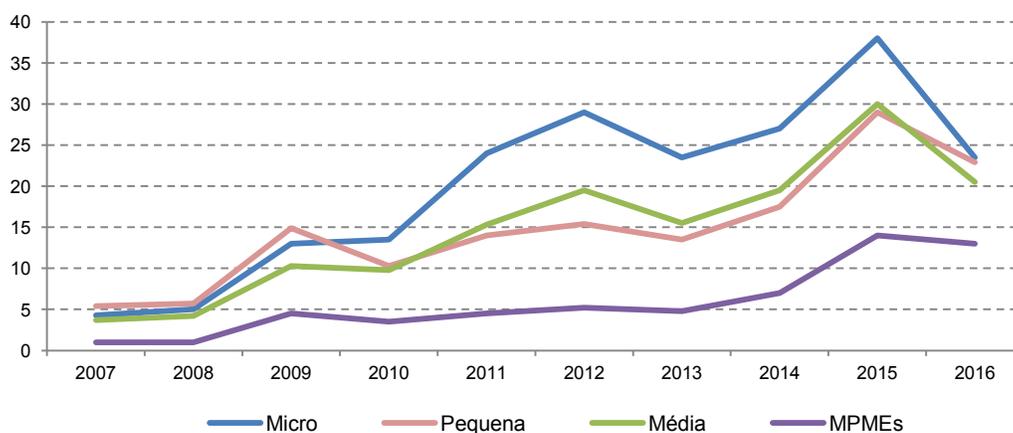
Gráfico 27
Desembolsos do Cartão BNDES (R\$ bilhões) e número de Cartões BNDES emitidos por ano que continuavam ativos em abril de 2017 (mil), 2007-2016



Fonte: elaboração própria com dados do BNDES.
 Obs: valores em preços constantes de dezembro de 2016.

Para examinar mais detalhadamente o desempenho do Cartão BNDES, o Gráfico 28 mostra sua importância relativa nos desembolsos totais do BNDES às MPMEs. Esta relevância ampliou de 3,2% em 2007 para 30,1% em 2015, regredindo para 20,7% em 2016, no contexto de todas MPMEs. Para MEs, os respectivos valores foram 4,0% em 2007, 37,8% em 2015 e 23,7% em 2016. Trajetórias similares foram identificadas para PEs e MdEs. Portanto, em 2016, a retração dos desembolsos do Cartão BNDES foi mais acentuada do que a queda do total de desembolso para MPMEs. Esta situação foi decorrente principalmente da conduta dos bancos, que restringiram a disponibilidade de crédito para as MPMEs em 2016 devido ao incremento da inadimplência, como documentado no Seção I.B.

Gráfico 28
Importância relativa do Cartão BNDES nos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por porte, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do BNDES.

No período 2007-2016, os desembolsos do Cartão BNDES totalizaram R\$ 79,7 bilhões em valores constantes (preços de 2016). A participação das MEs foi de 66,7%, seguido das PEs (24,0%) e MdEs (9,3%). **A concentração dos desembolsos em MEs pode ser considerada positiva em termos de inclusão financeira.**

Quanto à questão setorial, os desembolsos no período 2007-2016 foram assim distribuídos: comércio e serviços (62,5%), indústria de transformação (22,7%), transporte (5,8%), construção (4,5%), utilidades públicas (4,0%), agropecuária (0,4%) e indústria extrativa (0,2%), considerando valores constantes (preços de 2016). Dada a natureza do produto, seria de se esperar que o produto tivesse maior utilização por comércio e serviços, mas a fatia da indústria de transformação não é desprezível.

No que tange à distribuição regional, também em valores constantes (preços de 2016), no período 2007-2016, 45,2% dos desembolsos do Cartão BNDES foram direcionados à região Sudeste, 24,3% à região Sul, 15,4% à região Nordeste, 9,5% à região Centro-Oeste e 5,6% à região Norte. Assim, **conjuntamente, as regiões Sudeste e Sul receberam 69,5% dos desembolsos, o que é marginalmente inferior à participação de ambas no PIB brasileiro (71,8% em 2013).**

Ainda no que concerne à distribuição nacional da utilização do Cartão BNDES, Martini e Teixeira (2016) destacam três aspectos fundamentais. Primeiro, São Paulo foi o Estado mais relevante como usuário do instrumento com uma participação de 26,4% dos desembolsos em 2014. A região Sudeste foi responsável por 38,4%, sendo seguida pela região Sul, com 24,8%. Segundo, as transações de maior monta são realizadas interestados, com destaques para as movimentações entre São Paulo, Bahia, Paraná, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Terceiro, as transações incluem os estados das regiões Sul e Sudeste mais na ponta fornecedora do que compradora.

Machado *et alii* (2011) realizaram uma pesquisa sobre a efetividade do Cartão BNDES sobre a geração de emprego nas MPMEs. A análise empírica trouxe evidências de impactos positivos e estatisticamente significantes do seu uso no emprego formal das empresas financiadas. Constatou-se que **as firmas que utilizaram o Cartão BNDES em 2008 registraram um aumento de 8% do emprego formal no fim desse ano e de quase 10% no fim de 2009, em comparação com as companhias que tiveram o Cartão BNDES emitido em 2008, mas não o usaram. Na análise por porte, os impactos para as MEs foram substancialmente mais elevados do que para os demais grupos.** No fim de 2008, as MEs que utilizaram o Cartão tinham tido uma variação do emprego formal cerca de 10% maior dos que MEs que não usaram. Ao final de 2009, tal impacto aumentou para 13%.

Em suma, **a despeito da forte redução dos desembolsos no biênio 2015-2016, o Cartão BNDES contribui significativamente para a inclusão financeira dos pequenos negócios.** Percebe-se esforço do BNDES para que as instituições financeiras credenciadas tenham capilaridade, que os valores máximos dos empréstimos aumentem ao longo do tempo e que os itens financiáveis sejam ampliados. Não obstante, a retomada de crescimento dos desembolsos depende não apenas da recuperação da economia brasileira, mas das estratégias comerciais dos bancos emissores.

E. Fundo Garantidor para Investimentos (FGI)

1. Desenvolvimento e características do FGI

Os fundos de aval, também chamados de fundos garantidores ou de garantia, são instrumentos que prestam garantias financeiras para que empresas tomem crédito com alguma instituição financeira, em troca da cobrança de uma comissão pecuniária pelo serviço prestado (POMBO e HERRERO, 2003 *apud* LANZ e TOMEI, 2014). Eles estão presentes em mais de 100 países.

De acordo com Honohan (2004), 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 sejam superadas, reduzindo os custos de transação e a assimetria de informações. Aliás, **o principal obstáculo ao acesso ao crédito pelas MPMEs diz respeito à dificuldade destas oferecerem colaterais como garantia ao credor** (FELTRIM *et alii*, 2009 *apud* LANZ e MACEDO, 2014).

Como observa Santos (2016, p. 10), em se tratando de crédito para PMEs: “...**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**; pois sua finalidade é o de mitigar riscos e reduzir custos, facilitando o acesso ao crédito para empresas com projetos viáveis, mas com insuficiência de garantias.

Os fundos de aval foram criados no Brasil em meados da década de 1990, mas não obtiveram grande êxito, segundo Lanz *et al.* (2014). Isto foi consequência, em grande medida, por estarem diretamente vinculados a arcabouço público que trazia uma série de limitações técnicas e operacionais, como lentos processos de decisão e pesada burocracia, baixa liquidez em função de sucessivos contingenciamentos orçamentários e rigidez dos processos de recuperação de crédito.

De acordo com Santos (2016), atualmente existem três Fundos de Aval com atuação nacional no Brasil: a) Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE), criado em 1996, sendo gerido pelo Sebrae e mantido com recursos da instituição; b) Fundo de Garantia de Operações (FGO), constituído pelo Banco do Brasil em 2009; c) Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), instituído também em 2009. Uma relevante diferença operacional distingue os três fundos: o critério de elegibilidade para receber o aval. O Fampe pode ser utilizado por MEIs, MEs e PEs com faturamento bruto anual de até R\$ 3,6 milhões (ou até R\$ 7,2 milhões no caso de empresa exportadora). No último caso, a ampliação do teto para R\$ 300 milhões, para se adequar à nova política operacional do BNDES, ainda não tinha sido adotada até maio de 2017, pois requererá a alteração do Estatuto do FGI por Assembleia de Cotistas.

O FGI é administrado pelo BNDES desde sua criação em 2009. Trata-se de um fundo garantidor, que presta garantias complementares para que MPMEs tenham acesso ao crédito e depende da adesão de agentes financeiros para operar. O FGI substitui uma experiência anterior que apresentava limitações para cumprir com seus objetivos: Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), do próprio BNDES, que fora instituído em 1997 (LANZ, 2014). A origem dos recursos do FGPC era vinculada à dotação orçamentária da União. Como consequência de contenções orçamentárias, acabou-se comprometendo sua credibilidade de pagamento de honras de aval junto aos agentes credenciados, bem como sua capacidade de fazer face às demandas de garantias. Tal fator implicou a redução na capacidade do FGPC em continuar provendo acesso às MPMEs. Todavia, sua experiência foi uma das pioneiras no Brasil e seu resultado financeiro é superavitário.

Constatam-se várias melhorias do FGI frente ao seu predecessor. A natureza do FGPC era pública, enquanto a do FGI é privada. No primeiro, o patrimônio é incorporado ao da União (fundo contábil), enquanto o FGI foi formado com recursos da União, do BNDES e das instituições financeiras que se habilitaram a operar com sua garantia. No âmbito dessas instituições, incluem-se bancos comerciais, bancos de montadoras, bancos de desenvolvimento e agências de fomento regionais (LANZ e MACEDO, 2014). Atualmente, existem 26 instituições financeiras habilitadas. **Importante mencionar que a participação dos agentes financeiros como cotistas aumenta a interdependência e o alinhamento de interesses entre as partes.** Além disso, favorece a troca de informações e a frequência de comunicação com os agentes.

No FGI, houve segregação legal do patrimônio do Fundo em relação ao dos cotistas, inclusive o do próprio BNDES como administrador, sendo a maior parte de suas disponibilidades financeiras gerida por outra instituição controlada por ente público, a Banco do Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (BB DTVM), conforme Lanz e Tomei (2014). Destaque-se também que o limite de garantia por beneficiário do FGI é de R\$ 10 milhões, ao passo que não havia um limite estipulado no FGPC. **Foi introduzido também um mecanismo de *stop loss*, de 7%, por tranche contratada com cada agente financeiro, com o objetivo de mitigar possíveis oportunismos por parte das instituições financeiras habilitadas.** Ademais, o limite de alavancagem foi ampliado de oito para doze vezes do valor do patrimônio líquido (LANZ e MACEDO, 2014).

Como apresentam Lanz e Tomei (2015), muito desta reformulação do fundo garantidor do BNDES pode ser atribuída à necessidade de se aumentar o nível de confiança do sistema financeiro, separando-o das flutuações políticas e das instabilidades orçamentárias as quais estão sujeitas as instituições ou entidades vinculadas ao governo. Assim, o objetivo do banco seria o de ampliar a credibilidade e a reputação do fundo, para assegurar a aderência das instituições privadas ao financiamento das MPMEs.

