

APOIO ÀS MPMES NA CRISE DA COVID-19

Desafios do financiamento para
resiliência e recuperação



Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de
Desenvolvimento

Apoio às MPMEs na crise da Covid-19: desafios do financiamento para resiliência e recuperação / coordenação do projecto, Maria Netto, Cristiane Viturino; coordenação técnica, Rodrigo Porto, Andrej Slivnik.

p. cm. — (Monografia do BID ; 893)

Inclui referências bibliográficas.

1. Microfinance-Brazil. 2. Small business-Brazil-Finance. 3. Coronavirus infections-Economic aspects-Brazil. I. Netto, Maria, coordenadora. II. Viturino, Cristiane, coordenadora. III. Porto, Rodrigo, coordenador. IV. Slivnik., Andrej, coordenador. V. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Conectividade, Mercados e Finanças. VI. Associação Brasileira de Desenvolvimento. VII. Série.

IDB-MG-893

Códigos JEL: D2, E2, G2, J10

Palavras chave: micro empresas, pequenas empresas, médias empresas, MPME, financiamento bancário, produtividade, resiliência, COVID-19, bancos públicos, instituições financeiras de desenvolvimento, mercado de crédito, inclusão financeira, Sistema Nacional de Fomento

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida a arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID, serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não estão autorizados como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Apoio às MPMEs na crise da COVID-19 Desafios do financiamento para resiliência e recuperação

Esta monografia analisa o impacto da pandemia da COVID-19 nas micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) brasileiras, e o papel do Sistema Nacional de Fomento (SNF) para a implementação de medidas visando ao aumento da resiliência e à recuperação do segmento. O estudo argumenta que a crise econômica decorrente da pandemia da COVID-19 atingiu as MPMEs brasileiras em situação ainda mais delicada do que usualmente se reconhece. A participação expressivamente menor do segmento no total da carteira de crédito do sistema financeiro nacional, o percentual mais alto em modalidades de crédito inapropriadas e as taxas de juros e de inadimplência mais elevadas se combinaram com a piora abrupta e acentuada na percepção de risco das instituições financeiras e causaram, de imediato, “empçoamento” de recursos para empresas de menor porte, a despeito dos esforços governamentais no relaxamento da política monetária e no estabelecimento de linhas de crédito com recursos fiscais. Por outro lado, a ação contracíclica das instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) integrantes do SNF foi de grande relevância para atender às necessidades das MPMEs e possibilitar alternativas que viabilizassem a destinação adequada dos recursos, em condições apropriadas. O estudo identifica a importância de que o SNF apoie negócios de menor porte com potencial de crescimento e encadeamento em cadeias mais dinâmicas, tendo em conta seu mandato institucional, a importância das MPMEs em termos de geração de postos de trabalho e renda, e a busca por níveis mais elevados de produtividade. O estudo defende a necessidade de foco e coordenação entre os programas oficiais adotados, de forma a equacionar os dilemas entre vulnerabilidade e viabilidade no financiamento às MPMEs, provendo alternativas que aliem as necessidades emergenciais de recuperação à promoção do aumento da produtividade e da resiliência do segmento a futuras crises.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)



Maria Netto
mnetto@iadb.org
Coordenação do projeto



Rodrigo Porto
rodrigope@iadb.org
Coordenação técnica

Colaboradores



Luciano Schweizer



Rafael Cavazzoni Lima



Eduardo Sierra

Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE)



Cristiane Viturino
cviturino@abde.org.br
Coordenação do projeto



Andrej Slivnik
andrej@abde.org.br
Coordenação técnica

Equipe técnica



Flávia Moraes e Silva



Késia Braga

SUMÁRIO

Siglas e abreviações.....	06
Sumário executivo.....	07
De que trata este documento?.....	10
Capítulo 1. Desafios de produtividade e gargalos de financiamento em MPMEs no Brasil.....	11
As micro, pequenas e médias empresas no Brasil.....	11
<i>Caracterização geral das MPMEs brasileiras.....</i>	<i>11</i>
<i>Desafios de produtividade e resiliência.....</i>	<i>16</i>
O financiamento às MPMEs brasileiras.....	22
<i>Contexto geral do financiamento no Brasil (2015–2019).....</i>	<i>22</i>
<i>O financiamento às MPMEs no ciclo recente do mercado de crédito.....</i>	<i>25</i>
<i>Gargalos de acesso a financiamento por MPMEs.....</i>	<i>27</i>
Capítulo 2. Crise da COVID-19 e o papel do Sistema Nacional de Fomento.....	35
Impactos da crise da COVID-19 nas MPMEs brasileiras.....	35
<i>Contexto geral.....</i>	<i>35</i>
<i>Canais de transmissão e impacto nas MPMEs.....</i>	<i>36</i>
<i>Evidências preliminares dos impactos setoriais.....</i>	<i>37</i>
Desafios de médio e longo prazos.....	42
<i>Resiliência e recuperação: o SNF e as MPMEs na crise da COVID-19.....</i>	<i>45</i>
<i>O papel do financiamento no combate aos efeitos da crise sobre MPMEs.....</i>	<i>46</i>
<i>O Sistema Nacional de Fomento e o apoio às MPMEs.....</i>	<i>50</i>
Considerações finais e desafios à frente.....	61
Anexo.....	64

Siglas e abreviações

ABDE	Associação Brasileira de Desenvolvimento
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Cempre	Cadastro Central de Empresas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
COVID-19	Doença causada pelo coronavírus 2019
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFD	Instituições financeiras de desenvolvimento
LOA	Lei orçamentária anual
MPMEs	Micro, pequenas e médias empresas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
OVE	Escritório de Avaliação e Supervisão (Office of Evaluation and Oversight)
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PIB	Produto interno bruto
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
ROB	Receita operacional bruta
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SNF	Sistema Financeiro de Fomento
UFs	Unidades da federação

SUMÁRIO EXECUTIVO

É fato conhecido que as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) são importantes geradoras de emprego e renda na economia brasileira. De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018, os estabelecimentos formalizados da iniciativa privada com até 249 funcionários — ou seja, micro, pequenas e médias empresas, na classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) — representavam 99,8% do número total de empresas, 58% dos postos de trabalho formalizados e 44,3% da massa salarial do trabalho formal no país. A relevância do segmento se reflete em todas as regiões, ainda que haja maior participação relativa no Sul e no Sudeste, bem como em todos os setores econômicos, sendo especialmente importante para o comércio varejista.

A despeito de sua relevância, o que se observa no Brasil é que as MPMEs se defrontam historicamente com dificuldades de desenvolvimento, enfrentando obstáculos para alcançarem ganhos de produtividade e capacidade de resiliência a crises econômicas. A tendência de as MPMEs apresentarem produtividade inferior à de empresas de maior porte é esperada, uma vez que a intensidade de capital que caracteriza as grandes empresas normalmente as conduz à utilização de tecnologias poupadoras de mão de obra. No entanto, discrepâncias na produtividade levam a um quadro no qual as empresas de menor porte se articulam precariamente com as cadeias produtivas mais dinâmicas, afetando não apenas seu próprio potencial de crescimento e desenvolvimento, como também o do país.

Reduzir as disparidades nas restrições enfrentadas por empresas desse porte *vis-à-vis* grandes empresas pode contribuir, por exemplo, para nivelar o “campo de jogo”, atingindo setores responsáveis pela maioria dos postos de trabalho no Brasil. No caso de acesso a crédito, uma política com

foco em elevar a produtividade aumenta a probabilidade de que MPMEs com vantagens competitivas consigam entrar, estabelecer-se e crescer no mercado, além de melhorar sua capacidade de resiliência a momentos de crise. O financiamento surge como elemento essencial, tendo em vista seu potencial para apoiar o segmento com os recursos necessários para a superação de muitos dos desafios enfrentados.

O papel destacado do financiamento para a obtenção de ganhos de produtividade em MPMEs explicita-se por fatores como: (i) dependência relativamente maior de crédito para liquidez, dada a estrutura financeira mais frágil das empresas do segmento, sensíveis mesmo a pequenas flutuações cíclicas; (ii) necessidade de recursos para modernização produtiva e adoção de práticas inovadoras em produtos e processos gerenciais; e (iii) apoio para inserção em cadeias produtivas mais dinâmicas. Essa forma de investimento, contudo, necessita de um capital comprometido com o longo prazo, para garantir que as inovações possam ser bem-sucedidas.

A despeito da importância do crédito para a elevação da produtividade das MPMEs, o segmento ainda enfrenta obstáculos estruturais no Brasil, relativos a problemas de inclusão financeira e adequação. O tema, conhecido na literatura especializada, é usualmente abordado a partir de duas ópticas. De um lado, as MPMEs têm dificuldade em acessar outras modalidades de crédito, recorrendo a linhas menos burocráticas, mas que oferecem condições extremamente inadequadas para o financiamento de seus negócios. Por outro lado, as características apresentadas podem também refletir falta de conhecimento das linhas de crédito disponíveis com condições adequadas.

Nesta monografia, avaliamos a evolução do mercado de crédito para MPMEs no período entre 2015 e 2019, momento de importantes

transformações no sistema financeiro brasileiro, relacionadas principalmente ao avanço do mercado de capitais e à redução da participação de instituições financeiras públicas na oferta de recursos. Para o segmento das MPMEs, essas transformações agravaram os entraves estruturais frequentemente observados pela literatura, seja na piora da adequação, seja na maior dificuldade de acesso a linhas de crédito para financiamentos, modalidade mais relevante para a promoção da produtividade. A retração na oferta de recursos para investimentos, reflexo da menor participação das instituições financeiras públicas, não foi compensada pelo financiamento via mercado de capitais, como observou-se para as grandes empresas. Além disso, o período foi marcado por uma crise econômica, seguida de tímida recuperação, que afetou duramente as condições gerais da economia, com impactos agudos sobre os negócios de menor porte.

O argumento apresentado neste estudo, portanto, sugere que a crise econômica decorrente da pandemia da COVID-19 atingiu as MPMEs brasileiras em situação ainda mais delicada do que usualmente se reconhece. A participação expressivamente menor do segmento no total da carteira de crédito do sistema financeiro nacional, o percentual mais alto em modalidades de crédito inapropriadas e as taxas de juros e de inadimplência mais elevadas se combinaram com a piora abrupta e acentuada na percepção de risco das instituições financeiras e causaram, de imediato, “empocamento” de recursos para empresas de menor porte, a despeito dos esforços governamentais no relaxamento da política monetária e no estabelecimento de linhas de crédito com recursos fiscais.

Tendo em vista as peculiaridades da crise decorrente da COVID-19, a oferta de capital

de liquidez para suportar a continuidade de negócios atingidos por medidas de isolamento social se tornou essencial para conservar o tecido produtivo brasileiro, especialmente no caso das MPMEs. No entanto, as incertezas quanto à duração da pandemia implicaram condições particulares para linhas emergenciais de giro, com necessidade de prazos mais alongados e períodos de carência estendidos. Além das restrições de oferta em função do empocamento de recursos, a mitigação dos efeitos da crise sobre o segmento teve de se haver com os problemas estruturais de adequação.

A ação contracíclica das instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) integrantes do Sistema Nacional de Fomento (SNF) foram, nesse sentido, de grande relevância para atender às necessidades de MPMEs e possibilitar alternativas que viabilizassem a destinação dos recursos para a ponta, nas condições adequadas. Bancos públicos e de desenvolvimento nacionais e subnacionais, além de agências de fomento, comprometeram R\$ 223,6 bilhões de recursos de diferentes fontes para o enfrentamento da crise. Na maior parte, as iniciativas apresentadas tiveram como finalidade: (i) financiamentos específicos para o setor de saúde; (ii) renegociação de dívidas ativas; (iii) melhoria de condições em linhas já existentes, principalmente no alongamento dos prazos e carências; (iv) lançamento de linhas específicas, com novos recursos; e (v) aprimoramento e ampliação de recursos em instrumentos garantidores.