O FGI foi desenvolvido em um tempo relativamente curto, de aproximadamente três meses, por uma equipe formada por técnicos do Ministério da Fazenda e do BNDES, que ficou encarregado de elaborar a proposta de regulamento do fundo. Ele foi formalmente constituído por meio da Medida Provisória 464/09, de 09 de junho de 2009, a qual foi convertida na Lei nº 12.087, em 11 de novembro de 2009. A severa crise econômica que o país vivenciava na ocasião constituiu em forte estímulo para aceleração dos trabalhos de criação do FGI. **Embora já tivesse condições de operar desde meados de 2009, suas operações se iniciaram de fato em 2010.**

Lanz e Tomei (2016) ainda destacam que a atuação do FGI, desde sua criação, foi a de constantemente buscar maior aderência às necessidades das MPMEs e a de incrementar seu nível de credibilidade frente ao mercado. **Dentre as medidas adotadas para tal é destacado o foco na automatização de processos, que além de reduzir os riscos associados, permite uma redução dos custos de manutenção do fundo.** Ressalte-se que, a exemplo do Cartão BNDES, o desenvolvimento do FGI foi intensivo em atividades de TI. Nesse sentido, **é importante mencionar que as dificuldades de compatibilização dos sistemas de informática pelos agentes financeiros acabaram se constituindo em um obstáculo considerável no início das operações deste Fundo.**

Uma segunda barreira inicial foi decorrente da postura dos bancos. Eles esperaram pelo desenvolvimento reputacional do FGI. Quanto mais verificam um funcionamento adequado, maior a adesão. Entretanto, isto é dependente das análises dos benefícios e os custos de utilização dos fundos de garantia, que por sua vez é condicionada à qualidade da carteira de empréstimos. Ou seja, foi necessário um tempo para se ajustar sistemas, procedimentos e estratégias por parte dos bancos. **Esta fase de adaptações teria sido vencida, de tal forma que, apesar das prováveis futuras melhorias incrementais, o FGI já estaria atualmente ajustado para ampliar suas atividades, sem maiores contratemplos.**

O Caixa 3 apresenta uma síntese das características do FGI no tocante à operacionalização. Vários aspectos já foram comentados nos parágrafos anteriores. Contudo, deve-se mencionar que a proporção garantida pelo FGI varia entre 20% e 80% do valor contratado do crédito, podendo o encargo devido pela concessão da garantia ser financiado nas mesmas condições da linha de crédito habilitada. Atualmente, em um contrato de cinco anos, uma garantia de 80% aumenta o custo efetivo total do financiamento em cerca de 2,7% ao ano. Como explica Lanz e Macedo (2014), caso ocorra inadimplemento, a instituição financeira pode acionar a cobertura do FGI. Ela fica responsável pela recuperação do crédito, devendo repassar ao fundo os valores reavidos proporcionalmente à parcela do financiamento que foi garantida.

Caixa 3 Características do FGI

Finalidade	Garantia complementar de crédito para operações de giro, investimento e inovação.
Beneficiários	Micro, pequenas e médias empresas; microempreendedores individuais (MEIs); e profissionais autônomos de transporte rodoviário de cargas.
Modalidade de garantia	Por operação (vinculada à regra de <i>stop-loss</i> na carteira do agente); garantia indireta como segundo piso a Sociedades de Garantia de Crédito e FIDCs.
Limite	Até R\$ 10 milhões por beneficiário
Cobertura	De 20% a 80% de cada operação contratada.
Mecanismo de <i>stop-loss</i>	Limite de até 7% de perdas, por tranche quinquenal.
Limite de alavancagem	Máximo de 12 vezes o Patrimônio Líquido.
Pagamento de honras	<i>On first demand</i>
Metodologia da taxa de inadimplência	Baseada na perda líquida da carteira [(Valor honrado – Recuperado) / Garantido].
Recuperação de crédito	Política pré-aprovada com recuperação delegada ao agente e sujeita a auditoria.
Habilitação do agente	Contrato com o FGI com aporte de recursos de cotas de prazo indeterminado.

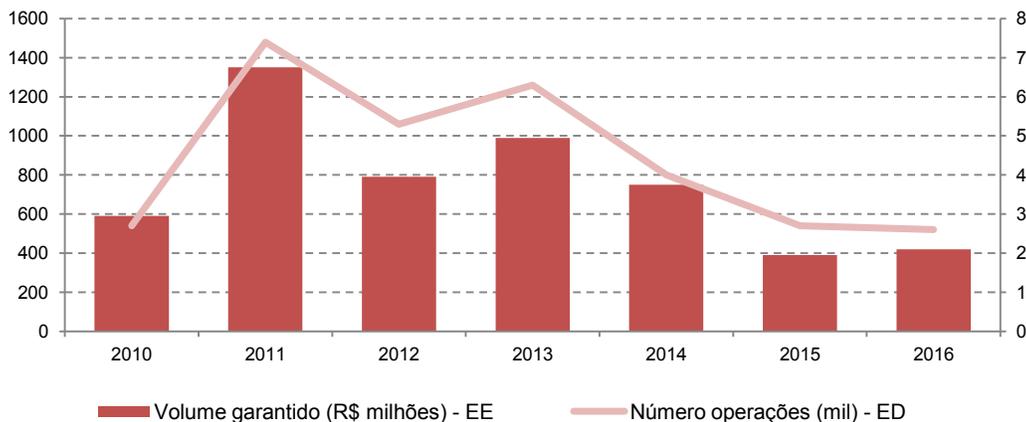
Fonte: Lanz *et alii* (2014) e BNDES (2011).

O FGI não traz uma inovação disruptiva, até porque se beneficiou das experiências de outros fundos de garantia já existentes no Brasil e principalmente pelo fato de que este instrumento é bastante disseminado no mundo. Porém, **verificou-se inovações incrementais, como o esforço de adaptação à realidade nacional por meio do uso intensivo de tecnologia e parametrização, principalmente em decorrência do BNDES não possuir agências. Fez-se necessário então se apoiar na capilaridade do sistema bancário por meio de processos delegados ao agente financeiro**, ao passo que em países de menores dimensões territoriais (como Espanha e Portugal), a concessão do aval é negociada diretamente pelo banco público com o empreendedor. Além disto, no âmbito brasileiro, o FGI adotou uma governança mais sofisticada por meio de cotas adquiridas pelos bancos, com o objetivo de estimular maior alinhamento entre os agentes. Portanto, **o desenho institucional foi baseado para assegurar o interesse das instituições financeiras em disseminar este produto, ao mesmo tempo que se mitigava o potencial oportunismo das mesmas.**

2. Valores garantidos do FGI

O eixo esquerdo do Gráfico 29 mostra os valores garantidos pelo FGI no período 2010-2016, em preços constantes. **Este montante passou de R\$ 571 milhões em 2010 para R\$ 1,3 bilhão em 2011, para então apresentar uma trajetória predominantemente de queda até atingir R\$ 373 milhões em 2015. No ano seguinte, observa-se uma recuperação parcial para R\$ 452 milhões.** O eixo direito do Gráfico 29 demonstra **que o número de transações expandiu de 2,7 mil em 2010 para 7,4 mil em 2011, para também diminuir para 2,6 mil em 2016.** No que tange à razão entre valores garantidos e número de operações, verificou-se uma trajetória mais estável, tendo variado ao redor da média de R\$ 168 mil.

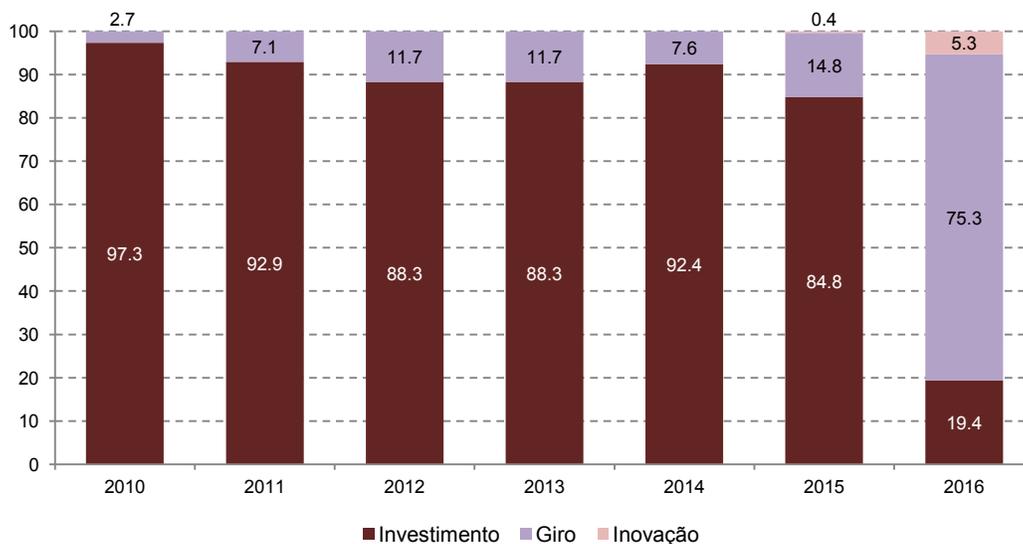
Gráfico 29
Valores garantidos (R\$ milhões) e número de operações (mil) do FGI, 2010-2016



Fonte: elaboração própria com dados do BNDES.

O Gráfico 30 apresenta a composição dos valores garantidos pelo FGI por finalidade. Durante o período 2010-2015, a principal destinação era para investimentos, oscilando ao redor do patamar de 90%, em linha com o objetivo principal do fundo. Porém, em 2016, esta finalidade representou apenas 19,4%, sendo largamente suplantada por giro, com 75,3%. Este resultado foi consequência do perfil da demanda de crédito; nos anos iniciais, o ambiente era de expansão do investimento; nos anos recentes, em meio a contexto de uma severa recessão, ocorreu a expansão do volume ofertado de recursos para capital de giro, de forma a ajudar na sobrevivência das empresas. Espera-se, que com a retomada de economia e, em particular, dos investimentos, a participação relativa da finalidade giro venha a diminuir, mesmo que não regressando ao padrão anterior.

Gráfico 30
Valores garantidos pelo FGI, por modalidade, 2010-2016
(Em porcentagens)



Fonte: BNDES.

Ainda em relação ao Gráfico 30, constata-se que, **a partir de 2015, o FGI começou a prover garantia para operações provenientes de linhas e programas de crédito com finalidade específica para inovação.** Em 2016, essa finalidade recebeu o equivalente a 5,3% dos valores financiados. Esses números referem-se ao Programa BNDES MPME Inovadora e à linha Finep Inovacred. Aliás, deve-se apontar que, no primeiro trimestre de 2015, foi implantada uma nova modalidade de garantia, denominada FGI Crédito Livre, voltada aos financiamentos originados de recursos de fontes distintas ao BNDES. Simultaneamente, foi divulgado o regulamento de operações desse novo produto. Assim, **a garantia do fundo deixou de ficar restrita somente às operações indiretas automáticas do Sistema BNDES, o que permite uma ampliação em seu escopo de atuação e uma maior diversificação da carteira** (FGI, 2016). Percebe-se, desta forma, um esforço de ampliação da atuação do fundo. Contudo, a linha Finep Inovacred foi amplamente majoritária no FGI Crédito Livre no biênio 2015-2016, tendo em vista que, até o final de outubro de 2016, havia restrições relevantes para a finalidade de giro nessa modalidade.

Como já mencionado, **o percentual garantido pelo FGI varia entre 20% e 80% do valor contratado.** Em geral, as operações contemplam o teto. Por exemplo, em 2010, 95,2% das operações contaram com 80% de risco garantido pelo fundo. Esta proporção regrediu para 82,6% em 2013, mas voltou a subir para 96,8% em 2016. Essa elevada proporção é compreendida como um indicativo de credibilidade do FGI perante as instituições habilitadas.

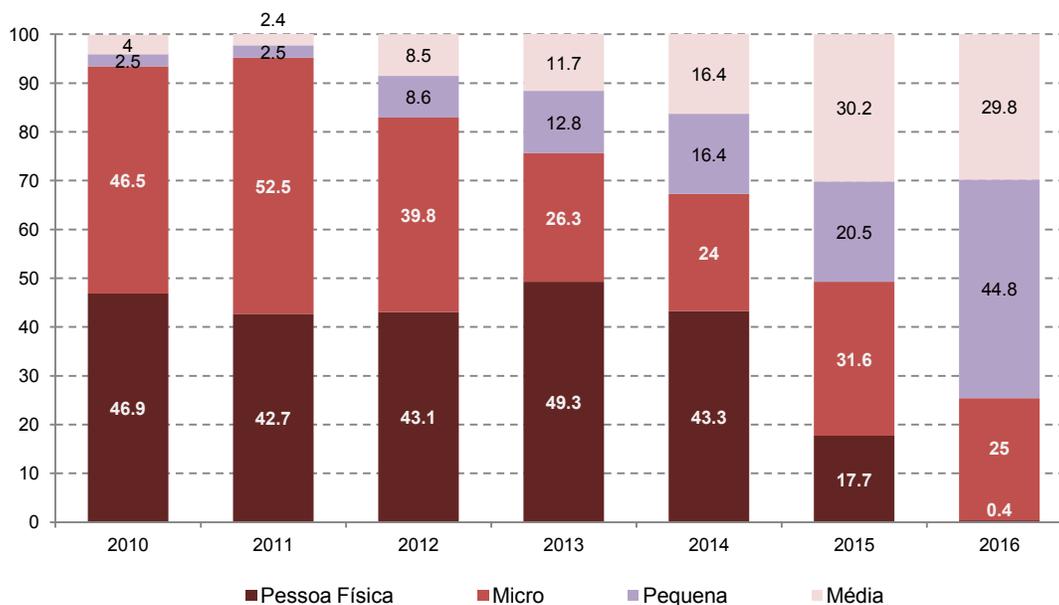
3. Composição por setor, porte e região

Vale a pena destacar que o setor de transporte foi, durante o período 2010-2015, o que mais se utilizou do FGI, por meio das linhas BNDES Procaminhoneiro Novo, BNDES Procaminhoneiro Usado e BNDES PSI-Ônibus/Caminhão. A participação desse setor tanto em valores garantidos quanto em número de operações chegou a superar 90% no biênio 2010-2011. A média da importância relativa regrediu para 72% em valores garantidos e para 82% em número de operações nos anos 2012-2015. Contudo, em 2016, os respectivos percentuais foram de 13,0% e 9,9%, o que ajuda a entender porque a modalidade giro foi tão importante nesse ano. Aliás, como evidenciado na Quadro 9, constatou-se considerável retração de participação dos transportes no âmbito dos empréstimos do BNDES para MPMEs. **Em 2016, o BNDES Progeren foi responsável por 74,2% dos valores garantidos do FGI, que visa ao apoio para capital de giro.** Conforme mencionado anteriormente, é muito aparente a relação entre o ambiente e o ciclo econômico e o tipo de crédito garantido pelo FGI.

No tocante à inserção financeira, faz-se necessário também investigar o porte das empresas que fazem uso do FGI. Como já citado, em 2016 observou-se um comportamento muito distinto dos anos precedentes, em relação à participação das finalidades. **Mesmo considerando apenas o período 2010-2015, constata-se que a participação das MEs diminuiu de 52,5% em 2011 para 31,6% em 2015** (Gráfico 31). Para as PFs, os respectivos valores foram 42,7% e 17,7%. Analogamente, **as PEs e MdEs aumentaram significativamente sua relevância, o que pode ser compreendido como uma trajetória negativa para fins de inserção financeira das empresas de menor porte.** Esse movimento pode ser explicado pela redução da demanda por crédito para aquisição de caminhões, tendo em vista ser esta a única finalidade acessada por pessoas físicas no FGI, e pelo aprofundamento da recessão econômica, com maior desafio para o acesso ao crédito e mudança no perfil da demanda de crédito. Resta saber se, quando a economia brasileira apresentar maiores taxas de crescimento, as MEs e PFs voltarão a expandir sua participação.

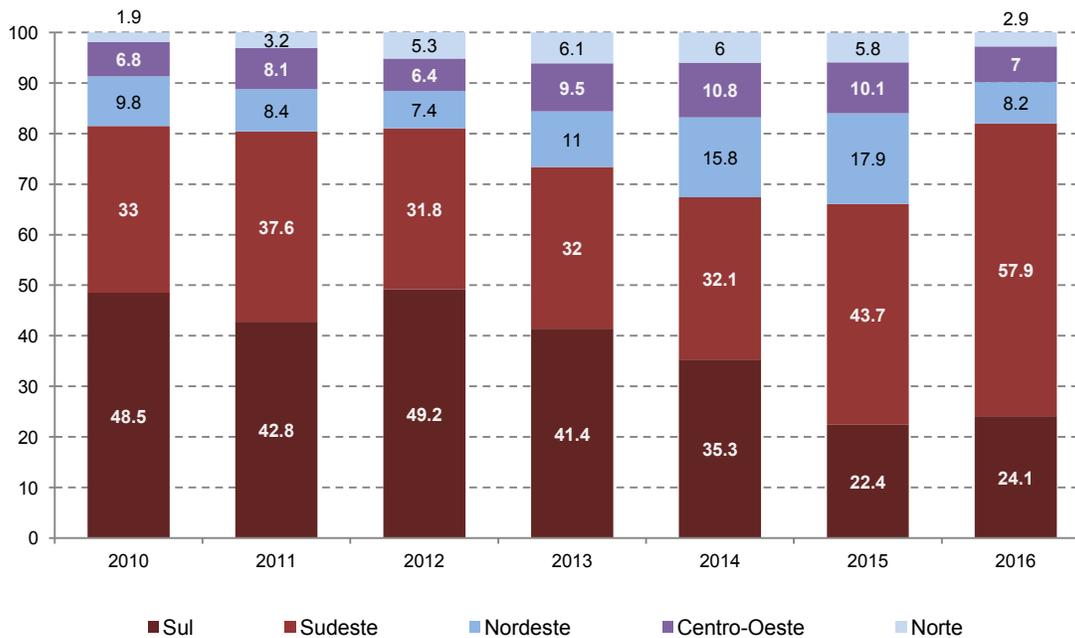
Deve-se, inclusive, mencionar que um dos fatores positivos da experiência do FGI foi a participação de novos entrantes, isto é, pessoas e empresas que nunca tinham contratado operações com o BNDES, em operações indiretas com e sem a garantia do FGI. Até 2013, mais de 50% dos tomadores nunca tinham acessado o crédito do banco, o que representava mais que o dobro da média das operações sem garantia do fundo no mesmo período, para os mesmos agentes financeiros e mesmos programas (LANZ, 2014b). **Até o final de 2016, quase 65% dos tomadores de crédito em operações de repasse do BNDES com garantia do FGI nunca haviam acessado crédito do BNDES anteriormente à garantia do Fundo.**

Gráfico 31
Valores garantidos pelo FGI, por porte, 2010-2016
(Em porcentagens)



Fonte: BNDES.

Gráfico 32
Valores garantidos pelo FGI, por região, 2010-2016
(Em porcentagens)



Fonte: BNDES.

Outra importante faceta da inserção financeira diz respeito à distribuição regional. O Gráfico 32 mostra que **a participação relativa da região Sul nos valores garantidos regrediu de 48,5% em 2010 para 24,1% em 2016. Vale a pena lembrar que essa região aumentou sua participação nos desembolsos do BNDES para MPMEs de 30,2% para 36,3% no mesmo período.** De todo modo, é digno de nota observar a super-representação da região Sul nos valores garantidos do FGI comparativamente à participação no PIB. Por sua vez, a fatia conjunta das regiões Norte e Nordeste cresceu de 11,7% em 2010 para 23,8% em 2015, o que pode ser considerado como fator de desconcentração regional, para drasticamente reduzir para 11,0% em 2016, entendido até o presente momento com um ponto fora-da-curva.

Espera-se que, com a retomada da economia brasileira, o FGI possa voltar a mostrar um crescimento no número de operações e nos valores garantidos, bem como a modalidade giro voltar a desempenhar papel secundário. Isto é ainda mais verdadeiro quando se considera que atualmente é possível triplicar o volume ativo de garantias, considerado o nível de alavancagem atual. Em suma, o FGI poderá aumentar sua relevância ao longo dos próximos anos.

Tendo investigado o papel do BNDES na inserção financeira de MPMEs, os próximos capítulos são dedicados à discussão da complementaridade entre este banco e outras instituições financeiras.

III. Complementariedade entre agentes financeiros

A. Complementariedade entre bancos públicos e privados

1. Bancos públicos e direcionamento do crédito

O crédito para MPMEs possibilita promoção das exportações, aumento de emprego e inovação (BID, 2014). Na Seção I, foram examinadas a ocorrência de exclusão voluntária e involuntária, os motivos associados a cada uma delas e as possibilidades e os obstáculos à inclusão financeira para as MPMEs. Na Seção II, discutiu-se a atuação do BNDES neste processo. O objetivo do presente capítulo é investigar a complementariedade entre bancos públicos e privados em direção à referida inclusão.

A Quadro 12 mostra duas informações relevantes sobre a carteira de crédito ativa empresarial (PJ) por porte do tomador, no Brasil, em dezembro de 2014, 2015 e 2016. As informações disponíveis, com este grau de desagregação, no sítio eletrônico do BCB somente abarcam este período. Tais dados compreendem os valores na carteira de bancos de desenvolvimento, bancos comerciais e cooperativas de crédito. Portanto, é bastante abrangente, contemplando 1.454 instituições financeiras em dezembro de 2016. **Constata-se que a importância das MEs na carteira empresarial mostrou leve redução de 7,7% em 2014 para 7,3% em 2016. Mesma trajetória foi observada nas PEs e MdEs.** Tal tendência para um período mais longo de tempo (2007-2016) já tinha sido abordada no Seção I.B. A categoria outros inclui operações no exterior e sem informações quanto ao porte.

Ainda no que tange à Quadro 12, **verifica-se que os bancos públicos (BPs) foram responsáveis por 60,4% da carteira às MEs, 50,8% às PEs, 45,8% às MdEs e 60,3% às GEs em 2016. Conclui-se, portanto, que as MdEs são aquelas que mais dependem proporcionalmente de bancos privados para seu financiamento no Brasil.**

O mercado financeiro privado é relacionado, intrinsecamente, ao desenvolvimento econômico. Contudo, são raros os exemplos de nações que promoveram avanços em ambos concomitantemente. Verifica-se que o mercado e o sistema (conjunto de instituições financeiras) da maioria dos países apresentaram incompletude e que os critérios de operação e concessão de crédito não eram compatíveis com as necessidades do desenvolvimento econômico. Portanto, estas nações lograram a ter predominância de sistemas de crédito público em períodos nevrálgicos de seu desenvolvimento (Hermann, 2010).

Quadro 12
Composição da carteira ativa de empréstimos empresariais por porte e participação
de bancos públicos, 2014-2016
(Em porcentagens)

	Composição			Participação Bancos Públicos		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Micro	7,7	7,5	7,3	52,5	56,1	60,4
Pequena	9,8	8,6	8,3	50,8	50,9	50,8
Média	24,0	22,2	23,3	40,0	45,6	45,8
Grande	39,6	40,6	42,9	65,4	65,3	63,0
Outros	19,0	21,1	18,2	14,3	14,0	10,3
Total	100	100	100	47,2	48,2	48,2

Fonte: elaboração própria com base nos dados do BCB.

A mesma autora apresenta um modelo teórico que justifica a existência de BPs. Consta-se que a forma de classificação de risco para empréstimo faz com que os bancos privados, em países em desenvolvimento, não forneçam crédito para setores com dificuldade de avaliação de risco ou com baixa expectativa de rentabilidade, mas com altas externalidades positivas. O caso das MPMEs brasileiras se encaixa na dificuldade de avaliação do risco e se intensifica pela “semiformalidade” de suas atividades (NOGUEIRA, 2016c).

Ainda segundo Hermann (2010), os BPs têm duas funcionalidades macroeconômicas, a saber: a) prover crédito a setores – e segmentos – que tenham papel estratégico; b) atuar de forma anticíclica na fase de retração no mercado creditício. Para serem capazes de cumprir suas funcionalidades é preciso que sua função objetivo seja estabilidade financeira em vez do lucro, bem como estarem dispostos a assumir os riscos evitados pelas instituições privadas. Por conta disto, requer-se um bom controle de suas carteiras de crédito e uma estrutura de *funding* adequada.

A primeira condição (administração de ativo) se concretiza à medida que, ao mesmo tempo que aceite os riscos não assumidos pelo setor privado, também busque manter parte de sua carteira atrelada a clientes de baixo risco. Quanto à segunda condição, aponta-se que é preferível aos BPs a captação por fundos fiscais, parafiscais e de organizações multilaterais (sendo que em relações às últimas, sugere-se parcimônia, pois os aportes são em moeda estrangeira) do que no mercado.