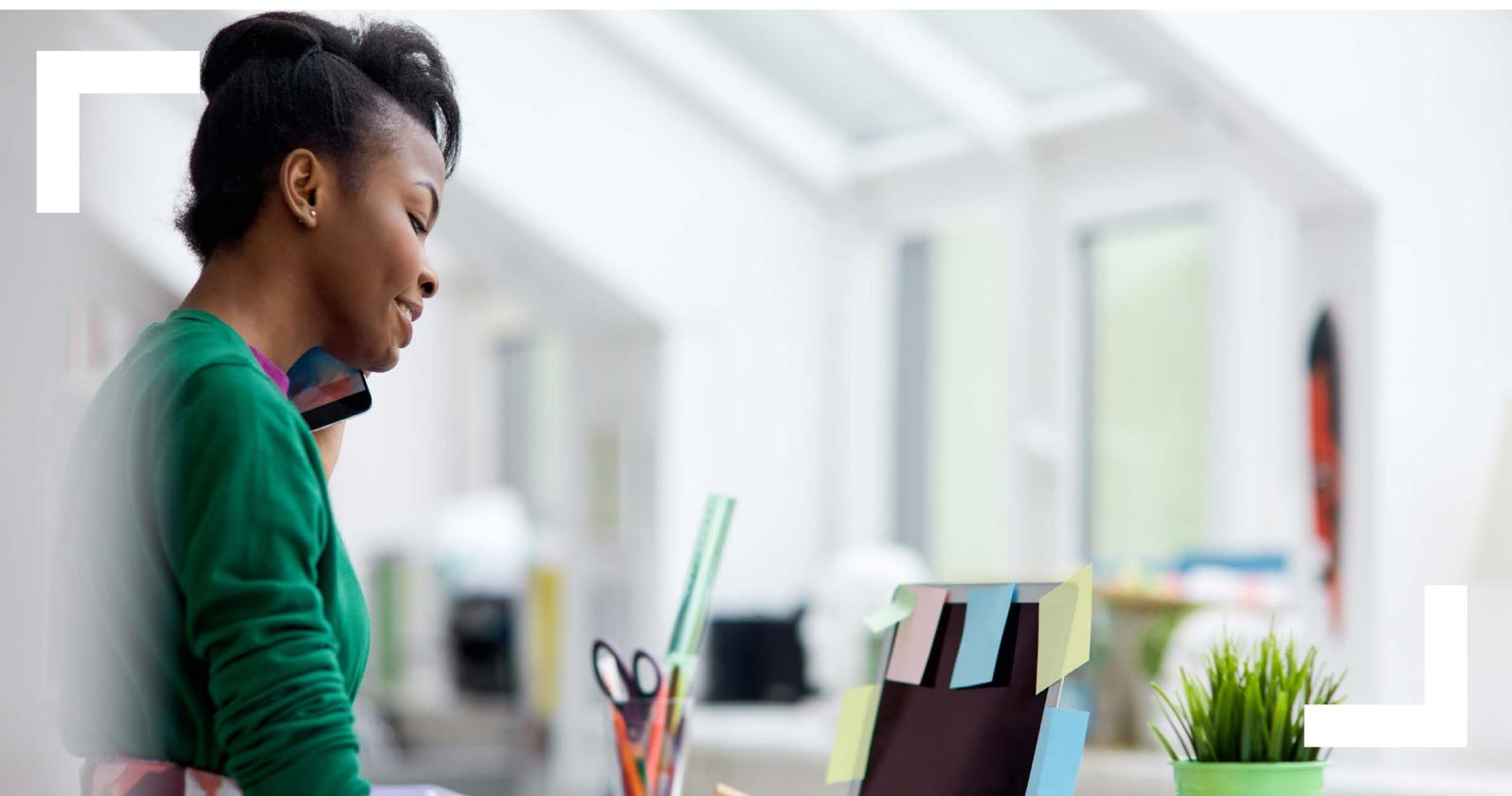
A atuação contracíclica do SNF pode ser justificada pelos seguintes fatores: (i) o alinhamento de seus mandatos ao interesse público de preservar o tecido produtivo diante dos impactos da crise; (ii) a *expertise* acumulada no financiamento a setores e segmentos estratégicos, o que lhe permite “focalizar” a destinação

de recursos emergenciais àqueles com maior necessidade, e também melhor capacidade de reação e recuperação; (iii) a capilaridade e regionalidade de suas estratégias de atuação, permitindo que os recursos alcancem a ponta das cadeias, adaptados às particularidades locais; (iv) a experiência em gestão de fundos e programas públicos, usualmente mobilizados por medidas governamentais de combate às crises; e (v) a capacidade de tolerar mais riscos e manter prazos mais alongados, tendo em vista as características relativamente mais “pacientes” de suas posições passivas.

As características essenciais do SNF tornam as instituições que o compõem instrumentos privilegiados de atuação emergencial e de longo prazo para a superação da crise desencadeada pela COVID-19 e seus impactos sobre as MPMEs, ainda que as medidas contracíclicas adotadas enfrentem dilemas importantes. Como conciliar os esforços de conservação do tecido produtivo com os objetivos gerais de elevação da produtividade do segmento? Por um lado, a presente monografia identifica claramente a importância de que o SNF apoie negócios

de menor porte com potencial de crescimento e encadeamento em cadeias mais dinâmicas. Por outro lado, tendo em vista a importância do segmento em termos de geração de postos de trabalho e renda, não se pode subestimar a necessidade de socorrer mesmo as MPMEs com maiores dificuldades de atingir níveis mais elevados de produtividade.

Para o SNF, o desafio consiste em ajustar seus instrumentos financeiros para atender a esse duplo objetivo: (i) reduzir o empoçamento de recursos para garantir que cheguem à ponta e contribuam para conservar e recuperar o tecido produtivo; e (ii) aprimorar as condições de adequação do crédito oferecido, de modo a que seja mais conducente a investimentos em inovação e ganhos de produtividade. Nesse sentido, o estudo defende a necessidade de foco e coordenação entre os programas adotados, de forma a equacionar os dilemas entre vulnerabilidade e viabilidade do financiamento a MPMEs no país, provendo alternativas que aliem as necessidades emergenciais de recuperação à promoção de iniciativas que elevem a produtividade e resiliência do segmento a futuras crises.



DE QUE TRATA ESTE DOCUMENTO?

A crise sanitária decorrente da COVID-19 produziu grande impacto sobre o funcionamento e a perspectiva de sobrevivência de MPMEs no país. De um lado, as políticas de isolamento restringem a possibilidade de utilização de mão de obra e interrompem cadeias de fornecimento. Por outro lado, o fechamento de estabelecimentos e a queda no consumo, potencializada também pela diminuição abrupta da renda agregada e pelo aumento das incertezas, reduz o faturamento e eleva riscos à economia.

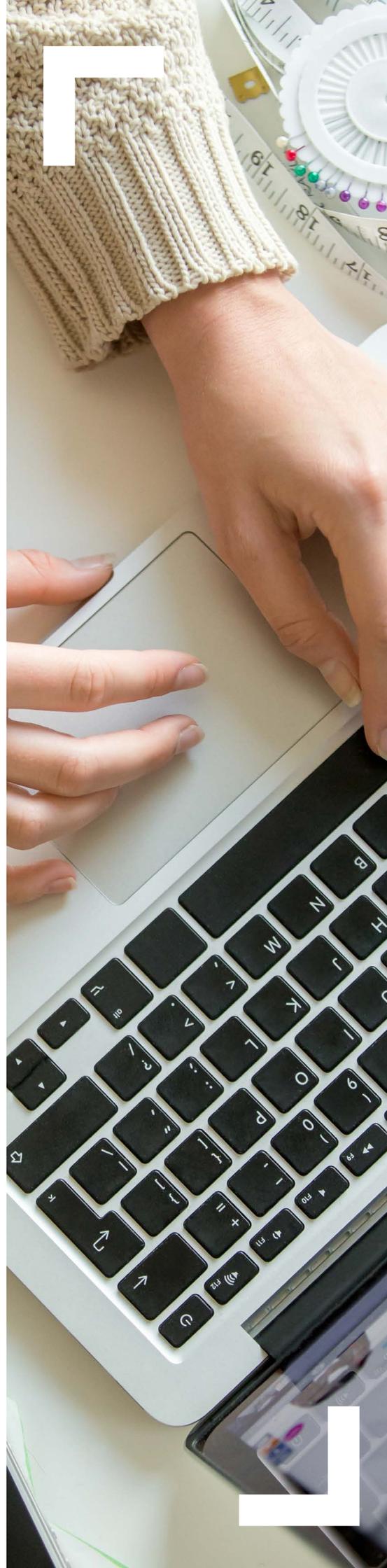
Nessa perspectiva, este documento tem um duplo objetivo:

(i) analisar como a estrutura de financiamento bancário em vigor para o segmento das MPMEs pode impactar a produtividade e resiliência desse segmento a crises, como a que decorre da COVID-19, fragilizando o desenvolvimento socioeconômico do país; e (ii) discutir o papel do Sistema Nacional de Fomento (SNF) no apoio ao segmento, tendo em vista a necessidade de se prover liquidez para assegurar a sobrevivência das empresas no curto prazo, condições de investimento para viabilizar a adaptação de negócios a partir da desejável recuperação econômica e melhoria das condições gerais de adequação dos serviços financeiros ofertados.

Para tanto, o documento está estruturado da seguinte forma:

a) no primeiro capítulo, são discutidas as **características das MPMEs**, bem como a **estrutura de financiamento bancário para o segmento** no Brasil, com ênfase sobre **desafios para obter ganhos de produtividade e resiliência a períodos de crise**. A primeira seção discute a importância das MPMEs para a sociedade e a economia nacional, com as implicações sobre a geração de emprego e renda, bem como sobre a capacidade de resiliência e produtividade da economia como um todo. A segunda seção apresenta o cenário recente do financiamento a MPMEs no Brasil, permitindo análise sobre os entraves ainda existentes em termos de oferta de recursos, condições de acesso e adequação;

b) no segundo capítulo, avalia-se o **impacto da pandemia da COVID-19 sobre as MPMEs** brasileiras e as medidas governamentais adotadas para apoiar o segmento, com ênfase nas **ações promovidas no âmbito do Sistema Nacional de Fomento (SNF)**. A primeira seção explora os impactos da crise da pandemia da COVID-19 sobre o segmento das MPMEs, comparando diferentes pesquisas realizadas, com cortes setoriais e regionais. A última seção discute o papel das instituições do SNF para mitigar os efeitos da crise e promover condições para o aumento da produtividade e da resiliência das MPMEs, de modo a apoiar a recuperação econômica em face dos desafios atuais.



CAPÍTULO 1

DESAFIOS DE PRODUTIVIDADE E GARGALOS DE FINANCIAMENTO EM MPMEs NO BRASIL

As micro, pequenas e médias empresas no Brasil

Esta seção tem por objetivo apresentar o panorama geral do segmento de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) no Brasil, levando em conta fatores espaciais, sociais e econômicos, de modo a traçar uma caracterização que contribua para a compreensão dos impactos da crise da COVID-19 sobre o segmento. Desde logo, destaca-se como característica marcante a elevada heterogeneidade inter e intrassetorial das MPMEs brasileiras, observada tanto em termos do binômio formalidade/informalidade dos negócios, quanto de sua produtividade e capacidade de interligação com cadeias produtivas mais dinâmicas.

Caracterização geral das MPMEs brasileiras

Pode-se afirmar que não há um critério consensual na literatura internacional a respeito da classificação de MPMEs, havendo distinções relevantes entre países e, inclusive, casos de países com mais de um tipo diferente de classificação. Este é, portanto, o primeiro obstáculo para a produção de diagnósticos precisos sobre o segmento. No Brasil, há diferentes formas de classificação, decorrentes da heterogeneidade intrassetorial das empresas de menor porte, segmento que abarca desde negócios de alta complexidade tecnológica e gerencial, totalmente formalizados, até empresas dedicadas a atividades menos complexas, com taxas elevadas de informalidade.

Usualmente, as MPMEs brasileiras são definidas a partir de duas metodologias distintas, ou de uma combinação de ambas, sendo elas: (i) a receita operacional bruta (ROB) anual; e (ii) o número de empregados vinculados.

Para as classificações que utilizam a ROB, os critérios para segmentação por porte são os mesmos, uma vez que compartilham a mesma base legal. No caso das metodologias por número de empregos, há diversas possibilidades de recorte, definidas pelo órgão produtor dos dados ou conforme o setor de atividade das empresas.

A classificação pela ROB foi estabelecida pelo marco legal das microempresas e empresas de pequeno porte (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006) e pela legislação que determina os critérios para identificação de grandes empresas (Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007). Essa classificação é utilizada, por exemplo, no Sistema de Informação de Crédito (SCR) do Banco Central do Brasil (BCB), sendo a referência das instituições financeiras nacionais, inclusive as de desenvolvimento, na classificação de suas operações.

No caso da classificação segundo o número de vínculos empregatícios, a quantidade de empregados considerada para definir o porte das empresas varia de acordo com a especificidade das bases de dados ou mesmo das estratégias de análise das pesquisas. Os dados do Cadastro Central de Empresas (Cempre), administrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹, têm como referência as faixas de 0-9 empregados para microempresas, 10-49 para pequenas empresas, 50-249 para médias e mais de 250 para grandes.

Essa classificação é idêntica à utilizada pelas publicações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), divulgadas pelo Ministério da Economia.

¹ O Cempre do IBGE é atualizado anualmente, a partir das pesquisas econômicas anuais do IBGE, nas áreas de indústria, comércio, construção e serviços, e de registros administrativos, como a Relação Anual de Informações Sociais-RAIS.

Quadro 1. Classificação das empresas por porte, segundo número de empregados ou faturamento

Receita operacional bruta (ROB)		Número de empregados
Micro	menor que R\$ 360 mil	até 9
Pequena	R\$ 360 mil a R\$ 4,8 milhões	de 10 a 49
Média	R\$ 4,8 milhões a R\$ 300 milhões	entre 50 e 249
Grande	maior que R\$ 300 milhões	mais de 250

Fonte: BCB, IBGE, Lei Complementar nº 123 de 2006, Lei nº 11.638 de 2007

Trata-se da segmentação mais comumente utilizada na classificação por número de empregados.² O quadro 1 apresenta as segmentações usualmente utilizadas nas metodologias de classificação brasileiras. Na análise deste documento, a caracterização das MPMEs utiliza dados da RAIS — que excluem as empresas informais —, organizados segundo a classificação por número de empregados apresentada no quadro 1. Para

as análises referentes ao mercado de crédito, utilizam-se os dados do Painel DataSebrae, disponibilizados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e desenvolvidos em parceria com o BCB, organizados conforme a taxonomia por receita operacional bruta. Além dessas duas fontes principais, outros dados são utilizados pontualmente, tendo como referência as classificações descritas no quadro 2.