A partir da análise do caso do Banco do Brasil (BB), da Caixa Econômica Federal (CEF) e do BNDES, Hermann (2010) ainda aponta que este último está muito mais próximo do modelo ideal do que os outros dois primeiros, pois estes passaram por um programa que visou dar característica de mercado às suas operações, embora continuassem públicos.

Assim, no contexto brasileiro, em que boa parte do financiamento de longo prazo para todos os portes de empresa é concedido pelo BNDES, analisar a atuação desta instituição junto às MPMEs é fundamental. Isto é ainda mais verdadeiro para os negócios de porte reduzido, uma vez que o acesso aos mecanismos de crédito consistente as suas realidades é tarefa ainda mais árdua do que para as companhias de grandes dimensões (TORRES FILHO, 2009).

Ao longo dos últimos anos o BNDES tem expandido suas linhas de crédito para melhor atender as MPMEs. Torres Filho (2009) discorre sobre os mecanismos para **direcionamento de crédito, são eles: direto e indireto. O primeiro é a forma por excelência de atuação de BPs, pois por meio deles o banco estabelece relação direta com o credor, sendo assim responsável pela avaliação, contratação e administração.** A segunda forma, **indireta, tem como característica a originação do crédito ser privada.** Assim, o direcionamento se daria por incentivos de mercado, provisão de recursos ou garantias, que possibilite bônus, redução ou compartilhamento de risco para os bancos, de tal maneira que estes venham prover melhores condições de financiamento a algum

segmento em específico. Alguns entrevistados enfatizaram, inclusive, as condicionalidades impostas pelo BNDES para que os bancos tenham acesso ao *funding*, sendo que no âmbito destas se destaca uma proporção de empréstimos que devem ser direcionadas às MPMEs.

Acerca dos recursos direcionados, Torniziello Filho (2017) analisou a distribuição do crédito livre e direcionado pelo BNDES entre os municípios no período 2002-2014. Os municípios foram classificados de acordo com seu desenvolvimento, medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e classificados como muito baixo, baixo, médio e alto desenvolvimento. Comparou-se a correspondência deste indicador com o nível de crédito recebido pelos municípios, ano-a-ano, classificados da mesma forma. Observou-se que os desembolsos do sistema bancário privado têm forte correlação com o nível de desenvolvimento.

Analisando os desembolsos do BNDES para MPMEs, Torniziello Filho (2017) constatou que nos municípios de baixo desenvolvimento, a lógica de distribuição é semelhante a dos bancos privados. Contudo, houve diferença entre os municípios de desenvolvimento médio e alto, pois os bancos privados destinam 4,8% para os primeiros e 92,9% para os segundos, ao passo que o BNDES destinou 20,8% e 62,3%, respectivamente. O autor aponta que MPMEs se constituíram em fatores decisivos para esta dessemelhança, pois foi para este segmento que foi observada a maior desconcentração dos desembolsos. Destacou-se o papel do Cartão BNDES neste processo. Porém, para MdEs, o crédito foi muito concentrado nas cidades de alto desenvolvimento.

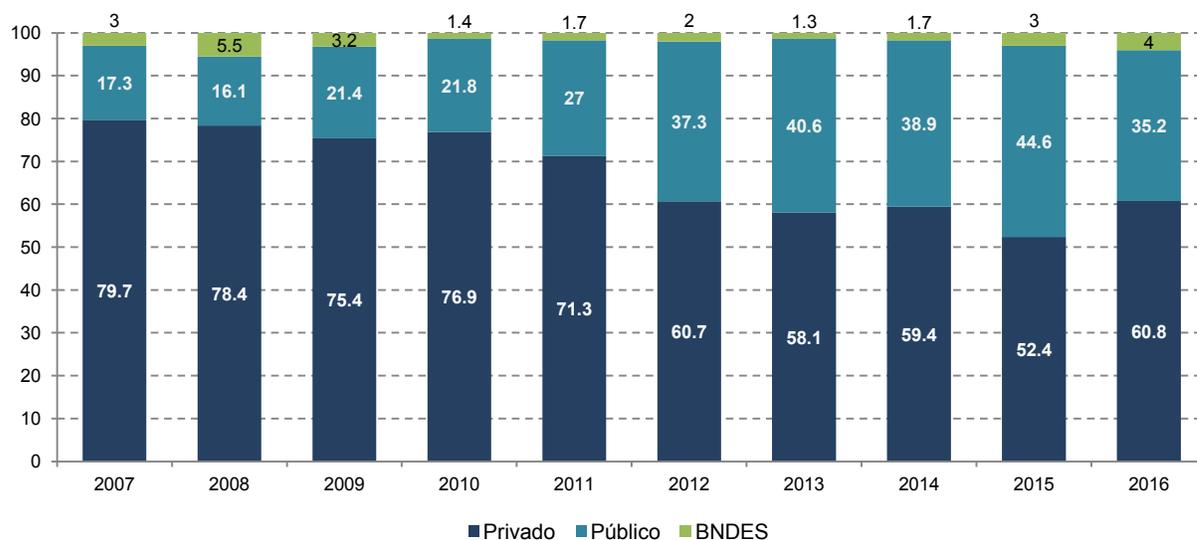
Torniziello Filho (2017) também investigou as regiões Sudeste e Nordeste, separadas e comparativamente, por serem as regiões mais e menos desenvolvidas do país. Na experiência do Sudeste, observa-se, em 2014, que apenas 1% dos municípios da região não tiveram crédito para MPMEs, no entanto, a distribuição seguiu a lógica observada nos bancos privados. Porém, no Nordeste detectou-se que, de 2008 a 2014, os municípios de baixo desenvolvimento tiveram indicadores de crédito médio, enquanto os de médio desenvolvimento se aproximaram do indicador de crédito alto. O autor, então, concluiu que o BNDES teve um papel desconcentrador, levando crédito às MPMEs dos municípios mais pobres além de aumentar a cobertura pelo país.

2. Desembolsos indiretos do BNDES para MPMEs

O Gráfico 33 apresenta os desembolsos do BNDES para as MPMEs de 2007 a 2016. Os dados referentes ao “BNDES” são créditos concedidos pelo banco diretamente. Ressalte-se a participação pouco representativa deste instrumento, tendo no máximo alcançado 5,5% em 2008. **Os valores referentes aos agentes privado e público são relativos às operações indiretas. Verifica-se que a participação dos primeiros nos desembolsos totais para as MPMEs regrediu de 79,7% em 2007 para 52,4% em 2015, revertendo parcialmente para 60,8% em 2016.** Analogamente, a fatia dos agentes públicos mostra uma trajetória ascendente, à exceção de 2016, quando diminuiu para 35,2%.

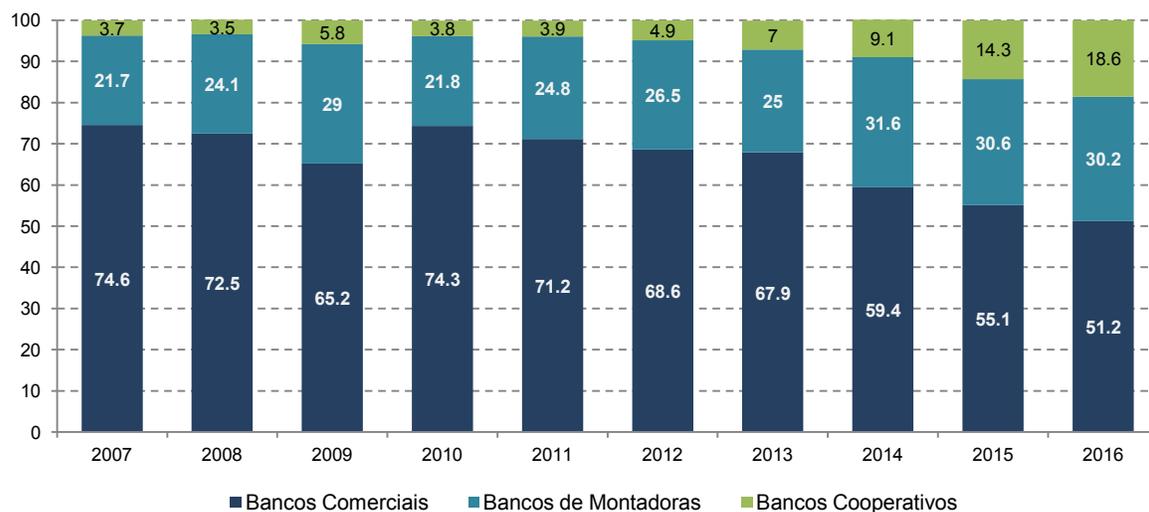
Embora as instituições privadas tenham perdido participação nos desembolsos do BNDES para as MPMEs nos últimos anos, elas continuam sendo as mais importantes. No âmbito dessas instituições, percebe-se a perda expressiva dos bancos comerciais, que tiveram sua fatia reduzida de 74,6% em 2007 para 51,2% em 2016. Por sua vez, os bancos cooperativos aumentaram sua participação em 14,9 pontos percentuais, com tendência similar para os bancos de montadoras, que ganharam 8,5 pontos percentuais.

Gráfico 33
Desembolso dos BNDES para MPMEs, por tipo de agente,
2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: BNDES.

Gráfico 34
Desembolso dos BNDES em operações indiretas por agentes privados para MPMEs, por tipo de
instituição, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do BNDES.

A leitura conjunta dos Gráficos 33 e 34 permite perceber que **os bancos comerciais privados são cada vez menos relevantes nos desembolsos totais do BNDES para as MPMEs. De fato, sua participação diminuiu de 59,4% em 2007 para 31,1% em 2016**, o que mostra uma transformação substancial nos canais de acesso das empresas de menor porte aos recursos do BNDES. No presente

momento, tendo em vista a recente mudança de governo (com impactos sobre o papel e a relevância dos BPs na economia) e também da alteração da política operacional do BNDES, há pouca visibilidade sobre se tal tendência eventualmente será revertida.

É importante mencionar novamente a crescente importância dos bancos cooperativos nos desembolsos do BNDES para as MPMEs. Tais bancos mostram crescimento nas suas operações, aproveitando-se das oportunidades abertas com as restrições de créditos adotadas pelos bancos privados. Ao buscarem crédito nas cooperativas, os cooperados acabam também por levar toda a sua movimentação bancária para as instituições, o que também explica o aumento dos depósitos. Os bancos cooperativos oferecem hoje serviços que são muito semelhantes aos ofertados pelos bancos de varejo, incluindo serviços *online*, cartões de crédito e débito, fundos de investimento, depósitos a prazo, poupança, caixa eletrônico, seguros, previdência etc. Assim, os bancos cooperativos servem de instrumento para que as cooperativas acessem o mercado financeiro, buscando, por exemplo, recursos de terceiros para financiar as demandas dos cooperados, incluindo repasses do BNDES, linhas para a atividade rural, financiamento no exterior etc (VALOR ECONÔMICO, 2 de maio de 2014).

Em termos de forma de atuação, para uma mesma linha de financiamento do BNDES, os bancos comerciais privados tentam privilegiar prazos mais curtos, ao passo que bancos de desenvolvimento e agências de fomento atendem às demandas com prazos mais longos (e com menores *spreads*). Os bancos cooperativos estariam numa situação intermediária, ainda que mais próxima da forma de atuação dos bancos de desenvolvimento e agências de fomento. Neste contexto, é interessante discutir a importância relativas dos agentes públicos nos desembolsos do BNDES para MPMEs.

A participação do BB nas operações indiretas do BNDES realizadas por agentes públicos é considerável, tendo aumentado de 58,6% em 2007 para 80% em 2012, mas regredido para 59,4% em 2016 (Gráfico 35). Considerando o total dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, incluindo operações diretas e indiretas, a relevância do BB aumentou de 10,1% em 2007 para o patamar de 29% no período 2012-2015, para subitamente diminuir para 20,9% em 2016. Tamaña concentração dos desembolsos em apenas uma instituição financeira não deixa de ser uma fragilidade, uma vez que eventuais mudanças das prioridades da administração do BB tendem afetar de forma substancial a disponibilidade de repasse dos recursos do BNDES às MPMEs.

Gráfico 35
Desembolso dos BNDES em operações indiretas por agentes públicos para MPMEs, por tipo de instituição, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria com dados dos BNDES.

Ainda em relação ao Gráfico 35, a relevância da CEF nas operações indiretas dos agentes públicos reduziu de 9,5% em 2007 para 6,9% em 2012, revertendo para 15,7% em 2016. A categoria outros contemplam Bancos Públicos Federais (BPFs) e bancos e agências controlados por estados.

3. Operações diretas de desenvolvimento

O Quadro 13 apresenta as instituições financeiras com operações diretas de desenvolvimento no Brasil, que compreendem BPFs, bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, bancos de desenvolvimento controlados pelos estados, agências de fomento e bancos cooperativos.

Quadro 13

Instituições financeiras com operações diretas de desenvolvimento no Brasil

Bancos Públicos Federais	Agências de Fomento
BNDES	Badesul
BB	Afap
Caixa	Aferr
BNB	Afeam
Banco da Amazônia	Fomento PR
Bancos Com. Estaduais com Carteira de Desenvolvimento	AGN
Banese	Goiás Fomento
Banestes	Ag Ft Tocantins
Banpará	MT Fomento
Banrisul	Desenvolve
Bancos Cooperativos	Desenvolve
Bansicred	Piauí Fomento
Bancoob	Agefepe
Cresol	Desenbahia
Bancos de Desenvolvimento Controlados pelos Estados	Badesc
Bandes	
BDMG	
BRDE	

Fonte: Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE).

A Quadro 14 apresenta a composição da carteira de crédito direta de desenvolvimento em setembro de 2016, que é o último dado disponibilizado pela ABDE. **É evidente a elevada participação dos BPFs, que respondem por 96,2% da carteira para MEs, 95,0% para PEs e 88,5% para MdEs.** No entanto, existem diferenças significativas entre eles, em particular entre BNDES, BB e CEF. Para as MEs, por exemplo, a CEF é a principal fonte, seguida do BNDES, tendo o BB uma participação menos expressiva. O resultado é muito diverso, para PEs, no qual a liderança é do BB, sendo que a fatia da CEF é considerável. Estas diferenças podem ser consideradas como um aspecto positivo, pois sugere diferentes formas de atuação de tais bancos.

Quadro 14
Carteira de crédito de operações diretas de desenvolvimento para empresas no Brasil, setembro de 2016
(Em porcentagens)

	Micro	Pequena	Média	Grande	Outros	Total
Banco Público Federais	96,2	95,0	88,5	96,2	99,5	94,5
BNDES	32,9	1,6	19,5	52,9	0,0	37,2
Banco do Brasil (BB)	15,4	52,5	40,2	30,3	99,5	36,4
Caixa Econômica Federal	46,8	40,1	27,0	12,0	0,1	19,8
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	1,1	0,7	1,7	0,6	0,0	0,9
Banco da Amazônia	0,0	0,2	0,1	0,4	0,0	0,3
Bancos Com. Estaduais com Carteira de Desenvolvimento	0,8	2,5	3,6	0,9	0,4	1,6
Bancos Cooperativos	0,7	0,8	3,0	1,6	0,0	1,7
Bancos de Desenvolvimento Controlados pelos Estados	1,6	1,1	3,3	1,1	0,0	1,6
Agências de Fomento	0,7	0,6	1,6	0,3	0,0	0,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fonte: ABDE.

Para além dos BPFs, também se verifica uma diversidade de atuação. Por exemplo, **para MEs, a principal fonte são os bancos de desenvolvimento controlados pelos estados**. Para PEs, os bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento. As MdEs são aquelas cuja participação dos BPFs é menos relevante, ainda que da ordem de 88,5%. De todo modo, os bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, bancos de desenvolvimento controlados pelos estados, agências de fomento e bancos cooperativos têm nas MdEs, a sua maior fatia individualmente.

Uma possível explicação para o fato relatado no parágrafo anterior é **que a inserção financeira das MdEs possui uma situação particular, pois não tem a escala empresarial das GEs (o que facilitaria a contratação de operações diretas do BNDES), nem tampouco é pequena o suficiente para ser tratadas como produtos/programas de balcão**. Vários entrevistados concordaram com a analogia que as MdEs são como adolescentes, numa fase de transição, sendo um público-alvo mais difícil do que ser atendida dos que MEs, PEs e GEs. Se não bastasse uma maior complexidade do que as MEs e a PEs, mas sem a capacitação organizacional das GEs, constata-se que MdEs possui baixa capacidade de representação dos seus interesses.

Aliás, **a maior deficiência de informações verificada durante a elaboração deste relatório refere-se exatamente às MdEs, o que per se já indica a necessidade de elaboração de políticas mais específicas**. Nesta direção, parece que as instituições financeiras mais habilitadas a levar a cabo tais políticas são exatamente bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, bancos de desenvolvimento controlados pelos estados, agências de fomento e bancos cooperativos.

B. Complementaridade entre BNDES e instituições multilaterais

1. Relacionamento o BNDES e o BID

O Banco de Interamericano de Desenvolvimento (BID) promove diversos projetos para apoiar o desenvolvimento das MPMEs no Brasil, que podem ser segmentados em diversas abordagens: crédito, consultoria empresarial, aglomeração, inovação e exportações (BID, 2014). A primeira provê crédito esperando crescimento e criação de empregos; a segunda provê consultorias com o mesmo objetivo; a terceira busca consolidar redes de empresas para a captura de externalidades; a quarta impulsiona a transferência de tecnologia, pesquisa & desenvolvimento (P&D), treinamento em equipamentos e certificações visando à inovação de processo e diferenciação de produtos; a quinta divulga

informações sobre mercados externos, treinamento e consultoria com vistas ao crescimento das exportações.

Os projetos do BID visam ao desenvolvimento e modernização do setor produtivo brasileiro com financiamento competitivo a nível internacional, promovendo complementariedade entre o desenvolvimento do crédito comercial e o investimento de médio e longo prazo. BID (2014) aponta que, no período de 2006 a 2013, o banco realizou 17 projetos do apoio às MPMEs no Brasil, desembolsando US\$ 3,14 bilhões. Neste contexto, a dimensão do crédito estava presente em 15 destes. O referido banco faz parcerias com diversas instituições, públicas e privadas, brasileiras, tais como o BNDES, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Banco Sofisa e o Sebrae.

Nesta seção busca-se a relação do BID apenas com o BNDES em relação à complementariedade quanto ao atendimento de MPMEs no Brasil. Cabe ressaltar que o BID trabalha em um esquema de segundo piso, financiando operações em escala que são repassadas por bancos de desenvolvimento e comerciais para MPMEs. Desta forma, embora o BNDES seja o principal cliente do BID em relação às MPMEs no país, não é o único. O primeiro projeto de crédito entre o BNDES e o BID foi em 1990, contudo, não foi possível encontrar dados. Em seguida, o “Programa de Crédito Global Multissetorial” teve aporte de US\$ 300 milhões com contrapartida de mesmo valor do BNDES. Ele foi aprovado em 1995 e concluído em 2000 (Quadro 15).

Um segundo projeto foi aprovado em 1998 e finalizado em 2003, sob o mesmo nome do anterior. Neste, o BID e o BNDES (de contrapartida) aportaram US\$ 1,1 bilhão. Ambos tiveram prazo de desembolso de quatro anos e 20 anos para amortização e cofinanciamento do *Japan Bank for International Cooperation* (JEXIMBANK), de US\$ 300 milhões no primeiro e US\$ 900 milhões no segundo, de tal modo que para este último, o valor total da operação foi fixada em US\$ 3,1 bilhões.

Em 1999, foi aprovado e contratado o projeto “Programa global de apoio creditício as PMEs”, que contou US\$ 1,2 bilhão de aporte do BID. Com um período de desembolso de 18 meses e amortização de cinco anos, foi concluído em 2001 (Quadro 15). Destaca-se neste projeto pela primeira vez o caráter exclusivo de apoio às MPMEs e o uso específico das linhas do BNDES automático e do Finame, ambos discutidos na SeçãoII.

Também em 2001 foi aprovado o projeto: “Programa BNDES de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas”, com os mesmos objetivos e instrumentos do anterior. Ele acabou sendo contratado em 2002. O BID proveu US\$ 900 milhões e o BNDES deu contrapartida de igual valor, totalizando US\$ 1,8 bilhão. BID (2004) aponta **que a carteira de crédito do BNDES voltada à MPMEs era de R\$ 2,2 bilhões em 1997 tendo crescido para R\$ 9,6 bilhões em 2002, com forte participação do BID.** Ela atingiu R\$ 10 bilhões em 2003, com 96.486 operações. Todo o recurso aportado pelo projeto foi comprometido em 23 meses, o que correspondeu a 48% do prazo previsto. Foram realizadas 29.024 operações, com valor médio de R\$ 62 mil, sendo 90% destas aprovadas nos padrões estabelecidas pelo regulamento de crédito. Estes foram fornecidos por 87 das 113 instituições que foram cadastradas e a inadimplência foi nula.

Após quatro bem-sucedidas operações, o BNDES fez novo contrato com o BID, por meio da Linha de Crédito Condicional (CCLIP) em 2005. **Esta contemplou três programas de apoio as MPMEs, no valor de US\$ 6 bilhões, sendo metade de empréstimo do BID e outra metade do BNDES,** com prazo de três anos por programa, somando nove anos, com distribuição de US\$ 1 bilhão de cada banco por projeto, financiando o Finame e o BNDES Automático. **A expectativa de incremento no faturamento da ordem de 85% para MEs, 25% para PEs e 15% para MdEs, enquanto os aumentos efetivos de vendas foram de 71,1% para MEs; 35,0% para PEs e 43,5% para MdEs.**

Quadro 15
Principais características dos projetos BNDES-BID de apoio às MPMEs

Nome do projeto	Programa de Crédito Global	BNDES Multisetorial (I)	BNDES Multisetorial (II)	BNDES Multisetorial (III)	BNDES Multisetorial (IV) - 1º Etapa CCLIP	BNDES Multisetorial (V) - 2º Etapa CCLIP	BNDES Multisetorial (VI) - 3º Etapa CCLIP
Data Início	1 995	1 998	1 999	2 002	2 005	2 007	2 009
Data término	2 000	2 003	2 001	2 004	2 009	2 011	2 013
Aporte total – US (milhões)	900	3 100	1 200	1 800	2 000	2 000	2 000
Aporte BNDES – US (milhões)	300	1 100	0	900	1 000	1 000	1 000
Aporte BID – US (milhões)	300	1 100	1 200	900	1 000	1 000	1 000
Aporte JEXIMBANK – US (milhões)	300	900	0	0	0	0	0
Número de operações (mil)	-	-	-	29 024	31 755	23 204	24 661
Valor médio das operações (mil)	-	-	-	62	54	87	82
Participação MEs (%)	-	-	-	45	78	75	45
Participação PEs (%)	-	-	-	34	-	-	42
Participação MdEs (%)	-	-	-	21	22	25	13
Crescimento esperado vendas MEs (%)	-	-	-	-	85	85	85
Crescimento esperado vendas PEs (%)	-	-	-	-	25	25	25
Crescimento esperado vendas MdEs (%)	-	-	-	-	15	15	15
Crescimento efectivo vendas MEs (%)	-	-	-	-	71	27	N/R (*)
Crescimento efectivo vendas PEs (%)	-	-	-	31	32	65	32
Crescimento efectivo vendas MdEs (%)	-	-	-	-	43	25	137
Comentários			Exclusivo para MPME	Passa a incluir empreendimento informais			(*) Não foi registrado na análise nenhuma ME

Fonte: elaboração própria com base em diversos relatórios do BID.

Observação: Os dados de data início, término e valores desembolsados são referentes aos contratados ao invés dos efetivados. Em todos os casos, os desembolsos efetivos foram maiores do que os previstos, devido às contrapartidas de empresas e o dinheiro aportado foi todo emprestado antes da data final. A avaliação do impacto foi feita ao término dos desembolsos e não ao término do contrato.