Quadro 2. Metodologias de classificação, segundo a base de dados

Pesquisa	Instituição	ROB	Empregados
Panorama Nacional de Crédito	Sebrae	x	
Financiamento dos Pequenos Negócios	Sebrae	x	
Cenário dos Pequenos Negócios	Sebrae	x	
Pesquisa de impacto da pandemia	Sebrae	x	
Perfil das MPEs 2018	Sebrae	x	
IF.Data	BCB	x	
Nota de Política Monetária*	BCB	x	
Cadastro Central de Empresas (CEMPRE)	IBGE		x
Pesquisa Anual dos Serviços (PAS)	IBGE		x
Pesquisa Industrial Anual (PIA)	IBGE		x
Pesquisa Anual do Comércio (PAC)	IBGE		x
Relação Anual de Informações Sociais	Min. da Economia		x

*A Nota de Política Monetária fornece apenas as informações agregadas para MPMEs, sem distinguir entre micro, pequenas e médias empresas.
Fonte: ABDE, a partir de notas metodológicas de BCB, IBGE, Sebrae e Ministério da Economia.

² Encontramos algumas classificações de porte por número de pessoas ocupadas que diferenciam os setores de serviços e comércio do setor industrial. Nesse caso, serviços e comércio usam a metodologia apresentada anteriormente e para o setor de indústria a classificação usa os seguintes parâmetros: microempresa, até 19 pessoas; pequena empresa, entre 20 e 99 pessoas; média empresa de 100 a 499 pessoas; e grande empresa, acima de 500 pessoas. Essa classificação era utilizada pelo Sebrae antes da instituição aderir à classificação por receita operacional bruta e pelo IBGE em alguns estudos.



EM 2018, AS MPMES REPRESENTAVAM 99,8% DO NÚMERO TOTAL DE EMPRESAS, 58% DOS POSTOS DE TRABALHO FORMALIZADOS E 44,3% DA MASSA SALARIAL DO TRABALHO FORMAL NO PAÍS



De imediato, os dados disponíveis sobre as MPMEs brasileiras destacam sua importante participação em termos de número de negócios em atuação, vínculos de emprego e geração de renda. De acordo com os dados da RAIS referentes ao ano de 2018, os estabelecimentos da iniciativa privada com até 249 funcionários representavam mais de 99,5% do número total

de empresas, 58% dos postos de trabalho formais e 44,3% da massa salarial do trabalho formal no país (tabela 1). Como mencionado, essa análise se refere exclusivamente às empresas e empregos formalizados, podendo diferir substancialmente caso fossem considerados também os negócios informais.

Tabela 1. Quantidade e participação de empresas, postos de trabalho gerados e massa salarial, por porte, 2018

	Empresas	%	Empregos formais	%	Massa salarial	%
Micro	3.230.614	83,6	8.247.444	17,7	13,86	10,4
Pequenas	528.117	13,7	10.165.791	21,8	21,92	16,4
Médias	86.695	2,2	8.620.948	18,5	23,33	17,5
MPMEs	3.845.426	99,5	27.034.183	58,0	59,11	44,3
Grandes	20.832	0,5	19.596.932	42,0	74,17	55,7
Total	3.866.258	100,0	46.631.115	100,0	133,28	100,0

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

Do ponto de vista da distribuição geográfica, o Sudeste concentra 48% das MPMEs brasileiras. A região responde por 50,3% do total de empregos e 54,2% da massa salarial gerada pelo segmento. As regiões Sul e Nordeste aparecem em seguida, representando, respectivamente, 21% e 16% do número de

MPMEs, 19,7% e 16,4% dos empregos gerados e 19,8% e 13,2% da massa salarial. Evidentemente, é preciso levar em consideração que essa distribuição reflete o elevado peso que os estados da região Sudeste — em particular São Paulo — têm na economia brasileira (tabela 2).

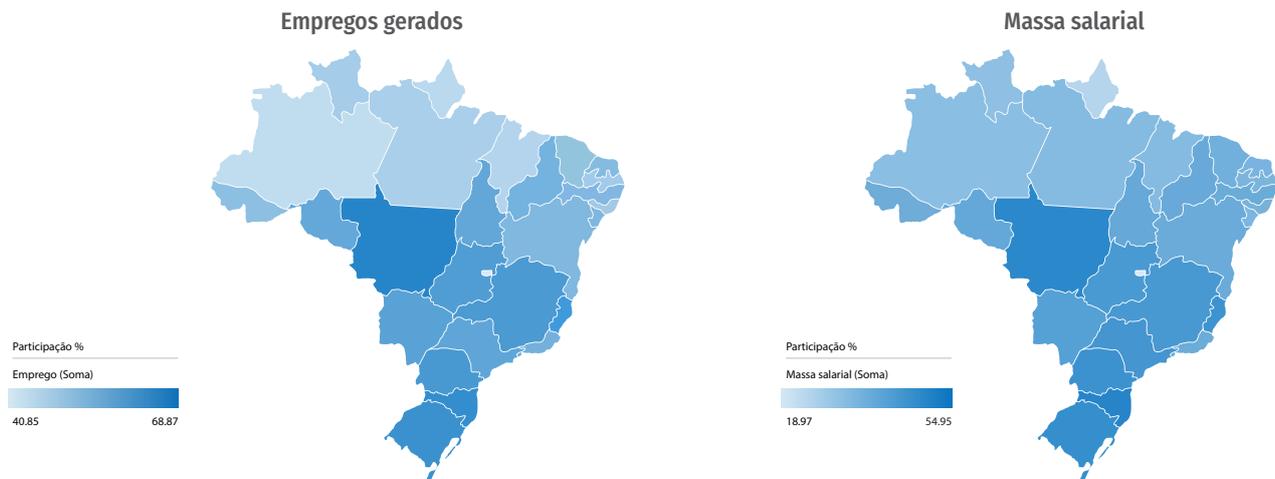
Tabela 2. Participação das MPMEs de cada região no total das MPMEs do Brasil, em %, 2018

Região	MPME Região / MPME Brasil			MPME / Total de empresas na região		
	Empresas	Empregos	Massa Salarial	Empresas	Empregos	Massa Salarial
Sul	21,4	19,7	19,8	99,6	64,8	51,9
Sudeste	48,0	50,3	54,2	99,5	59,4	46,4
Centro Oeste	9,9	8,8	8,5	99,6	56,9	35,6
Nordeste	16,2	16,4	13,2	99,3	51,3	38,4
Norte	4,4	4,77	4,3	99,2	48,3	34,8

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

Observando os dados desagregados por estado, os mapas apresentados na figura 1 mostram a participação das MPMEs no emprego e na massa salarial gerados em cada unidade da federação. Considerando-se o peso do segmento nas diversas regiões, observa-se, em primeiro lugar, que as MPMEs são relevantes em todas as categorias e localidades

analisadas. Destaca-se a região Sul, onde a presença do segmento chega a 64,8% dos empregos gerados e 51,9% da massa salarial. Sudeste e Centro-Oeste, respectivamente, também se destacam por forte participação de MPMEs em suas economias. Ambos os mapas revelam que, em geral, quanto mais ao Sul, maior o peso dessas empresas.

Figura 1. Participação do emprego e da renda gerados por MPMEs no total de empresas, em %, 2018

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

Deve-se ter em conta que essa presença relativamente maior de MPMEs nas regiões Sul e Sudeste diz respeito exclusivamente ao setor formal. A participação relativamente menos relevante do segmento nas regiões Norte e Nordeste pode também refletir a presença significativa de negócios de pequeno porte informais nessas regiões, não capturada pela base de dados utilizada.

Quanto aos setores de atividade econômica, os dados registram que o segmento é

preponderante em todos os setores econômicos, permanecendo acima de 50% dos empregos gerados em 60 dos 88 setores existentes na economia brasileira, e representando pelo menos 50% da massa salarial paga aos empregados em 54 setores.³ A tabela 3 apresenta a distribuição das MPMEs nos setores selecionados que mais concentram os estabelecimentos, os postos de trabalho formais e a contribuição para a massa salarial no Brasil.

Tabela 3. Participação de setores selecionados no total de empresas, empregos e massa salarial das MPMEs no Brasil, em %, 2018

Setores	Empresas	Empregos	Massa salarial
Comércio varejista	29,1	22,9	17,3
Alimentação	6,0	5,4	3,8
Comércio por atacado	3,8	5,1	6,0
Educação	2,4	5,0	5,1
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	8,0	4,3	3,4
Transporte terrestre	3,0	3,7	3,6
Serviços para edifícios e atividades paisagísticas	4,5	3,6	2,9
Comércio e reparação de veículos automotores	4,8	3,4	3,2
Atividades de atenção à saúde humana	5,2	3,3	3,0
Construção de edifícios	2,0	2,5	2,2

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

³ Para determinação dos setores foi utilizada a metodologia da CNAE 2.0 com o segundo nível de abstração — nível Divisão.

Ressalta-se o setor de “Comércio varejista”, como o mais relevante, representando 29,1% do total de MPMEs, 22,9% dos empregos formais gerados pelo segmento e 17,3% da massa salarial. Alimentação, agricultura, demais atividades comerciais, transportes terrestres, saúde e educação registram também participações significativas, embora muito inferiores em relação às verificadas no comércio de varejo. A distribuição setorial observada em análises regionais (ver Anexo) aponta o comércio varejista como o setor mais significativo em todos os estados, registrando-se ainda elevada participação do setor de alimentação. No geral, observa-se maior concentração setorial no Norte e no Centro-Oeste, com participação expressiva de comércio varejista e agropecuária, havendo distribuição relativamente mais pulverizada entre os setores nas demais regiões.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o segmento das MPMEs é amplamente relevante na geração de emprego e renda em todas as regiões

do país e em todos os setores de atividade econômica. Do ponto de vista regional, sua participação é superior no Sudeste e no Sul, quando se consideram apenas as empresas formais, o que pode ser indicativo de níveis mais elevados de informalidade nas demais regiões.⁴ Analisando-se sua distribuição setorial, o comércio varejista concentra 29,1% das MPMEs brasileiras, participação que se confirma regionalmente.

Desafios de produtividade e resiliência

As MPMEs compõem um segmento heterogêneo e, ao mesmo tempo, capilarizado da economia brasileira, o que as torna importantes propulsoras da renda para a base da pirâmide socioeconômica. Por este motivo, elas são usualmente reconhecidas pelos impactos sociais que geram, em especial, quanto à redução das desigualdades.⁵ Entretanto, devem também ser compreendidas sob a óptica da sua contribuição para a transformação da estrutura econômica brasileira, sobretudo na



⁴ Segundo dados da PNAD Contínua, a taxa de informalidade no Brasil representou em torno de 40% da população ocupada nos últimos quatro anos, chegando em 2019 a 41,1%. Os estados do Norte e Nordeste se destacam pelas maiores taxas de informalidade. Eles representam a soma dos trabalhadores sem carteira, trabalhadores domésticos sem carteira, empregador sem CNPJ, conta própria sem CNPJ e trabalhador familiar auxiliar. Esses dados, então, corroboram a importância das empresas de pequeno porte na economia brasileira para geração de emprego e renda, uma vez que uma parcela desta estimativa são justamente essas empresas. Para maiores detalhes ver: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26913-desemprego-cai-em-16-estados-em-2019-mas-20-tem-informalidade-recorde>.

⁵ Nogueira, M.O. 2019. *Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no país*. Colaboração: Zucoloto, G.F. 2ª ed. rev. ampl. Brasília: IPEA.

agenda de elevação da produtividade. Sua presença marcante em diferentes setores e regiões do país é indicativa da contribuição sistêmica que poderia advir de ganhos no segmento.⁶

A baixa produtividade brasileira é reconhecida na literatura e diagnosticada como um problema proveniente da heterogeneidade estrutural da economia,⁷ que levaria o país a conviver com uma profunda disparidade entre os estratos de alta e baixa produtividade. Tal heterogeneidade é observada tanto entre diferentes setores como entre unidades produtivas de um mesmo setor, sendo apontada como um dos principais entraves da economia brasileira à promoção do desenvolvimento econômico.⁸

Em geral, as MPMEs apresentam produtividade inferior à de empresas de grande porte, pois a intensidade de capital que caracteriza as grandes empresas normalmente as conduz

à utilização de tecnologias poupadoras de mão de obra. As MPMEs, por sua vez, utilizam em maior medida tecnologias intensivas em trabalho, o que tem como consequência sua associação a setores de menor produtividade, como comércio e serviços.