O projeto seguinte correspondeu à segunda etapa da operação BID-CCLIP. Esta etapa teve aporte de US\$ 2,0 bilhões, sendo US\$ 1 bilhão do BID, US\$ 866 milhões do BNDES e US\$ 147 milhões de contrapartida das empresas. Foram realizadas 23.204 operações com valor médio de US\$ 86 mil, dos quais 74,8% foram destinadas à MPMEs e 25,2% às MdEs. **Em termos de efeitos diretos sobre o incremento de faturamento das empresas, os resultados obtidos foram de 26,76%, 64,98% e 25,1% para MEs, PEs e MdEs, respectivamente.**

A terceira etapa do BID-CCLIP foi concretizada em 2009. Nesta operação foram aplicados US\$ 1 bilhão pelo BID e US\$ 1,14 bilhão pelo BNDES. Estes recursos geraram 24.661 operações de crédito com valor médio de US\$ 86 mil, sendo 45% delas a favor de MEs, 42% das PEs e os 13% remanescentes às MdEs. **Os resultados diretos sobre o faturamento foram aumentos de 32,41% para PEs e 136,76% para MdEs. Nesta etapa não foram registradas nenhuma microempresa na análise.**

Nos projetos com dados disponíveis, percebe-se que os aumentos de vendas das MEs estiveram sistematicamente aquém da meta, ao passo que as PEs e MdEs alcançaram o mesmo superaram os objetivos. Ademais, nitidamente houve ganhos de experiências dos bancos nos diagnósticos e na atuação. O BID, em seus últimos relatórios, ressalta os bons resultados que a parceria com o BNDES vem gerando e a importância dos projetos anteriores para desenvolvimento institucional.

BID (2014) destaca a importância de coordenação entre os programas e instituições, além das sinergias geradas pelo uso de diferentes abordagens. Em que pese a importância que o BID possui para o desenvolvimento das MPMEs na América Latina, é provável que sua relevância no Brasil seja relativamente menor até em função do tamanho do BNDES. Para Araujo *et alii* (2011) e Hermann (2010), o BNDES mantém independência de instituições multilaterais na sua captação, pois estas poderiam gerar dificuldades ao banco por seus aportes financeiros serem em outras moedas, com o consequente risco cambial.

2. Importância de instituições multilaterais para o BNDES

O Gráfico 36 indica a evolução da importância das instituições multilaterais no passivo oneroso do BNDES. Cabe mencionar que há uma limitação na análise, devido ao balanço patrimonial do banco não discriminar as diversas instituições multilaterais com as quais mantém relação. No entanto, **observa-se a baixa dependência que o BNDES possui em relação a esses recursos, pois no período 2007-2016, ela variou entre 1,9% (em 2014) e 5,5% (em 2008), terminando a série em 2,4%.**

Pode-se até alegar que a referida dependência está subestimada, pois parte expressiva dos recursos de organismos multilaterais (BID, em particular) seria destinada primordialmente às MPMEs. Diante da inexistência de uma informação mais desagregada, parece ser suficiente indicar que em 2016 a dívida do BNDES com as instituições multilaterais representou 2,4% de seu passivo oneroso total e os desembolsos do banco para MPMEs foi equivalente a 30,9%. Embora a comparação entre uma variável de estoque (dívida) e fluxo (desembolso) seja tecnicamente incorreta, a mera desproporção entre os percentuais parece ser indicativa da baixa dependência do BNDES mesmo se todos os recursos provenientes dos organismos multilaterais fossem direcionados apenas às MPMEs.

Gráfico 36
Participação relativa do passivo do BNDES junto às instituições multilaterais, 2007-2016
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do BNDES.

Desta forma, levando-se em conta as relações que as diversas instituições brasileiras que mantém com o **BID, poder-se-ia caracterizar esta instituição como importante para o apoio à inclusão financeira e desenvolvimento das MPMEs no país.** Esta atuação se deu principalmente no fortalecimento e na complementação dos recursos do BNDES dedicados a MPMEs.

IV. Conclusões

Este relatório discute a inserção financeira de MPMEs no Brasil. Nesta conclusão, o objetivo é retomar apenas as informações mais importantes, que foram organizadas sob a forma de quinze questões.

- i) Qual é o principal problema da inserção financeira das MPMEs no Brasil?
 - A taxa de juros real paga pelas MPMEs no Brasil é desproporcionalmente alta em comparação com as experiências internacionais e mesmo latino-americanas.
 - Enquanto a taxa de juros real paga por PMEs no Brasil aumentou de 20,3% em 2012 para 30,6% em 2015, a mediana de uma amostra mundial registrou queda de 5,5% para 3,9%, respectivamente.
 - A diferença (*spread*) das taxas de juros das PMEs comparativamente a das GEs no Brasil ampliou de 8,0% em 2012 para 14,9% em 2015, ao passo que a mediana da amostra mundial se manteve relativamente constante ao redor de 1,5% nesse período.
- ii) Qual tem sido a atuação do Banco Central para melhorar a inclusão financeira de MPMEs?
 - O Banco Central instituiu a Parceira Nacional para Inclusão Financeira (PNIF) em 2011.
 - Contudo, como o Banco Central mesmo reconhece no último Relatório de Inclusão Financeira, divulgado em 2015, ele não dispõe de informações suficientes para uma análise mais detalhada do segmento empresarial.
 - Infelizmente, a PNIF tem se dedicado basicamente à inclusão financeira das famílias e ao microcrédito.
- iii) O microcrédito é relevante em termos de financiamento de MPMEs?
 - Em 2014, as empresas respondiam por 53,1% do crédito do país. Deste total, as MPMEs detinham uma participação de 42,7%, perfazendo, portanto, uma representatividade de 22,7% do crédito nacional.
 - No mesmo ano, o microcrédito foi equivalente a 0,2% das operações de crédito do país. Por consequência, ele correspondeu a 0,9% dos créditos da MPMEs em 2014. Portanto, ainda é pouco relevante.

- iv) Quais são as principais evidências quanto à inclusão financeira e do desempenho financeiro das MPMEs?
- A proporção das MPEs com operações ativas de crédito no país aumentou de 35% em janeiro de 2012 para 43% em agosto de 2014, regredindo parcialmente para 39% em agosto de 2016.
 - O perfil do endividamento das PMEs melhorou, pois a participação dos empréstimos de curto prazo nos empréstimos totais diminuiu de 37,0% em 2008 para 22,1% em 2015. Na amostra mundial, a mediana passou de 37,0% para 26,1%, respectivamente. Portanto, a experiência brasileira acompanhou a tendência global, tendo inclusive melhorado comparativamente à mediana mundial.
 - Quanto à inadimplência, em janeiro de 2012, o valor para a MPEs era 14% menor do que a proporção brasileira. Até agosto de 2014, os índices eram praticamente similares. Em agosto de 2015, a inadimplência das MPEs já era 38% superior ao da economia e, em agosto de 2016, esta diferença alcançou 117%. Assim, constata-se a situação de crescente vulnerabilidade financeira das MPEs.
- v) Quais são as principais evidências quanto à exclusão financeira de MPMEs?
- 59% das MPEs afirmaram não terem tomado ou mantido empréstimo/financiamento em bancos (públicos ou privados) nos últimos cinco anos.
 - A exclusão financeira, mensurada pela proporção de companhias que não tomaram empréstimos em nenhum dos anos citados, é mais intensa para MEIs (66%) e MEs (47%) do que para PEs (42%).
 - A exclusão voluntária é maior do que a involuntária. Em 2016, 40% dos empréstimos pelas MPEs solicitados foram concedidos. Do valor remanescente, 42% dos entrevistados indicaram que não solicitam empréstimos em nome da empresa (PJ) e 19% que os pedidos foram negados. A evidência disponível parece sugerir que o padrão de rejeição dos empréstimos para MPMEs no Brasil seja superior ao padrão mundial.
 - As principais reclamações mencionadas pela MPEs quanto à contratação de crédito são as altas taxas de juros, burocracia e tributação. Mesmo assim, 34% das MPEs afirmaram que não tomariam empréstimo mesmo que fosse fácil e barato fazê-lo.
 - A forma de financiamento mais utilizada pelas MPEs é o concedido pelos fornecedores, 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 ou de agiotas.
- vi) O aumento da bancarização favorece a melhoria da inclusão financeira de MPMEs?
- A infraestrutura do SFN é adequada e permite a ampliação da inclusão financeira das MPMEs. Em 2014, apenas um município no país não contava com ao menos um ponto de atendimento. No período 2010-2014, as transações financeiras aumentaram 59,5%, sendo que utilizando telefones celulares ou *tablets* registrou taxa anual de crescimento composto de 202,4%, o que evidencia o dinamismo do SFN.
 - A bancarização das MPEs (por meio conta corrente, aplicações financeiras, desconto de duplicatas ou qualquer outro serviço bancário) chega a 70% no país. Quanto ao porte, este índice foi de 45% para MEIs, 84% para MEs e de 93% para PEs.
 - A bancarização efetiva, ao se considerar a “semiformalidade” (situação em que convive na mesma empresa operações formais e informais), seria maior do que a mensurada pela pesquisa.

- Possuir conta bancária pode ajudar, mas está longe de solucionar os problemas de inclusão financeira, pois o acesso ao banco não acarreta necessariamente a obtenção de financiamento e empréstimos, o que teria um impacto de estimular o nível de atividades dos empreendimentos de menor porte.

vii) Qual é a principal deficiência de informação sobre inclusão financeira de MPMEs?

- Os dados disponibilizados pelo Sebrae abrangem vários aspectos da inclusão financeira, mas infelizmente não contemplam as MdEs, pois extrapola o seu escopo de atuação.
- É bem verdade que existem informações sobre a importância do MdEs no crédito empresarial (Banco Central), a demanda das PMEs por crédito (Serasa) e os desembolsos do BNDES por porte da empresa. Contudo, essas informações são bastante agregadas e não abordam especificadamente a inserção e a exclusão financeira das MdEs.

viii) O que se sabe sobre a inclusão financeira de MdEs?

- A inserção financeira das MdEs possui uma situação particular, pois não tem a escala empresarial das GEs (o que facilitaria a contratação de operações indiretas do BNDES), nem tampouco é pequena o suficiente para ser tratadas como produtos/programas de balcão. Pode-se utilizar a analogia de que as MdEs são como adolescentes, numa fase de transição, sendo um público-alvo mais difícil do que ser atendida dos que MEs, PEs e GEs. Se não bastasse uma maior complexidade do que as MEs e a PEs, mas sem a capacitação organizacional das GEs, constata-se que MdEs possui baixa capacidade de representação dos seus interesses.
- No âmbito empresarial, MdEs são aquelas que mais dependem proporcionalmente de bancos privados para seu financiamento no Brasil (54,2% do crédito em 2016), em comparação com PEs (49,2%), GE (39,7%) e MEs (39,6%).
- Em relação às operações diretas de desenvolvimento, as MdEs são aquelas cuja participação dos bancos públicos de fomento é menos relevante, ainda que da ordem de 88,5%.
- No caso de empresas industriais do Estado de São Paulo, que tentaram obter crédito do BNDES, por meio de operações diretas e indiretas, nos últimos dois anos, as MdEs, justamente por se situarem entre as PEs e as GEs, apresentam características de ambos os grupos.

ix) Qual tem sido o papel do BNDES de apoio à inclusão financeira de MPMEs?

- A participação das MPMEs nos desembolsos do BNDES vem aumentando ao passar de 24,8% em 2007 para 30,9% em 2016. Esta trajetória é ainda mais importante quando se recorda que a participação das MPMEs nos estoques de empréstimos empresariais no Brasil diminuiu de 55,5% em dezembro de 2007 para 37,8% em junho de 2016.
- A proporção de MEs apoiadas pelo BNDES, comparativamente ao estoque de companhias do mesmo porte no país, passou de 1,0% em 2007 para 6,1% em 2014. Para PEs, os respectivos valores foram de 4,5% e 17,2%. Para MdEs, de 11,1% e 25%.
- Um aspecto positivo em termos de desconcentração de desembolsos do BNDES é o fato de a região Sudeste ter reduzido sua importância relativa de 45,2% em 2007 para 37,0% em 2013 e ainda para 32,5% em 2016. Vale a pena mencionar que a importância relativa desta região no PIB nacional foi de 55,3% em 2013.

- O valor médio das operações do BNDES para MPMEs, em preços constantes, aumentou de R\$ 165 mil em 2007 para R\$ 230 mil em 2008, mas desde então, a trajetória é predominante decrescente até atingir R\$ 48 mil em 2016. Esta tendência pode ser considerada positiva em termos de inclusão financeira das MPMEs.
 - É evidente que a diminuição do valor médio das operações foi influenciada pela crescente importância das MEs no âmbito dos desembolsos das MPMEs. Contudo, levando em conta somente as MEs, o valor médio das operações em preços constantes também se reduziu de R\$ 80 mil em 2007 para R\$ 32 mil em 2016. Para as PEs, os respectivos valores foram R\$ 227 mil e R\$ 66 mil; e para as MdEs, de R\$ 647 mil e R\$ 156 mil. Nos três casos, a queda do valor médio das operações ratifica um caráter mais inclusivo das mesmas.
- x) Quais foram os aspectos mais positivos da atuação do BNDES para a inclusão financeira das MPMEs?
- O BNDES oferece um vasto leque de opções de crédito para as MPMEs, inclusive para apoio à inovação. Hoje, praticamente todos os programas e produtos vigentes do BNDES oferecem condições mais favoráveis para as MPMEs.
 - O Cartão BNDES é reconhecido como um produto inovador, sendo que o crescimento dos desembolsos desta linha decorre de sua facilidade de acesso, a qual apresenta menor burocracia e reduzidas contrapartidas por parte do beneficiário.
 - O incremento da participação do Cartão BNDES nos desembolsos do BNDES para MPMEs foi muito expressivo, passando de 3,2% em 2007 para 19% em 2012 e 30,1% em 2015, revertendo parcialmente para 20,7% em 2016. É um produto testado e aprovado, sendo que o incremento de seus desembolsos depende fundamentalmente da retomada da economia. Além disso, a concentração dos desembolsos do Cartão BNDES nas MEs (66,7%) pode ser considerada positiva em termos de inclusão financeira.
 - O Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) não traz uma inovação disruptiva, até porque se beneficiou das experiências de outros fundos de garantia já existentes no Brasil e principalmente pelo fato de que este instrumento é bastante disseminado no mundo. Porém, verificou-se inovações incrementais, como o esforço de adaptação à realidade nacional por meio do uso intensivo de tecnologia e parametrização, principalmente em decorrência do BNDES não possuir agências. O FGI, que iniciou suas atividades de fato em 2010, já superou a fase de adaptações. Ele já estaria atualmente ajustado para ampliar suas atividades, sem maiores contratemplos, quando a economia se recuperar.
- xi) Quais foram os aspectos mais negativos da atuação do BNDES para a inclusão financeira das MPMEs?
- Apesar do crescimento dos desembolsos direcionados à inovação, no âmbito dos desembolsos do BNDES para MPMEs, não se logrou aumentar a representatividade dos setores de média-alta e alta intensidade tecnológica. A média da fatia da indústria de baixa intensidade tecnológica foi de 47%. Para média-baixa intensidade, a média foi de 32%; para média-alta, 18%; e para alta, 3%. Estima-se que, em 2014, o valor da transformação industrial (VTI) no Brasil foi distribuído entre setores de baixa tecnologia (37%), média-baixa tecnologia (24%), média-alta (28%) e alta tecnologia (11%).
 - A maior fatia dos desembolsos do BNDES para as MPMEs da indústria de transformação foi direcionada aos setores denominados de “dominados pelos fornecedores”, que correspondem aos segmentos mais tradicionais da indústria, na qual a mudança técnica é introduzida pelos fornecedores de máquinas, equipamentos

e outros insumos, de acordo com a tipologia de Pavitt. A média da participação deste tipo de indústrias foi de 39% no período examinado. Estima-se que, em 2014, a participação de tais setores no VTI na indústria brasileira de transformação no Brasil tenha sido de 18%. Por outro lado, a relevância conjunta dos setores “difusor do progresso técnico” e “baseado em ciências” oscilou entre 12,7% e 16,7%. Em comparação, em 2014, esses setores representaram 24,6% da indústria brasileira de transformação. Ratifica-se que os desembolsos do BNDES à indústria de transformação acabaram se concentrando em atividades menos dinâmica do ponto de vista tecnológico.

- O fato de os desembolsos do BNDES para as MPMEs industriais terem acentuado o padrão tecnológico dominante não é necessariamente uma decorrência de falta de prioridade para atividades inovativas ou de instrumentos ineficientes. O problema parece ser mais grave, pois diz respeito a uma série de problemas estruturais que afetam negativamente a competitividade das MPMEs que atuam em setores mais dinâmicos do ponto de vista tecnológico no Brasil.
- xii) Qual é a evidência da complementaridade entre bancos públicos e privados quanto à inclusão financeira das MPMEs?
- Ao comparar o nível de desenvolvimento, mensurado pelo IDH, e o nível de crédito recebidos pelos municípios, constata-se que BNDES teve um papel desconcentrador, levando crédito às MPMEs dos municípios mais pobres, que constituem um mercado desinteressantes aos bancos privados. Destacou-se o papel do Cartão BNDES neste processo. Porém, para MdEs, o crédito foi muito concentrado nas cidades de alto desenvolvimento.
 - Ao longo do período 2007-2016, a importância dos bancos públicos no crédito total da economia brasileira passou de 33,8% para 55,7%. Eles também foram responsáveis por 60,4% da carteira às MEs, 50,8% às PEs, 45,8% às MdEs e 60,3% às GEs em 2016. Portanto, os bancos públicos são muito relevantes na concessão de crédito, em geral, e para MPMEs, em particular.
 - A participação dos bancos privados nos desembolsos totais do BNDES para a MPMEs regrediu de 79,7% em 2007 para 52,4% em 2015, revertendo parcialmente para 60,8% em 2016. No âmbito dos bancos privados, percebe-se a perda expressiva dos bancos comerciais, que tiveram sua fatia reduzida de 74,6% em 2007 para 51,2% em 2016. Por sua vez, os bancos cooperativos aumentaram sua participação em 14,9 pontos percentuais.
 - É elevada a participação dos bancos públicos federais nas operações diretas de desenvolvimento, respondendo por 96,2% da carteira para MEs, 95,0% para PEs e 88,5% para MdEs.
 - As evidências sugerem que os bancos públicos acabaram se engajando mais intensamente no atendimento das MPMEs por falta de interesse dos bancos privados, seja porque o montante envolvido por tomador é pequeno e as taxas de juros cobradas no segmento de pessoas física é ainda maior.
- xiii) Qual é a evidência da complementaridade entre bancos públicos e instituições internacionais quanto à inclusão financeira das MPMEs?
- Neste relatório, privilegiou-se a cooperação entre o BNDES e o BID. Esta última apoiou de forma recorrente vários programas do BNDES de apoio à inclusão financeira das MPMEs no país, com resultados muito favoráveis em termos de crescimento de vendas das empresas apoiadas.

- Por outro lado, observa-se baixa dependência que o BNDES em relação às instituições multilaterais no passivo oneroso, sendo que, no período 2007-2016, esta proporção variou entre 1,9% (em 2014) e 5,5% (em 2008), terminando a série em 2,4% (em 2016).

xiv) Quais foram as principais iniciativas recentes do BNDES para MPMEs?

- Meta do aumento da participação das MPMEs de 38% para 50% dos recursos emprestados pelo BNDES.
- Concessão de recursos do BNDES Progeren, para financiamento de capital de giro, não apenas via agentes financeiros (operações indiretas), mas também por operações diretas.
- Lançamento do “Canal de Desenvolvedor MPME”, em junho de 2016, com um duplo objetivo: de um lado, que essas companhias tenham acesso a mais informações sobre as linhas disponíveis; de outro, que o próprio banco tenha um perfil mais detalhado desses tomadores.
- Intenção de, até junho de 2017, fazer operações diretas com MPMEs, sem a intermediação de outras instituições financeiras. Uma das possibilidades consideradas é contar com a participação de *fintechs* de crédito, que apostam intensivamente na tecnologia para baratear custo de empréstimos. Recorde-se que, no período 2007-2016, 97%-98% dos desembolsos do BNDES para as MPMEs foram por operações indiretas.

xv) Quais são as principais recomendações de política?

- No âmbito normativo, é importante que o Banco Central acelere os esforços no sentido de incluir a inclusão financeira de MPMEs com parte da PNIF.
- No âmbito de coleta e análise de informações, é essencial reduzir a lacuna sobre inserção financeira da MdEs. Como é pouco provável que o Sebrae se engaje nesta iniciativa, em função da sua missão institucional, uma das possibilidades é que a ampliação do escopo da PNIF possa ser um passo inicial nesta direção.
- No âmbito de políticas públicas, concluiu-se que as principais barreiras à inclusão financeira das MPMEs no Brasil decorrem mais de fatores macroeconômicos (taxa de juros em particular) do que de produtos/linhas de crédito mal formatadas. Assim, o Banco Central além de se preocupar com a redução estrutural da taxa de juros no país, deveria também estudar como estimular a queda do *spread* das taxas de juros pagas pelas MPMEs comparativamente às GE.
- No âmbito do BNDES, a principal evidência encontrada disse respeito à baixa proporção de desembolsos para MPMEs que foram realizados para os setores mais dinâmicos da indústria de transformação. Considerando que a nova política operacional do banco enfatiza ações horizontais, ao invés de verticais (setoriais), a ênfase dos desembolsos para MPMEs deveria privilegiar inovações.
- Ainda no âmbito do BNDES, a instituição mostrou elevada capacidade institucional para elaborar um produto inovador para a inserção financeira das MPMEs (Cartão BNDES), em adaptar produtos já testados internacionalmente à realidade nacional (FGI), em adequar as linhas de financiamento à conjuntura macroeconômica, em promover mecanismos de alinhamento com os bancos privados para perseguir os objetivos de suas estratégias e ofertar um grande leque de opções de apoio às MPMEs. Considerando o elevado montante de desembolsos, a grande variedade de linhas/produtos e a capacitação organizacional desenvolvida ao longo de várias décadas por parte do BNDES, achou-se inoportuno fazer recomendações mais específicas para essa instituição.

Referências

- Agência Brasileira De Desenvolvimento Industrial (ABDI). **Relatório de mensuração de efetividade dos instrumentos de apoio ao investimento no Brasil**. Indústria e Desenvolvimento: Instrumentos de política industrial no Brasil, v. 3, 2013.
- Alves Júnior, I. F. **Controles internos no processo de concessão de crédito do produto BNDES Finem**. Dissertação de mestrado, Ibmec, Faculdade de Economia e Finanças, Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Administração e Economia, Rio de Janeiro, 2010.
- Aoki, V. C. G. e Badalotti, R. M. Dificuldades e perspectivas no acesso de micro e pequenas empresas a linhas de crédito públicas: o caso de Chapecó. **Revista Administração Pública**, v. 48, p. 1305-1327, Rio de Janeiro, 2014.
- Araújo, V. L.; Pires, M. J. S.; Silva, M. F. e Castro, D. A. **O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama**. Texto para discussão 1626, IPEA, Brasília, junho, 2011.
- Avellar, A. P. M. e Botelho, M. R. A. Políticas de apoio a inovação em pequenas empresas: evidências sobre a experiência brasileira recente. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 2 (54), p. 379-417, Campinas, 2015.
- _____. Efeitos das políticas de inovação nos gastos com atividades inovativas das pequenas empresas brasileiras. **Estudos Econômicos**, v. 46, n. 3, p. 609-642, jul-set, São Paulo, 2016.
- Banco Central Do Brasil (BCB). **Parceria Nacional para Inclusão Financeira – Plano de Ação para o Fortalecimento do Ambiente Institucional**, 2012.
- _____. **Relatório de Inclusão Financeira n. 3**. Brasília, 2015.
- Bedê, M. A. Gargalos no financiamento dos pequenos negócios no Brasil. **Sistema financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas**, Brasília, p. 46, 2004.
- BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Uma análise comparativa das abordagens do BID no apoio às PMEs: Analisando resultados no setor industrial brasileiro**. Nova Iorque, outubro, 2014.
- Biagini, F. L. e Da Silva, F. B. Capital de risco e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica no Brasil – a experiência do Criatec. **Prêmio ABDE 2015**. p. 213-239, Rio de Janeiro, 2015.
- Banco Nacional Do Desenvolvimento Econômico E Social (BNDES). Cartilha **BNDES FGI – Fundo garantidor para investimentos**. Brasília, 2011.
- _____. **Apoio a inovação**. Rio de Janeiro, 2013.
- _____. **Relatório de efetividade 2007-2014: A contribuição do BNDES para o desenvolvimento nacional**. Brasília, 2015a.
- _____. **Cartilha de apoio às micro, pequenas e médias empresas**. Brasília, 2015b.
- _____. **Novas Políticas Operacionais**. Rio de Janeiro, 2017a.
- _____. **Apoio a Inovação**. Rio de Janeiro, março, 2017b.