O gráfico 1 utiliza dados da OCDE para comparar a produtividade do trabalho de diferentes países, segmentando-os por porte das empresas segundo a classificação por pessoal ocupado.⁹ O estudo mostra uma disparidade relevante na produtividade média das grandes empresas e dos demais estratos, evidenciando que todos os segmentos brasileiros possuem uma lacuna de produtividade significativa quando comparada à média dos países selecionados pela OCDE.¹⁰ A esse propósito, as maiores disparidades quanto à média dos resultados estão nas pequenas e médias empresas, apresentando uma diferença relativa de 50% e 47%, respectivamente.



⁶ Nogueira (2019), op.cit.

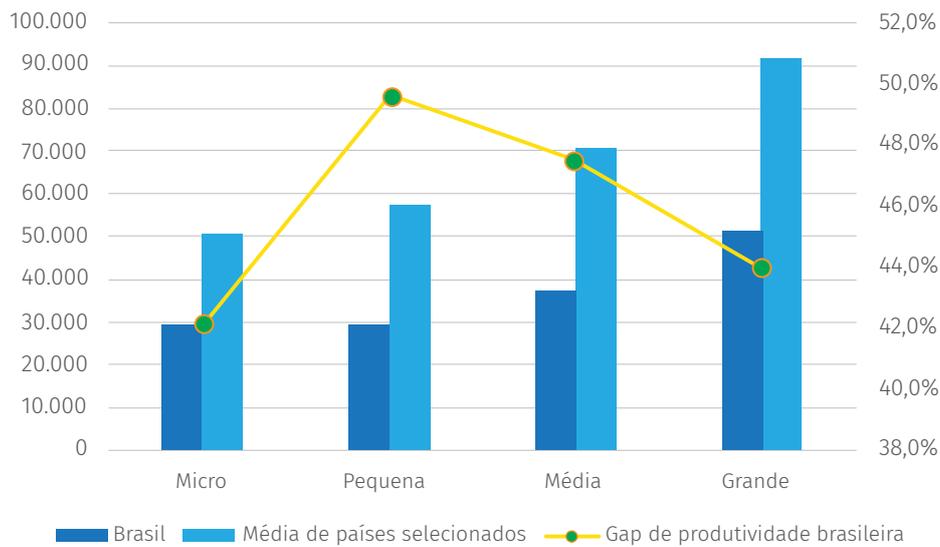
⁷ Nogueira (2019), op.cit.

⁸ Para uma revisão da literatura sobre a heterogeneidade estrutural brasileira, ver Nogueira (2019), op. cit.

⁹ OCDE. 2019. "Productivity in SMES and Large Firms". Em: OECD Compendium of Productivity Indicators 2019. OECD.

¹⁰ Os países que fazem parte do estudo são: Luxemburgo, Irlanda, Noruega, Dinamarca, Grã Bretanha, Suécia, Chechênia, Bélgica, Islândia, Áustria, Finlândia, Austrália, França, Alemanha, Holanda, Israel, Estônia, Itália, Espanha, Eslovênia, República Tcheca, Brasil, Hungria, Eslováquia, Portugal, Lituânia, Polônia, Letônia, Turquia, Grécia, México.

Gráfico 1. Produtividade do trabalho brasileiro comparada com a média de países selecionados por porte em US\$ (eixo primário) e diferença relativa em % (eixo secundário)

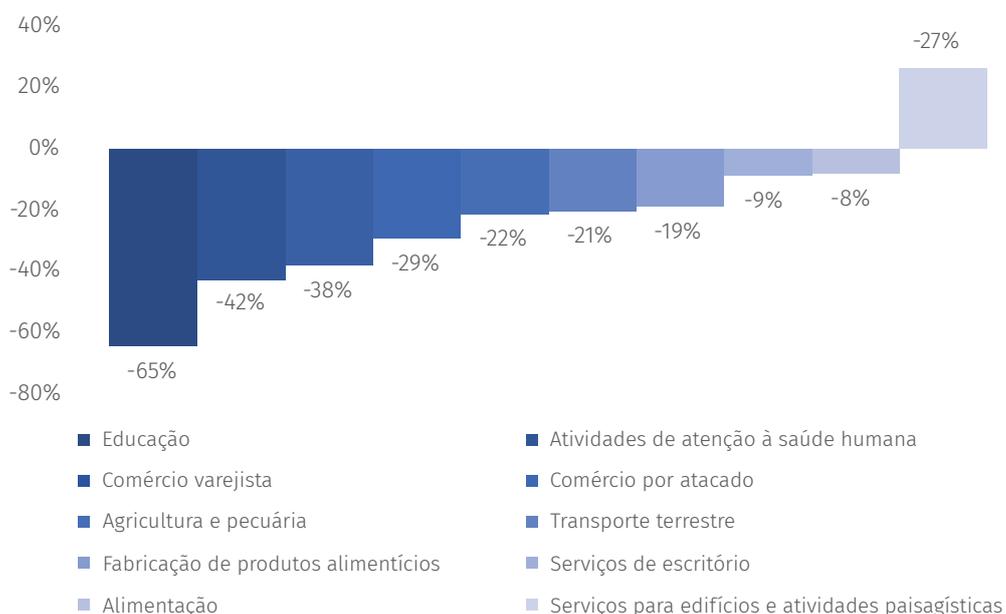


Fonte: OCDE, 2019. "Productivity in SMEs and Large Firms". Em: *OECD Compendium of Productivity Indicators 2019*. OECD. Elaboração da ABDE.
Nota: valor adicionado por pessoa empregada, em US\$, em valores correntes, 2016.

O gráfico 2 apresenta a lacuna existente entre o rendimento médio dos trabalhadores das MPMEs e das grandes empresas nos dez setores mais relevantes da economia brasileira.¹¹ Os dados mostram que a lacuna entre os rendimentos não é uniforme, havendo setores com diferenças significativas e outros em que a diferença é mais moderada ou até superior à das grandes empresas. Enquanto o setor de educação apresenta um diferencial negativo de

65%, as MPMEs do setor de serviços de edifícios e atividades paisagísticas pagam 27% acima das grandes empresas. O rendimento médio guarda alguma correlação, ainda que imperfeita, com a produtividade do trabalho. Dessa forma, a diferença de rendimentos pode ser interpretada como outro reflexo da heterogeneidade presente na estrutura produtiva brasileira, com desdobramentos setoriais dentro do próprio segmento das MPMEs.

Gráfico 2. Diferença entre os rendimentos médios do setor formal em 2018, em %



Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

¹¹ Os dez setores apresentados representam juntos 46% do total de empregos gerados.

Nesse quadro de elevada heterogeneidade, as empresas de menor porte encontram dificuldade para obter ganhos de produtividade e para acompanhar o progresso tecnológico dos estratos mais dinâmicos da economia brasileira, articulando-se de maneira precária com cadeias produtivas de ponta. Apesar da participação elevada no número total de empresas e postos de trabalho no Brasil, as MPMEs (excluindo-se as médias) respondiam por apenas 29,5% do valor adicionado ao PIB e 0,5% do valor total exportado pelas empresas brasileiras,¹² segundo dados do Sebrae Nacional. Tais entraves reduzem não apenas seu próprio potencial de crescimento e desenvolvimento, como também o do país.

Sob a óptica macroeconômica, os desafios do segmento têm sido agravados pelas crises recorrentes e o baixo crescimento, que contribuem para a manutenção da baixa produtividade e para a menor diversificação produtiva. Estudos evidenciam que as MPMEs são mais sensíveis às flutuações econômicas, sobretudo pelo fato de encontrarem maior restrição para acessar o mercado de crédito,¹³ o que prejudica o ritmo de crescimento econômico no médio e no longo prazo, levando a um círculo vicioso. O segmento enfrenta, portanto, não apenas desafios para obter ganhos de produtividade, como também se mostra mais vulnerável a crises, possuindo menor resiliência a choques econômicos adversos.

No entanto, há espaço significativo para a implantação de políticas públicas de incremento da produtividade nas empresas de menor porte no Brasil, com impactos dinamizadores sobre toda a economia. Existem atualmente várias iniciativas que buscam

impulsionar o segmento, ligadas a regimes tributários diferenciados e simplificados, processos de registro simplificados e tratamento diferenciado nas compras governamentais,¹⁴ bem como políticas de financiamento direcionadas pelos governos federal e estaduais.¹⁵ Ainda assim, dois desafios centrais permanecem: (i) coordenação entre os programas adotados, de forma a impulsionar o aumento da produtividade das MPMEs em conjunto com uma visão que reduza as desigualdades existentes no Brasil; e (ii) reconhecimento do papel econômico, e não meramente social, que podem desempenhar.

As temáticas da produtividade e da resiliência são, portanto, aspectos centrais e indissociáveis para políticas de apoio às MPMEs brasileiras. A atenção da política pública para o segmento deve levar em consideração inovações impulsionadoras da produtividade, mesmo diante de crises como a atual. O socorro imediato deve estar alinhado a medidas promotoras de um ambiente que facilite a incorporação do avanço tecnológico, direcionando-o para o incremento da produtividade e disseminando seus impactos sobre a economia como um todo. A implementação dessa agenda terá de superar diversos entraves, como: (i) a instabilidade do ambiente macroeconômico; (ii) a baixa capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico; (iii) o ambiente de negócios ainda pouco favorável;¹⁶ (iv) a dificuldade de acesso ao crédito; (v) o baixo nível de qualificação do pessoal; e (vi) especialmente no caso das microempresas, o elevado grau de informalidade.

Há vasta literatura apontando o papel do financiamento para a promoção da inovação

¹² Sebrae Nacional. Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional. Março de 2020. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na.pdf>; Sebrae Nacional. As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras: 2009-2017. Brasil. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2018/11/As-Micro-e-Pequeenas-Empresas-nas-Exporta%C3%A7%C3%B5es-Brasileiras-2009-2017-Brasil-VF.pdf>.

¹³ OCDE, CEPAL. 2013. Perspectivas econômicas de América Latina 2013: Políticas de pymes para el cambio estructural. CEPAL e OECD Publishing.

¹⁴ Para uma análise profunda das políticas públicas já existentes no Brasil de promoção às MPMEs, ver Nogueira, M.O. (2019), op. cit.

¹⁵ As políticas de crédito já existentes serão exploradas na seção 2 ao tratar especificamente das questões de financiamento às MPMEs.

¹⁶ No Relatório do Banco Mundial intitulado Doing Business, o Brasil figura na posição 124 entre 190 países. O relatório utiliza indicadores para analisar a eficiência no ambiente de negócios em 190 economias. Ver <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>.

e da produtividade, para a economia em geral e para o segmento das MPMEs, por meio de estudos monográficos realizados em diferentes países e circunstâncias.¹⁷ Ainda que nem todos reafirmem conclusivamente essa correlação, de modo geral se considera algum grau de conexão entre financiamento, acumulação de capital, inovação, integração a mercados exportadores e ganhos de produtividade. Em importante estudo publicado pelo Federal Reserve Board, Levine e Warusawitharana¹⁸ identificam correlação positiva entre a utilização de financiamento por firmas de todos os portes e elevação da produtividade total dos fatores, argumentando que o desenvolvimento de estruturas financeiras contribui para o crescimento geral do produto. De modo pontual, Doerr, Raissi e Weber¹⁹ estabelecem relação direta entre choques na oferta de crédito e redução no investimento, na razão entre capital e trabalho e na produtividade de firmas italianas, entre 2010 e 2012. Recentes estudos de caso evidenciam essa mesma causalidade para Bangladesh²⁰ e Bulgária.²¹

No caso específico das MPMEs, o papel destacado do financiamento na agenda da produtividade encontra explicações variadas,²² como: (i) necessidade de recursos

para modernização produtiva e adoção de práticas inovadoras, tanto em termos de produtos como de processos gerenciais;²³ (ii) maior dependência (relativamente às grandes) de crédito para liquidez, dada a estrutura financeira mais frágil das empresas do segmento, sensíveis mesmo a pequenas flutuações cíclicas,²⁴ aspecto que pode ser crucial para a sobrevivência de firmas mais jovens; e (iii) apoio para inserção em cadeias produtivas nacionais e internacionais mais dinâmicas. Não por outro motivo, o acesso ao mercado de crédito em condições adequadas de taxas e prazos é fator crítico apontado internacionalmente por donos de pequenas e médias empresas para a viabilidade de seus negócios.²⁵ Aponta-se que o financiamento é necessário para garantir poder de compra adicional ao empreendedor para que leve a cabo investimentos em inovações e as incorpore aos processos produtivos. Essa forma de investimento, contudo, necessita de um capital paciente e comprometido com o longo prazo, para garantir que as inovações possam ser bem-sucedidas.²⁶

Se encontramos estudos de caso para países desenvolvidos em que a causalidade entre acesso a crédito e elevação da produtividade é pouco significativa,²⁷ a bibliografia

¹⁷ Dabla-Norris, E., E.K. Kersting e G. Verdier. 2012. "Firm Productivity, Innovation, and Financial Development". *Southern Economic Journal*, 79(2), pp. 422–449.

¹⁸ Levine, O. e M. Warusawitharana. 2014. "Finance and Productivity Growth: Firm-level Evidence". Em *Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs*, Federal Reserve Board, Washington, D.C. Fevereiro. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2014/201417/201417pap.pdf>. Acessado em 21 de agosto de 2020.

¹⁹ Doerr, S., M. Raissi e A. Weber. 2018. "Credit-supply shocks and firm productivity in Italy". Em *Journal of International Money and Finance*, vol. 87, pp. 155–171.

²⁰ Khalily, B. e A. Khaleque. 2013. "Access to Credit and Productivity of Enterprises in Bangladesh: Is there Causality?". Em: *Institute of Microfinance (InM)*, setembro. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/imb/wpaper/20.html>. Acessado em 19 de agosto de 2020.

²¹ Gatti, R. e I. Love. "Does access to credit improve productivity? Evidence from Bulgaria". 2008. Em: *Economics of Transition*, vol. 16, n.º 3, pp. 445–465.

²² Para uma análise interessante de determinantes variados da produtividade em MPMEs, no caso indiano, ver Mukherjee, D. 2004. "Productivity in the Small Manufacturing Enterprises: Determinants and Policy Issues". Em: *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 47, n.º 4.

²³ De Negri, F., A.T. Rauen e F.H.S. Squeff. 2018. "Ciência, inovação e produtividade: por uma nova geração de políticas públicas". Em: De Negri, J.A., B.C. Araújo e R. Bacelette, *Desafios da Nação: Artigos de Apoio*. Volume 1. Brasília, IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol1_cap11.pdf.

²⁴ Veiga, M.G. e J.A. McCahery. 2019. "The Financing of Small and Medium-Sized Enterprises: An Analysis of the Financing Gap in Brazil". *European Business Organization Law Review*, 20:633–664. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-019-00167-7#Fn3>.

²⁵ Beck, T. e A. Demirguc-Kunt. 2006. "Small and medium-size enterprises: Access to finance as a growth constraint". Em: *Journal of Banking & Finance* 30, 2931–2943. Disponível em: <http://sme.ebi.gov.eg/Documents/Finance/Small%20and%20medium-size%20enterprises%20Access%20to%20finance%20as%20a%20growth%20constraint.pdf>

²⁶ Mazzucato, M. e L.R. Wray. 2015. *Financing the Capital Development of the Economy: A Keynes-Schumpeter-Minsky Synthesis*. Levy Economics Institute Working Paper n.º 837, maio.

²⁷ Caoa, S. e D. Leung. 2020. "Credit constraints and productivity of SMEs: Evidence from Canada". Em: *Economic Modelling*, vol. 88, pp. 163–180.

especializada aponta para resultados muito mais conclusivos para países em desenvolvimento.²⁸ A esse respeito, ressaltam usualmente problemas centrais do acesso a mercados internacionais e do adensamento de atividades exportadoras como fatores críticos no papel desempenhado pelo acesso a financiamento para obtenção de ganhos de produtividade, em geral recomendando que políticas públicas de financiamento a MPMEs focalizem essa temática.²⁹ Mesmo estudos que apresentam resultados menos promissores quanto à necessidade de políticas públicas específicas para o segmento também reconhecem a importância de iniciativas voltadas ao acesso a crédito, desde que focalizadas e constantemente monitoradas.³⁰ Ademais, a literatura tem explorado a importância do financiamento às MPMEs para

fortalecer sua resiliência e permitir melhor performance diante de momentos de crise.³¹ Medidas que incluem a participação do setor bancário para ampliar o financiamento de MPMEs tendem a reduzir o custo de implementação de políticas anticíclicas, como as requeridas no caso da COVID-19, seja pela intervenção no primeiro ou no segundo piso do setor financeiro. Por exemplo, mecanismos de ampliação de garantias de crédito reduzem o custo fiscal de curto prazo e apresentam custos administrativos menores do que o empréstimo direto do governo, uma vez que a capacidade existente de os bancos aprovarem empréstimos pode ser potencializada. No entanto, esse mecanismo cria um passivo contingente cujo custo depende da duração dos choques de oferta e de demanda ocasionados pela crise da COVID-19, bem como dos incentivos fiscais concedidos nesse período.³²



²⁸ Para uma avaliação extensiva de um grupo expressivo de países em desenvolvimento, ver o trabalho da equipe técnica do Banco Mundial: Kuntchev, V., R. Ramalho, J. Rodríguez-Meza e J.S. Yang. 2013. "What Have We Learned from the Enterprise Surveys regarding Access to Credit by SMEs?" Policy Research Working Papers, Banco Mundial, outubro. Para casos específicos, ver também: Ikram, A. e Q. Su. 2015. "Determinants of Productivity in the Ready-made Garments SMEs of Lahore, Pakistan". Em: Qi, E., Q. Su, J. Shen, F. Wu e R. Dou (eds). Proceedings of the 5th International Asia Conference on Industrial Engineering and Management Innovation, vol 1. Atlantis Press, Paris. Emine, D. "Financial Challenges That Impede Increasing the Productivity of SMEs in Arab Region". 2012. Em: *Journal of Contemporary Management*, pp. 17–32. Piabuo, S.M., F.M. Baye e J. Tieguhong. 2015. "Effects of credit constraints on the productivity of small and medium-sized enterprises in Cameroon". Em: *Journal of Economics and International Finance*, vol. 7, n.º 9, pp. 204–212.

²⁹ Pietrovito, F. e A.F. Pozzolo. 2019. "Credit constraints and exports of SMEs in emerging and developing countries". Em: *Small Business Economics*. Ver também: Biesebroeck, J. V. "Productivity, Exporting and Financial Constraints of Chinese SMEs". 2018. Hong Kong Institute for Monetary Research–HKIMR Working Paper n.º 1, janeiro.

³⁰ Ibaratán, P., A. Maffioli e R. Stucchi. 2009. "SME Policy and Firms' Productivity in Latin America". IZA Discussion Paper n.º 4486.

³¹ Para uma revisão bibliográfica sobre o tema, ver Veiga, M.G. e J.A. MacCahery. 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-019-00167-7#Fn3>.

³² McGeever, N., J. McQuinn e S. Myers. 2020. SME liquidity needs during the COVID-19 shock. Central Bank of Ireland, abril.

O financiamento às MPMEs brasileiras

Diante da crise sanitária e econômica da COVID-19, a queda abrupta nas receitas das empresas ampliou a necessidade de recursos de liquidez, ao mesmo tempo em que as condições extraordinárias de funcionamento da economia exigiram adaptações de vários níveis, dependentes de investimentos. Do ponto de vista do setor bancário, a percepção de risco se elevou e a oferta de crédito se restringiu, exacerbando os gargalos já existentes no mercado.

Esta seção tem por objetivo identificar as características do financiamento no Brasil antes da crise da COVID-19, tendo como referência o período de 2015 a 2019, momento de importantes transformações no sistema financeiro nacional, com retração da participação das instituições financeiras públicas e medidas de promoção de alternativas de financiamento via mercado de capitais. Para as MPMEs, no entanto, essas transformações levaram à redução da oferta de recursos em geral, com impacto especialmente elevado nas linhas para investimentos, sem correspondente sucesso no acesso do segmento a mercados de capitais. Ao mesmo tempo, os dados analisados são indicativos de um agravamento nos desafios estruturais de adequação, com empresas de menor porte utilizando proporcionalmente mais linhas inadequadas, como cartões de crédito, crédito rotativo etc.

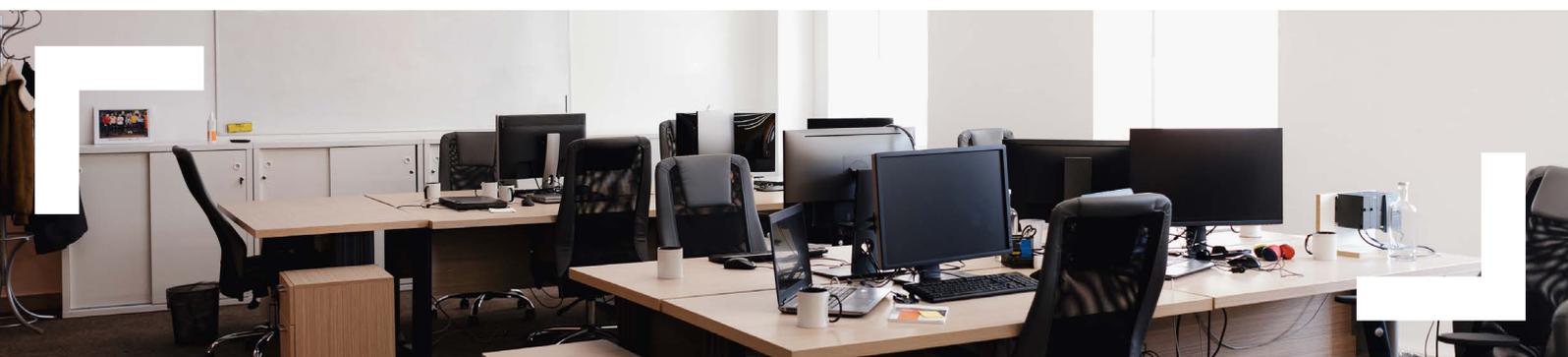
Os desafios estruturais do segmento para obter recursos e a evolução recente da oferta de

crédito são analisados de modo a oferecer panorama geral que permita melhor compreensão das dificuldades específicas enfrentadas pelas MPMEs que buscaram recurso junto ao sistema financeiro nacional diante da pandemia.

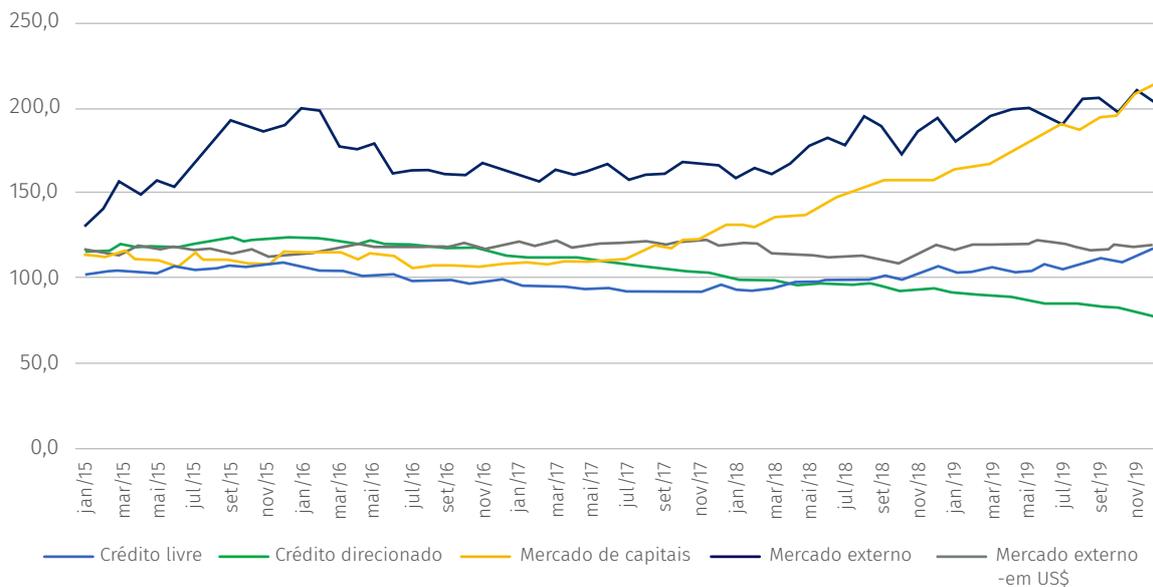
Contexto geral do financiamento no Brasil (2015–2019)

Nos últimos quatro anos, o mercado creditício brasileiro passou por importantes transformações. Diante de seguidas crises econômicas e lenta recuperação, o sistema financeiro nacional procurou se adaptar a movimentos de redução da taxa básica de juros e mudanças estratégicas nas políticas públicas de direcionamento de crédito. A taxa Selic foi reduzida de 14,25% a.a. em outubro de 2016 para 4,5% a.a. em dezembro de 2019, enquanto a taxa de juros de longo prazo, antes determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), foi modificada para acompanhar variações a mercado.³³

Para os atores privados, a queda da taxa de juros estimulou a busca de ativos com maior rentabilidade, quando comparados a títulos do Tesouro Nacional com rendimentos decrescentes, o que contribuiu para impulsionar o mercado de capitais. O crédito amplo a pessoa jurídica (PJ) divulgado pelo Banco Central do Brasil (BCB) evidencia que, a partir de julho de 2017, o mercado de capitais apresentou crescimento significativo (gráfico 3), mais do que dobrando o total de recursos ofertados.



³³ Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017.

Gráfico 3. Evolução do crédito amplo para pessoa jurídica em número índice (dez/2013 = 100)

Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central do Brasil de abril de 2020, Anexo Estatístico. Elaboração da ABDE.

Do ponto de vista dos atores públicos, as instituições do SNF,³⁴ que chegaram a representar 55% do mercado de crédito brasileiro, viram sua participação se reduzir progressivamente, até atingirem pouco mais de 47%, em dezembro de 2019. Composto por bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento estaduais, bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, bancos cooperativos, agências de fomento, além de Finep e Sebrae, o SNF agrega instituições financeiras, em sua maioria públicas, que têm como mandato o financiamento ao desenvolvimento, com ênfase no crédito de longo prazo.