- Brasil Econômico. **Operações de microcrédito do BNDES chegam ao valor de R\$ 1 bilhão**. Edição do dia 26 de novembro de 2016.
- Cavalcante, L. R. **Classificações tecnológicas: uma sistematização**. Nota Técnica Diset 17, IPEA, Brasília, março, 2014.
- Cavalcanti, T. e Vaz, P. H. Access to long-term credit and productivity of small and medium firms: a causal evidence. **Economics Letters**, v. 150, p. 21-25, 2017.
- Coutinho, L. G.; Ambrozio, A. M. H. P.; Sant’Anna, A. A. e Montoro, G. C. F. Inclusão financeira no Brasil: o papel do BNDES. **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**, Brasília, p. 33, 2009.
- Dickie, R. P. e Fuchsloch, A. V. R. Apoio à inovação das MPME: caso MPME Inovadora. **Prêmio ABDE 2014**, p 177-194, Rio de Janeiro, 2014.
- FIESP. **Pesquisa de acesso ao crédito do BNDES**. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)/Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC), São Paulo, 2017.
- Fundo Garantidor Para Investimentos (FGI). **Relatório da administração do exercício 2015**. Prestação de Contas Anual. 2016.
- Grandin, B. **Financiamento à inovação: propostas e recomendações**. 4ª Reunião do Comitê de Líderes da MEI de 2016, 30 de setembro, 2016.
- Hermann, J. Desenvolvimento financeiro e concorrência privada: desafio para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos. In JAYME JR., F. G e CROCCO, M. (org). **Bancos Públicos e Desenvolvimento**. IPEA, Rio de Janeiro, 2010.
- Honohan, P. Partial credit guarantees: principles and practice. **Journal of Financial Stability**. v. 15, n. 51, p. 586-599. 2004.
- Lanz, L. Q. **Confiança e controles em relacionamentos interorganizacionais: Um modelo de suas interações e de seus reflexos no desempenho**. Tese de Doutorado, Departamento de Administração. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2014.
- Lanz, L. Q. e Macedo, R. V. Q. A atuação do Fundo Garantidor para Investimentos na ampliação do acesso ao crédito pelas MPMEs No Brasil, p. 169-182. In: Alvim, P. C. R. C.; Pombo, Pablo (Org.). **Coletânea Garantias 2014 – Sebrae**, 232 p., 2014.
- Lanz, L. Q.; Perufo, J. V. e Mantese, F. A. O. Fundo garantidor para microcrédito: proposta de um modelo. **Temas de Administração Pública**, v. 9, n. 2, 2014.
- Lanz, L. Q. e Tomei, P. A. Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. **Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios**, ISSN 1984-3372, v. 7, n. 1, 2014.
- _____. Greater Access to Credit for Small and Micro Enterprises: Building trust in a Guarantee Fund. In: **Congresso do Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración CLADEA 2015**, Viña del Mar. Anais do Congresso do Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, 2015.
- _____. Managing risks and stakeholders in the design of a new financial product. **International Journal of Innovation (IJI Journal)**, v. 4, n. 2, p. 59-70, São Paulo, 2016.
- Lederman, D.; Messina, J.; Pienknagura, S. e Rigolini, J. **El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación**. World Bank Publications, 2014.
- Machado, L.; Parreiras, M. A. e Peçanha, V. R. Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego nas empresas de menor porte. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 5-42, 2011.
- Martini, R. A. e Teixeira, L. A. S. *Head/tail breaks*: uma proposta metodológica para a classificação de dados regionalizados dos fluxos do Cartão BNDES. **Revista do BNDES**, n. 45, junho, 2016.
- Martins, L. V. Análise do apoio indireto à inovação pelo BNDES. **O Eco da Graduação**, v. 1, n. 2, 2017.
- Medrado, A. e Rivera, R. Avaliação do apoio do BNDES ao setor de software e serviços de TI. **BNDES Setorial**, n. 38, p. 329-372, 2013.
- Menegário, A. H. **Determinantes da disponibilidade de crédito de longo prazo no Brasil: uma análise da linha Finem do BNDES**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo (USP), Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), Programa de Economia Aplicada, Piracicaba, 2012.
- Nogueira, M. O. **O panorama das políticas públicas federais brasileiras voltadas para empresas de pequeno porte**. IPEA, texto para discussão n. 2.217, Rio de Janeiro, 2016a.
- _____. Cartão BNDES: inovação no apoio às MPMEs. **Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, p. 25, 2016b.
- _____. **A problemática do dimensionamento da informalidade na economia brasileira**. IPEA, texto para discussão n. 2221, Brasília, 2016c.

- OECD. **Financing SMEs and entrepreneurs 2016: an OECD scoreboard**. OECD Publishing, Paris, 2017.
- Palmeira, E.; Rocha, G. e Brito, M. Gestão financeira nas microempresas. **Revista de Economia**, n. 153, 2011.
- Pavitt, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, v. 13, pp. 343–373, 1984.
- Pieron, J. P.; Pereira, R. O. e Machado, L. Metodologia de monitoramento e avaliação do BNDES: uma aplicação para o programa BNDES Profarma. **BNDES Setorial**, n. 33, p. 315-348, 2011.
- Santos, C. A. **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), 2016.
- SEBRAE. **Relatório Especial – “Bancarização das MPE”**. Sebrae, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Brasília. Novembro, 2015b.
- _____. **Financiamento dos pequenos negócios no Brasil**. Sebrae, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Checon Pesquisa. Brasília. Outubro, 2016a.
- _____. **Sobrevivência das empresas no Brasil**. Sebrae, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Brasília. Outubro, 2016b.
- _____. **Máquina de Cartão**. Sebrae, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Checon Pesquisa. Brasília. Outubro, 2016c.
- _____. **Boletim Estudos e Pesquisas**, n. 56, fevereiro. 2017.
- SEBRAE-BCB. **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.
- Torniziello Filho, W. L. **Análise do financiamento das empresas de micro, pequeno e médio porte: lógica de atuação e distribuição regional dos recursos creditícios do BNDES**. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.
- Torres Filho, E. T. Mecanismo de direcionamento do crédito, bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. In Ferreira, F. M. R. e Meirelles, B. B. (org). **Ensaio sobre Economia Financeira**. Imprinta Express Gráfica e Editora, Rio de Janeiro, 2009.
- Valor Econômico. **Bancos cooperativos crescem e figuram entre os 20 maiores**. Edição do dia 02 de maio de 2014.
- Valor Econômico. **Cartão BNDES será aceito em plataforma da B2W**. Edição do dia 30 de março de 2017.
- Valor Econômico. **BNDES pode elevar subsídio em capital de giro para empresa média**. Edição do dia 26 de junho de 2017a.
- Valor Econômico. **Empréstimo do BNDES deve ser automatizado**. Edição do dia 26 de junho de 2017b.
- Valor Econômico. **Raballo quer elevar desembolsos para R\$ 100 bi este ano**. Edição do dia 27 de junho de 2017.

Anexos

Anexo 1

Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por setores e por porte, 2007-2016

(Em porcentagens)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Média	38	39	30	30	29	27	25	25	22	24
Agropecuária	4	3	3	4	5	5	8	8	11	14
Indústria extrativa	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
Indústria de transformação	21	20	19	26	26	35	29	24	25	22
Utilidades públicas	4	10	7	1	3	2	1	2	5	6
Construção	6	6	7	8	7	9	8	9	6	4
Comércio	4	5	8	9	9	13	13	13	13	15
Transporte	53	50	49	45	43	28	32	34	24	24
Outros serviços	7	5	6	6	7	7	8	11	14	14
Pequena	22	24	24	23	24	25	26	27	27	26
Agropecuária	59	50	41	28	22	26	32	31	41	61
Indústria extrativa	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0
Indústria de transformação	4	5	5	6	9	12	10	9	9	6
Utilidades públicas	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
Construção	2	2	2	3	3	4	4	4	3	2
Comércio	5	5	9	10	17	25	22	23	24	16
Transporte	27	34	37	48	41	21	22	22	11	8
Outros serviços	3	4	5	6	7	10	8	9	11	7
Micro	41	37	45	47	47	48	48	48	51	50
Agropecuária	2	2	2	10	15	20	24	23	30	43
Indústria extrativa	2	2	1	2	1	1	1	1	1	0
Indústria de transformação	16	13	13	15	16	20	17	15	16	12
Utilidades públicas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Construção	7	7	7	8	7	8	7	7	6	3
Comércio	9	9	13	11	12	18	18	19	20	17
Transporte	55	61	56	48	42	24	24	24	15	12
Outros serviços	8	6	8	6	7	8	7	9	11	10

Fonte: elaboração própria a partir de dados do BNDES.

Anexo 2

Distribuição dos desembolsos do BNDES para as MPMEs, por linhas de crédito por porte, 2007-2016

(Em porcentagens)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Média	38	39	30	30	29	27	25	25	22	24
Bndes Automático	15	17	20	15	17	30	21	14	19	29
Bndes Finame	68	61	64	73	68	57	65	67	48	36
Bndes Finame Agrícola	1	1	1	2	3	3	5	6	9	11
Bndes Finame Leasing	8	7	3	1	1	0	0	0	0	0
Bndes Finem	6	12	7	1	4	2	2	3	6	7
Bndes Merc Capitais	1	1	1	1	0	1	1	1	2	4
Bndes Microcrédito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bndes Não Reemb	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Bndes Exim	1	0	1	3	2	1	1	1	0	0
Cartão Bndes	1	1	4	3	4	5	5	7	14	12
Pequena	22	24	24	23	24	25	26	27	27	26
Bndes Automático	31	20	20	9	10	13	10	12	22	40
Bndes Finame	32	39	41	57	51	39	42	40	18	11
Bndes Finame Agrícola	29	30	24	19	15	18	24	21	20	25
Bndes Finame Leasing	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Bndes Finem	2	3	1	0	0	1	0	0	1	0
Bndes Merc Capitais	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Bndes Microcrédito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bndes Não Reemb	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1
Bndes Exim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cartão Bndes	4	5	12	13	23	29	23	27	38	24
Micro	41	37	45	47	47	48	48	48	51	50
Bndes Automático	7	6	6	6	11	18	10	7	11	22
Bndes Finame	77	81	74	75	62	51	55	54	32	20
Bndes Finame Agrícola	1	1	0	7	11	15	21	21	26	32
Bndes Finame Leasing	7	4	2	1	1	0	0	0	0	0
Bndes Finem	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1
Bndes Merc Capitais	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bndes Microcrédito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bndes Não Reemb	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2
Bndes Exim	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Cartão Bndes	5	6	15	10	13	15	13	17	29	23

Fonte: elaboração própria com dados do BNDES.

DOCUMENTOS DE PROTEÇÃO

Este documento foi comissionado como parte do projeto da CEPAL para promover a inclusão financeira de pequenas e médias empresas (PMEs) através das 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 da América Latina. Este relatório responde ao caso particular brasileiro, a fim de avaliar a inclusão financeira das PMEs brasileiras por meio de indicadores que mensurem o acesso, o uso e a qualidade dos instrumentos empregados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de examinar estes instrumentos, com o foco no apoio à inovação financeira, com exemplos notáveis como o Cartão BNDES e o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI). Da mesma forma, o documento discute a complementaridade entre a atuação do BNDES e os bancos privados e as instituições financeiras multilaterais no direcionamento de melhoria da inclusão financeira das PMEs.

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org