A reorientação observada se insere em contexto mais amplo, no qual a política creditícia teve como objetivo criar condições institucionais e macroeconômicas para estimular investimentos privados, com a participação do SNF direcionada a nichos específicos do mercado, atuando mais como mobilizador de capital do que como financiador. Diversas medidas têm contribuído para viabilizar essa reorientação, mas duas

importantes alterações, particularmente relacionadas ao BNDES, tiveram impacto expressivo sobre a dinâmica do crédito destinado à pessoa jurídica (PJ) no Brasil.

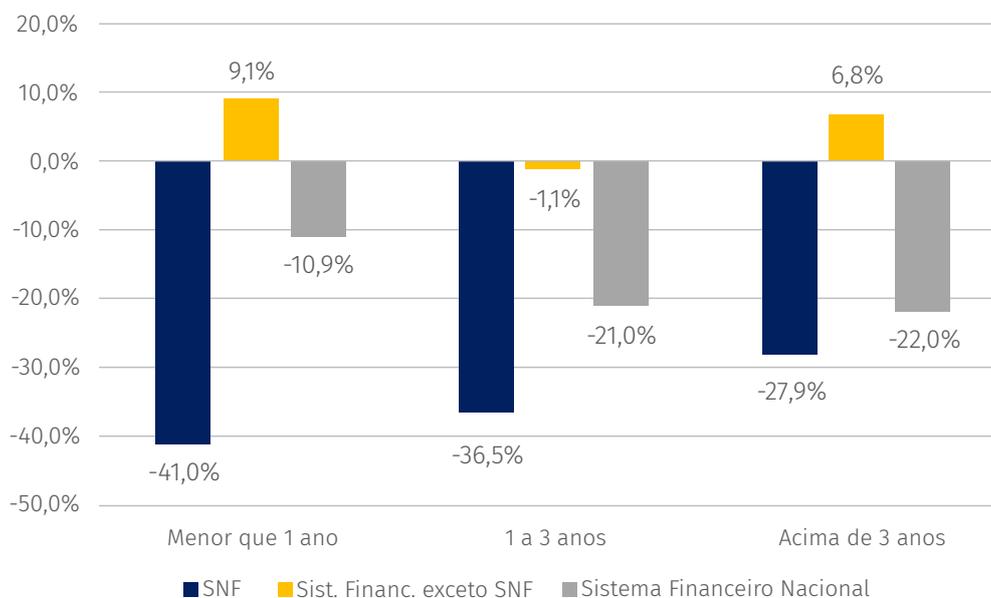
A primeira alteração diz respeito à taxa de juros de referência nas operações do BNDES, com a substituição da taxa de juros de longo prazo (TJLP) pela taxa de longo prazo (TLP), em janeiro de 2018. A modificação atrelou a taxa dos financiamentos do BNDES às variações da NTN-B de cinco anos, aproximando-a de marcações a mercado e reduzindo relativamente o diferencial das taxas oferecidas pelo banco e seus repassadores. A segunda modificação diz respeito à diminuição nos desembolsos do BNDES, de modo a acelerar os pagamentos de empréstimos contraídos junto ao Tesouro Nacional, contribuindo para o abatimento da dívida pública. Tendo em vista que o BNDES é importante fonte de recursos para o financiamento de PJ, a contração de suas operações teve impacto sobre a disponibilidade de recursos para investimentos.

³⁴ ABDE 2013. Carta ABDE. Acessado em <https://abde.org.br/wp-content/uploads/2018/06/090720131300170440-41-e-42.pdf> e Horn, C.H., F. Feil e D. Tavares. 2015. Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil: razões e desafios para um Sistema Nacional de Fomento. Em: Prêmio ABDE-BID, ABDE Editorial.

Com efeito, em termos do saldo das operações (estoque), o crédito à PJ registrou queda de 13%, entre março de 2015 e dezembro de 2019. Esse movimento refletiu principalmente a retração do saldo das carteiras das instituições do SNF, que se contraiu em 28%. Notam-se, ainda, mudanças importantes quanto ao perfil do crédito ofertado, que registrou aumento das operações com recursos livres e trajetória declinante no crédito direcionado.³⁵ Esse movimento foi acompanhado de encurtamento do prazo geral da carteira do

sistema financeiro nacional (de 71,3 para 56,9 meses), com redução mais acentuada na oferta de recursos com prazos maiores (gráfico 4). O impulso do sistema financeiro privado ainda não foi capaz de reverter a retração observada no crédito, especialmente nos prazos mais longos, mas é importante lembrar que o período foi de crise e lenta recuperação econômica, possivelmente reduzindo a demanda de recursos para investimentos.

Gráfico 4. Variação do saldo das carteiras de crédito do Sistema Nacional de Fomento e das demais instituições do sistema financeiro por prazo, entre 2015 e 2019, em %



Fonte: IFData, Banco Central do Brasil. Elaboração da ABDE.

A crise desencadeada pela COVID-19 ocorreu, portanto, em momento de transição no sistema financeiro nacional. A diminuição na oferta de recursos direcionados para o financiamento à PJ no mercado bancário ainda não parece plenamente suprida por recursos privados,

a despeito do desempenho importante do mercado de capitais, sobretudo para operações com prazos mais alongados. Para as MPMEs, com acesso restrito a alternativas de financiamento via emissão de títulos, esse cenário se soma aos entraves estruturais de acesso a crédito.

³⁵ As participações das operações no crédito ampliado foram calculadas utilizando-se as séries disponibilizadas pelo Banco Central do Brasil no Sistema Gerenciador de Séries Temporais. As seguintes séries foram utilizadas: saldo de empréstimos do SFN a empresas e famílias; saldo de empréstimos de OSF a empresas e famílias; saldo de empréstimos de fundos governamentais a empresas e famílias; saldo de títulos de dívida emitidos por empresas e famílias – total; e saldo de dívida externa – concedido a empresas e famílias – total.

O financiamento às MPMEs no ciclo recente do mercado de crédito

A despeito da importância do acesso ao crédito para as MPMEs, o segmento enfrenta inúmeras restrições para obter recursos em instituições financeiras, sobretudo em condições apropriadas. Trata-se de um desafio global, mas o nível de dificuldade costuma ser ainda maior em mercados emergentes como a América Latina, onde o crédito ao setor privado como proporção do PIB está usualmente abaixo da média observada em países de maior renda e a falta de infraestrutura financeira mais desenvolvida impõe desafios adicionais.³⁶ Em que pese ser mais complexo e relevante em comparação com outros países da região, observa-se situação semelhante no sistema financeiro brasileiro.

Para MPMEs, o impacto dessa estrutura do mercado de crédito é especialmente adverso e se traduz em restrições significativas para obter recursos em montante e condições adequados a suas necessidades. Veiga e McCahery, em 2019, buscaram estimar a lacuna de financiamento existente no Brasil para as MPMEs.³⁷ Os autores

indicam que essa lacuna, que já era expressiva em 2014 (54,3%), vem aumentando ao longo dos anos, tendo alcançado 87,5% em 2016.³⁸ Diante da crise econômica associada à pandemia da COVID-19, espera-se que esse quadro possa se agravar ainda mais.

Após totalizar R\$ 748,9 bilhões em dezembro de 2015, o saldo de crédito ofertado às MPMEs tem registrado quedas expressivas ano a ano, chegando no final de 2019 ao patamar de R\$ 515,9 bilhões. Apesar dessa retração ser generalizada, o que pode ser justificado pela recessão econômica no país a partir de 2015, a queda foi mais expressiva entre as empresas de menor porte. Enquanto o saldo de empréstimos ao segmento teve queda de 31%, nas grandes empresas a contração foi de apenas 9%. Em termos de participação, as MPMEs chegaram a representar 46,6% da carteira total de crédito às PJ em dezembro de 2014, mas esse percentual se reduziu substancialmente, atingindo 37,4% em 2019 (tabela 4).

Tabela 4. Saldo das operações de crédito total segmentado pelo porte da empresa (R\$ bilhões)

	dez/15	dez/16	dez/17	dez/18	jun/19
Micro	60,42	52,08	42,34	44,50	47,94
Pequena	183,69	147,38	128,63	128,54	139,95
Média	504,82	463,97	338,73	326,63	328,13
MPMEs	748,93	663,42	509,70	499,66	516,02
Grande	947,43	873,06	901,34	919,39	863,53
Total	1696,36	1536,48	1411,04	1419,06	1379,55
% MPMEs	44,15%	43,18%	36,12%	35,21%	37,40%

Fonte: Panorama Nacional de Crédito – Data Sebrae. Elaboração da ABDE.

³⁶ Progress Report on G20/OECD High Level Principles on SME Financing. Disponível em Relatório da OCDE/G20 sobre os Princípios para o Financiamento de Pequenas e Médias Empresas. Acessado em 19 de abril de 2020.

³⁷ Para estimar a lacuna de financiamento, os autores utilizam como proxy para a demanda a participação das pequenas e médias empresas no PIB. Assim, consideram que, como essas empresas representavam 27% do PIB brasileiro entre 2014 e 2016, a participação ideal dessas empresas no crédito deveria refletir esse valor. Calculam então a lacuna de financiamento subtraindo o total de crédito fornecido às empresas da proxy de demanda estabelecida como a participação das pequenas e médias empresas no PIB.

³⁸ Veiga, M.G. e J.A. McCahery (2019), *op. cit.*

Tabela 5. Concessão de crédito total segmentado pelo porte da empresa (R\$ bilhões)

	dez/15	dez/16	dez/17	dez/18	jun/19
Micro	11,30	10,16	10,45	12,14	13,32
Pequena	51,98	39,26	39,55	44,77	48,49
Média	133,91	110,67	102,07	114,22	111,91
MPMEs	197,19	160,09	152,06	171,13	173,72
Grande	153,09	133,85	132,66	148,97	156,59
Total	350,28	293,94	284,72	320,09	330,31
% MPMEs	56,29%	54,46%	53,41%	53,46%	52,59%

Fonte: Panorama Nacional de Crédito – Data Sebrae. Elaboração da ABDE.

É interessante notar que em termos de concessões, isto é, pelo fluxo de recursos originados, a queda entre dezembro de 2015 e junho de 2019 é de apenas 12% para as MPMEs, e a recuperação começa mais cedo, em 2018. Ainda, nota-se que as MPMEs representam mais da metade das concessões, possuindo a maior fatia do mercado. Mesmo com a queda no período, essas firmas respondiam por 56,3% das concessões em dezembro de 2015 e 52,6% em junho de 2019 (tabela 5).

Essa discrepância dos movimentos nos dados de estoque e fluxo mostra que ao longo desse período as MPMEs tiveram acesso a recursos de prazos mais curtos e com características de capital de giro. Isso porque, enquanto os créditos de mais longo prazo permanecem na carteira por mais tempo, o crédito de curto prazo aparece no fluxo, mas não se traduz em um saldo permanente na carteira das instituições financeiras.

O encurtamento do prazo das operações destinadas a este segmento pode ser observado a partir da concentração em modalidades de crédito de curtíssimo prazo. As concessões realizadas por meio de cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo, que já eram relevantes em 2015 (correspondendo

a 8,8%), passaram a representar 12,8% do total em junho de 2019. Essas operações têm como característica prazos médios mais curtos e condições extremamente desfavoráveis às MPMEs, com taxas de juros que chegaram a 117,2% a.a. para as microempresas em junho de 2019.

Um elemento-chave que determina a demanda por liquidez é a habilidade de as firmas reduzirem gastos específicos, como aluguel, taxas, impostos, seguro e faturas de concessionárias de serviços públicos, como água e luz. Além da habilidade do engajamento das firmas com seus credores imediatos, o deferimento de alguns gastos também é determinado por respostas de política pública. Por exemplo, muitos negócios conseguiram postergação do pagamento de impostos por parte das autoridades públicas locais já no início da pandemia na Irlanda.³⁹

Ou seja, se é verdade que as MPMEs possuem maior dependência de recursos de alta liquidez quando comparadas às grandes empresas, em função da sua capacidade mais limitada de gerar caixa a partir de suas operações, isso poderia justificar a maior demanda de capital com menor prazo. No entanto, o que se observa é uma dificuldade de as MPMEs acessarem financiamento por meio de linhas

³⁹ McGeever, N, J. McQuinn e S. Myers (2020), *op.cit.*

específicas nas condições adequadas de taxas e prazos. Não surpreende, portanto, que o acesso a crédito seja considerado um entrave crítico tanto para a sobrevivência quanto para a expansão das empresas de menor porte — entrave que é exacerbado durante os momentos de retração da oferta de crédito.

Analisando a participação das modalidades de crédito no saldo das operações, isto é, no estoque das carteiras das instituições, observa-se que o crédito associado à liquidez passou a ganhar cada vez mais importância, ao passo que a participação do crédito para investimento caiu.

Tabela 6. Saldo de operações de crédito – participação da modalidade sobre o total por porte da empresa (% e R\$ bilhões)

	dez/15	dez/16	dez/17	dez/18	jun/19
MPME	R\$ 748,93	R\$ 663,42	R\$ 509,70	R\$ 499,66	R\$ 516,02
Capital de giro	31,0%	29,4%	32,6%	32,6%	33,2%
Cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo	8,8%	8,1%	11,4%	11,8%	12,8%
Direitos creditórios	6,2%	5,7%	7,6%	8,7%	8,5%
Arrendamentos	1,1%	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%
Crédito para investimento	40,4%	41,7%	34,2%	33,3%	33,0%
Microcrédito	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Capital de giro agrícola	1,7%	2,1%	1,7%	1,7%	1,4%
Crédito para investimento agrícola	1,6%	1,7%	1,3%	1,4%	1,4%
Outras modalidades	9,2%	10,3%	10,1%	9,5%	8,6%
Grande	R\$ 947,43	R\$ 873,06	R\$ 901,34	R\$ 919,39	R\$ 863,53
Capital de giro	12,8%	13,5%	12,1%	11,7%	11,2%
Cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%
Direitos creditórios	11,2%	10,4%	11,2%	0,0%	14,4%
Arrendamentos	0,8%	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%
Crédito para investimento	62,8%	61,4%	66,2%	64,2%	65,0%
Microcrédito	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Capital de giro agrícola	3,2%	4,6%	3,2%	3,1%	2,7%
Crédito para investimento agrícola	4,7%	4,3%	1,7%	2,0%	2,1%
Outras modalidades	3,4%	4,0%	3,9%	3,3%	3,0%

Fonte: Panorama Nacional de Crédito – Data Sebrae. Elaboração da ABDE.

Nota: as modalidades de crédito foram agregadas da seguinte forma:

Capital de giro: capital de giro com prazo de vencimento até 365 dias; capital de giro com prazo de vencimento inferior a 30 dias; capital de giro com prazo de vencimento superior a 365 dias; capital de giro com prazo de vencimento igual ou superior a 30 dias.

Crédito para investimento: aquisição de bens – outros bens; aquisição de bens – veículos automotores; aquisição de bens com interveniência -- outros bens; financiamento de infraestrutura e desenvolvimento; financiamento de projeto; financiamentos agroindustriais; outros com característica de crédito; outros empréstimos; outros financiamentos; outros financiamentos à exportação; outros financiamentos com interveniência; financiamento à importação; financiamento à exportação.

Direitos creditórios: desconto de cheques; desconto de duplicatas; antecipação de fatura de cartão de crédito; outros direitos creditórios descontados; outros títulos descontados; recebíveis adquiridos; adiantamento sobre cambiais entregues; adiantamento sobre contratos de câmbio; adiantamentos a depositantes; vendor.

Arrendamentos: arrendamento financeiro de veículos automotores; arrendamento financeiro exceto veículos automotores e imóveis; arrendamento financeiro imobiliário; arrendamento operacional.

Cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo: capital de giro com teto rotativo; cartão de crédito – compra à vista e parcelado lojista; cartão de crédito – compra ou fatura parcelada pela instituição financeira emitente do cartão; cartão de crédito – compra, fatura parcelada ou saque financiado pela instituição financeira emitente do cartão; cartão de crédito – não migrado. Cheque especial; cheque especial e conta garantida; conta garantida. Crédito rotativo vinculado a cartão de crédito.

Microcrédito: microcrédito.

Capital de giro agrícola: comercialização, custeio.

Crédito para investimento agrícola: industrialização; investimento.

Outras modalidades: avais e fianças honradas; crédito decorrente de contratos de exportação – export note; devedores por compra de valores e bens; financiamento habitacional – SFH; financiamento habitacional – exceto SFH; financiamento imobiliário – empreendimento, exceto habitação, home equity; financiamento de TVM; títulos e créditos a receber; ARO – adiantamento de receitas orçamentárias, Compror.

Em termos de capital para liquidez, vemos que os três mais relevantes para o segmento das MPMEs são: (i) capital de giro; (ii) direitos creditórios; e (iii) cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo.

O capital de giro manteve sua participação praticamente constante ao longo do período, apresentando variações entre 1 a 2 p.p. para mais e para menos. Em 2019, o volume total de recursos emprestados nessas linhas chegava a R\$ 171,2 bilhões, representando 33,2% da carteira do sistema financeiro nacional com o segmento. Esse tipo de capital é relevante por ser um capital de liquidez que costuma apresentar condições mais adequadas, com as taxas de juros dessa modalidade sendo de 29,5% a.a. em junho de 2019 para as microempresas,⁴⁰ muito abaixo, por exemplo, da taxa das operações de cartões de crédito, cheque especial e crédito rotativo, que na mesma data era de 117,2% a.a. também para as microempresas.⁴¹

Os direitos creditórios são apresentados pela OCDE como operações de financiamento alternativas baseadas no valor de ativos específicos ao invés de constituir posição de crédito. Eles representam uma alternativa bem estabelecida e amplamente utilizada pelo segmento das MPMEs internacionalmente.⁴² No Brasil, apesar de ter apresentado crescimento na participação em operações com as MPMEs, em termos de volume de recursos, houve uma pequena queda de R\$ 46,5 bilhões em dezembro 2015 para R\$ 43,6 bilhões em junho de 2019. O que concluímos é que essa modalidade continuou sendo ofertada às empresas, a despeito das restrições de crédito vivenciadas pelas MPMEs nos últimos anos, o que levou a um aumento na sua participação na carteira.

Por fim, o crédito oferecido por meio de cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo

também apresenta crescimento expressivo em sua participação no saldo da carteira das MPMEs no período analisado. Em termos de volume, essas operações apresentaram uma tendência de queda ao longo do período, mas tiveram uma recuperação em 2019, quando o volume ultrapassou aquele ofertado em 2015. Nesse ano, as MPMEs tinham 8,8% da sua carteira concentrada nessa modalidade, com R\$ 65,8 bilhões de reais ofertados; em 2019, 12,9% da carteira estavam concentrados nessas modalidades, equivalentes a um montante de R\$ 66,1 bilhões.

Esse perfil de crédito pode ser compreendido a partir de duas ópticas, ambas relativas a problemas de inclusão financeira e adequação, sendo passível de ser definido como a utilização de serviços inadequados à necessidade da demanda. De um lado, as MPMEs têm dificuldade em acessar outras modalidades de crédito, recorrendo a linhas mais acessíveis e menos burocráticas, mas que possuem condições extremamente inadequadas para o financiamento de seus negócios. Por outro lado, as características apresentadas podem também refletir uma falta de conhecimento das linhas de crédito disponíveis com condições adequadas.

Para o aumento da produtividade, deve-se considerar que a maioria das inovações nas empresas menores é normalmente apoiada pela aquisição de capital fixo — máquinas e equipamentos. Como ressaltado, os recursos para apoiar esse tipo de operação devem possuir prazos longos para permitir ao credor usufruir do aumento da renda advindo da maturação dos investimentos e/ou das inovações implantadas.

Considerando a participação na carteira das MPMEs, os empréstimos associados a investimentos caíram entre 2015 e 2019, passando de 40% para 33% do total da carteira.

⁴⁰ As microempresas apresentavam as taxas mais altas para capital de giro em junho de 2019. As pequenas empresas no mesmo mês tiveram taxa de 26,9% a.a. e as médias, de 16,2% a.a.

⁴¹ Para cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo, as microempresas também tiveram a taxa mais alta comparada aos demais segmentos. Contudo os demais segmentos também apresentaram altas taxas nessa modalidade. As pequenas apresentaram taxa de 103,4% a.a. em junho de 2019, e as médias, 81,1% a.a. no mesmo mês.

⁴² OCDE. 2019. Financing SMEs and Entrepreneurs 2019: An OECD Scoreboard. OECD Publishing, Paris.

Tabela 7. Saldo das operações de crédito na modalidade crédito para investimento segmentado por porte de empresa (R\$ bilhões)

	dez/15	dez/16	dez/17	dez/18	jun/19
Micro	22,69	16,68	15,17	14,40	14,48
Pequena	65,52	54,88	46,31	45,81	48,37
Média	214,01	205,30	112,83	106,24	107,39
MPMEs	302,22	276,85	174,31	166,45	170,24
Grande	594,67	536,02	596,85	590,42	561,39
Total	896,89	812,88	771,16	756,87	731,63
% MPMEs	33,70%	34,06%	22,60%	21,99%	23,27%

Fonte: Panorama Nacional de Crédito – Data Sebrae. Elaboração da ABDE.

Quando se analisa a evolução dos saldos de operações de crédito para investimento de MPMEs em meados de 2019, observa-se uma queda contínua no saldo de operações, em nível próximo da metade do valor de 2015.

A retração é observada por todos os portes, inclusive para as grandes empresas, refletindo o encolhimento do financiamento nessas modalidades no mercado de crédito em geral. Mas a redução substantiva na participação das MPMEs no saldo total dos empréstimos para capital de investimento é indicativa de que o segmento foi mais afetado do que o conjunto das empresas, reforçando suas dificuldades para obter recursos em linhas compatíveis com projetos de inovação, aumento de produtividade e crescimento sustentado. Este cenário reflete uma retração tanto da oferta de crédito por parte das instituições financeiras, quanto uma queda na demanda por investimentos dado o quadro de crise econômica que o país vivenciou ao longo dos últimos anos.

Gargalos de acesso a financiamento por MPMEs

O quadro apontado anteriormente evidenciou as restrições que as MPMEs brasileiras vêm encontrando para o acesso a crédito, no período entre 2015 e 2019. O desafio, no entanto, não se restringe ao ciclo recente

das transformações no mercado financeiro, mas responde a uma longa trajetória de relacionamento marcada por gargalos que dificultam a ampliação de alternativas de financiamento. Compreender os impactos e oportunidades de reação à crise econômica decorrente da pandemia da COVID-19 requer entender como tais dificuldades se desdobram tanto do ponto de vista das MPMEs, quanto do ponto de vista das instituições financeiras.

Uma pesquisa conduzida pelo Sebrae em 2019,⁴³ a partir de entrevistas com mais de seis mil micro e pequenos empresários, trouxe informações sobre a percepção do segmento quanto ao mercado de crédito. Em primeiro lugar, nota-se que apenas 18% dos entrevistados buscaram crédito junto a instituições financeiras no período da pesquisa. O percentual de financiamento com recursos próprios estava situado entre 63% e 79%.⁴⁴

Essas características refletem tanto a percepção da dificuldade de acesso ao crédito quanto os desafios de capacitação gerencial das MPMEs. Uma pesquisa do Sebrae que buscou traçar o perfil dos empreendedores das micro e empresas de pequeno porte no Brasil em 2019⁴⁵ aponta para a necessidade de capacitação em diversas áreas, entre elas, controle e gestão financeira (52%) e orientação para o crédito/financiamento (42%).

⁴³ Sebrae. Pesquisa Financiamento dos Pequenos Negócios 2019. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/documentos/>.

⁴⁴ De Negri, J.A. e E.J. Cavalcanti. Small and Medium-Sized Enterprises, Credit and Productivity. BID/BNDES.

⁴⁵ Dados apresentados pela pesquisa “Perfil da ME e EPP – pesquisa quantitativa”, de agosto de 2019. Acessado em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Pesquisa-Perfil-das-ME-e-EPP-2019-VF.pdf>.

Da parcela de empreendedores que buscaram financiamento, 29% tiveram o crédito negado por motivos como saldo bancário insuficiente, conta corrente recém-contratada, faturamento baixo e inexistência de linhas adequadas. A dificuldade de fornecer as informações necessárias ao banco, seja por inexistência ou dificuldade em apresentá-las, aparece como um ponto bastante sensível para os empresários do segmento.

Entre as principais medidas para lidar com os entraves observados, os empreendedores destacaram: (i) redução dos juros e alongamento dos prazos; (ii) simplificação da burocracia para acessar as linhas; e (iii) redução das exigências em termos de garantias.

Há conexão entre pontos apresentados pelos empresários do segmento e as modalidades de crédito mais acessadas pelas MPMEs. Uma vez que o acesso tem se dado principalmente via cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo, é esperado que as condições de juros e prazo sejam destacadas como ponto crítico. A burocracia e a exigência de garantias também contribuem para justificar a maior procura por essas modalidades de financiamento.

Do ponto de vista das instituições financeiras, a baixa capacidade de as MPMEs fornecerem informações adequadas e garantias eleva a percepção de risco para o segmento, o que se reflete em patamares de taxas de juros que encarecem o custo do crédito e afetam a capacidade de pagamento das firmas. Cria-se assim um círculo vicioso, em que dificuldades de fornecer informações, documentos e garantias empurram as empresas de menor porte a modalidades de crédito com condições inadequadas e taxas de juros mais elevadas, que por sua vez contribuem para maior inadimplência e, conseqüentemente, reforçam a elevada percepção de risco do segmento por parte das instituições financeiras.

Nessa linha, os dados apresentados pelo Panorama Nacional de Crédito do Sebrae apresentam o comportamento dessas duas variáveis ao longo dos últimos quatro anos. Observamos que há uma tendência de forte elevação das taxas de juros nos primeiros dois anos, seguida por uma queda para o segmento das MPMEs. Esse comportamento é acompanhado de uma elevação da inadimplência entre 2015 e 2016, que depois se reverte em quedas sucessivas para as pequenas e médias empresas (tabela 8).

Tabela 8. Taxa média de juros e taxa média de inadimplência por porte das instituições, em % a.a.

Taxa média de juros (%)					
	dez/15	dez/16	dez/17	dez/18	jun/19
Micro	36,9	40,8	47,9	43,7	44,4
Pequena	36,2	40,3	42,1	37,1	37,9
Média	30,7	34,2	37,1	32,3	31,5
Grande	31,9	34,6	33,3	32,9	31,7

Taxa média de inadimplência (%)					
	dez/15	dez/16	dez/17	dez/18	jun/19
Micro	11,2	14,7	10,7	9,4	10
Pequena	11,1	15,1	10,8	9,2	8,3
Média	7,7	10,4	8,6	7,4	5,9
Grande	3,3	4,4	4,9	3,4	3,3

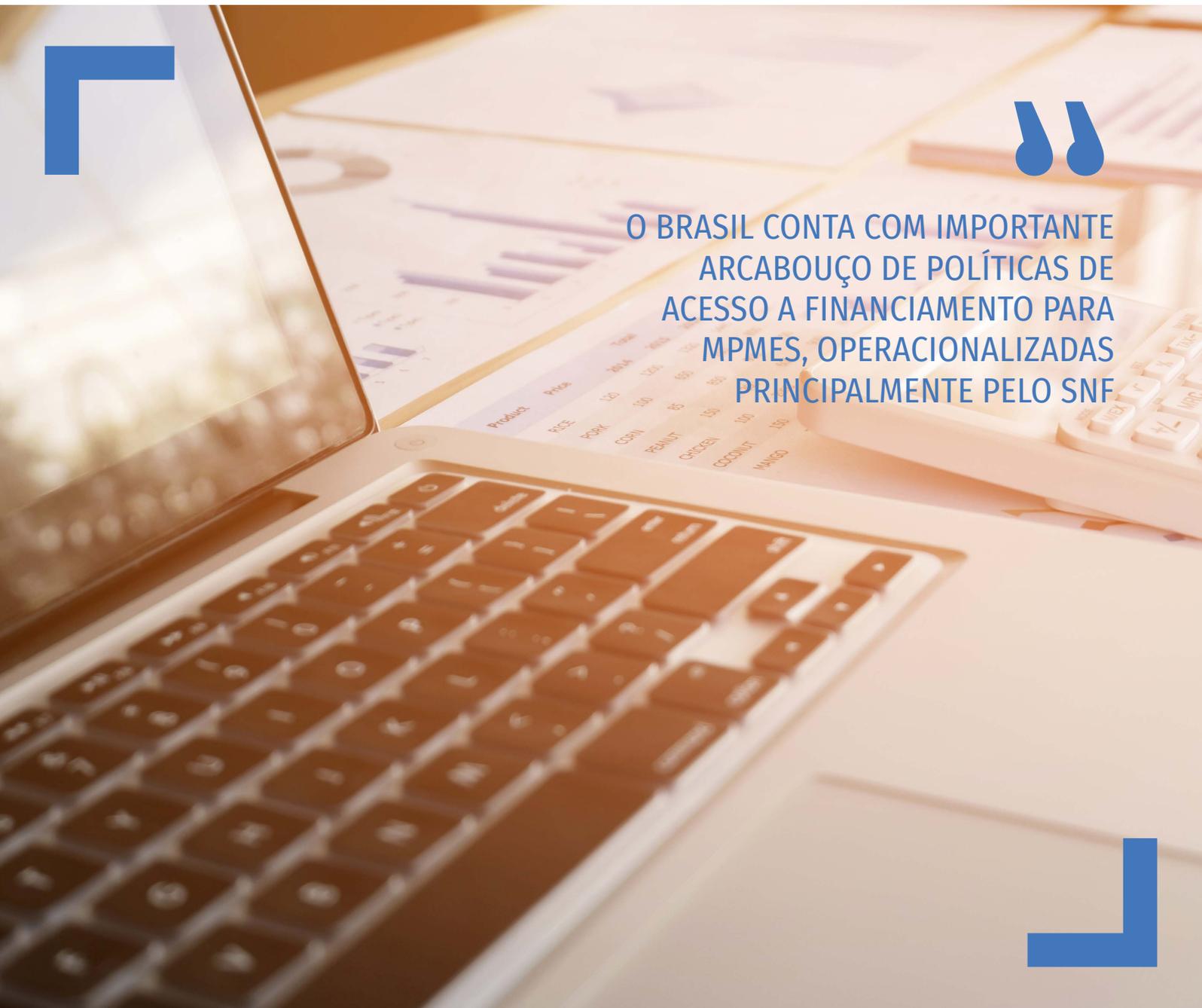
Fonte: Panorama Nacional de Crédito – DataSebrae. Elaboração da ABDE.

Os gargalos apontados anteriormente são indicativos da necessidade de políticas públicas voltadas a ampliar o acesso das MPMEs a financiamento, como alternativas impulsionadoras de investimentos em inovações e ganhos de produtividade para o segmento.

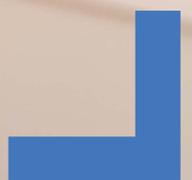
O Brasil conta com importante arcabouço de políticas de acesso a financiamento voltadas para MPMEs, operacionalizadas fundamentalmente por instituições financeiras do SNF. Tais políticas podem ser classificadas em três segmentos: (i) **investimento**, contemplando medidas que visam aplicar recursos financeiros na composição do capital social das empresas de menor porte; (ii) **financiamento**, operações de crédito voltadas

exclusivamente às MPMEs, com condições mais favoráveis do que aquelas ofertadas pelo mercado; e (iii) **garantias**, a partir da institucionalização de sistemas de garantias de crédito com o objetivo de permitir às MPMEs acessar recursos do sistema financeiro tradicional, o que usualmente se apresenta como desafio devido às exigências de colateral que não conseguem atender.

O quadro 3 resume as políticas públicas federais existentes antes da eclosão da crise pandêmica, no início de 2020. Ressalta-se a existência de diversas iniciativas de âmbito estadual e regional que complementam tais programas, sendo relevantes medidas implementadas a nível local.



O BRASIL CONTA COM IMPORTANTE
ARCABOUÇO DE POLÍTICAS DE
ACESSO A FINANCIAMENTO PARA
MPMEs, OPERACIONALIZADAS
PRINCIPALMENTE PELO SNF



Quadro 3. Políticas públicas federais para permitir acesso das MPMEs a recursos financeiros

Modalidade	Programa ou ação	Coordenador do programa	Objetivo
Investimento			
Capital Semente	Fundo Criatec	BNDES e BNB	Promover financiamento de longo prazo de empresas em estágio inicial (inclusive estágio zero), com perfil inovador e que projetem um elevado retorno
Capital Semente	Fundo Criatec II	BNDES, BNB, Badesul, BDMG e BRB	Realizar investimentos em empresas inovadoras que atuem prioritariamente nos setores de tecnologia da informação e comunicação (TIC), biotecnologia, novos materiais, nanotecnologia e agronegócios.
Capital semente	Fundo Criatec III	BNDESPar, Afeam, Badesul, Bades, BDMG, BRDE, Fapemig, Fomento PR, Valid S.A. e outros investidores privados	Capitalizar as micro e pequenas empresas inovadoras
Venture Capital	BNDES Fundos de Venture Capital - TIC e Transversal	BNDESPar	Apoiar, por meio de Fundos de Investimento, o empreendedorismo e explorar as oportunidades de investimentos em empresas inovadoras do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação e empresas dos mais diversos setores propulsores de inovação
Venture Capital	Inovar	Finep	Conjunto de iniciativas com o objetivo de contribuir para o crescimento e consolidação das empresas de base tecnológica brasileiras; aumentar o investimento privado em empresas de base tecnológica brasileiras; e estimular a criação de novas empresas de base tecnológica no país.
Investidor Anjo	Primatec	BNDESPar	Investir em empresas incubadas ou graduadas em incubadoras e parques tecnológicos que atuem nos setores alvo de Tecnologia da Informação e Comunicação (“TICs”), Energia, Sustentabilidade e Economia Criativa, sendo obrigatório que tais empresas introduzam novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos
Investidor Anjo	Fundo Anjo	BNDESPar	Investir em Empresas Nascentes (Startups) ou Pequenas Empresas, com perfil inovador e alto potencial de crescimento, que atuem preferencialmente nos setores de agronegócios, biotecnologia, cidades inteligentes, economia criativa, saúde e tecnologia da informação e comunicação (TIC).
Financiamento			
Crédito para investimento	BNDES Automático	BNDES	Financiar projetos de investimento, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos. O programa é dividido em quatro linhas de financiamento, sendo uma delas destinada às MPMEs.
Crédito para investimento	BNDES Finame	BNDES	Financiar a produção e aquisição de máquinas e equipamentos nacionais credenciados no BNDES. São direcionadas linhas específicas para MPMEs.

Crédito para investimento	Cartão BNDES	BNDES	Financiar os investimentos de empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 300 milhões, com juros subsidiados e submetido a uma “liturgia” mais simples do que aquela que os programas de crédito governamentais normalmente impõem
Crédito para investimento	BNDES MPME Inovadora	BNDES	Financiar os investimentos necessários para a introdução de inovações no mercado, aportando recursos destinados à implementação do plano de negócios das MPMEs com perfil inovador
Crédito para investimento	Proger urbano	BB e Caixa	Fornecer financiamento de longo prazo para pequenos negócios, profissionais autônomos, cooperativas e associações de produção que sejam responsáveis pela criação de empregos ou mantenham um posto de trabalho existente e que estejam interessadas em investir no crescimento, na modernização de seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade
Crédito para investimento	Inovacred	Finep	Financiar empresas brasileiras com receita operacional bruta anual ou anualizada de até R\$ 90 milhões no desenvolvimento e novos produtos, processos e serviços, ou no aprimoramento dos já existentes, ou ainda em inovação em marketing ou inovação organizacional, visando ampliar a competitividade das empresas no âmbito regional ou nacional.
Microcrédito	Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)	Diversas instituições	Apoiar e financiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado.
Microcrédito	BNDES Microcrédito	BNDES	Inserido dentro do PNMPO o programa tem como objetivo financiar empreendedores autônomos (formais e informais) e firmas com receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil por ano. Os recursos destinam-se sempre ao financiamento de capital de giro e/ou de investimentos produtivos fixos, como obras civis, compra de máquinas e equipamentos novos ou usados, e compra de insumos e materiais.
Microcrédito	Crescer Caixa	Caixa	Inserido dentro do PNMPO o programa oferta de crédito para a compra de equipamentos e matéria-prima ou para a melhoria física da empresa.
Microcrédito	Crediamigo	BNB	Inserido dentro do PNMPO o programa, que é o maior do país desta modalidade, visa contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos empreendedores e empreendedoras, por meio de produtos e serviços de microfinanças e orientação empresarial, de forma sustentável, oportuna e de fácil acesso.
Garantias			
Fundo Garantidor	BNDES FGI	BNDES	Facilitar a obtenção de crédito por MPMEs, além de, empreendedores individuais e caminhoneiros autônomos, incentivando-os a crescerem e se modernizarem

Fundo Garantidor	FGO	BB	Complementar as garantias necessárias à contratação de operações de crédito (capital de giro e/ou investimento) por MPMEs com faturamento bruto anual de até R\$ 90 milhões e MEIs com faturamento bruto de até R\$ 36 mil por ano.
Fundo de Aval	Funproger	BB	Conceder aval complementar aos mutuários das operações de financiamento desenvolvidas no âmbito do Proger Urbano e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).
Fundo de Aval	Fampe	Sebrae	Complementar as garantias exigidas por instituições financeiras conveniadas.

Fonte: : Nogueira, M.O. 2019, *op. cit.* Elaboração da ABDE.

CAPÍTULO 2

CRISE DA COVID-19 E O PAPEL DO SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO

Impactos da crise da COVID-19 nas MPMEs brasileiras

A crise da COVID-19 expôs muitos dos desafios estruturais enfrentados por MPMEs. Considerando a importância do segmento como gerador de emprego e renda na economia brasileira, os impactos da crise sanitária sobre as MPMEs têm-se feito sentir em variados campos. Medidas de contenção da propagação do vírus, associadas a iniciativas econômicas que possibilitaram atravessar o período com menor custo social, têm ajudado a absorver parte dos impactos, mas a incerteza sobre a efetiva dimensão da crise e sobre potenciais desdobramentos dificultam a tarefa de projetar os desafios em um horizonte de tempo mais longo.

Para as medidas de apoio implementadas por meio de programas e linhas especiais de crédito, é fundamental que sejam equacionadas as necessidades de recurso a curto prazo, para conter a queda abrupta das receitas, e as estratégias de longo prazo, para promover investimentos decorrentes da adaptação nos modelos de negócios. Ou seja, deve-se considerar ao mesmo tempo o problema imediato da recuperação do segmento das MPMEs e o apoio a iniciativas que fortaleçam sua resiliência ao risco de crises futuras.

Pesquisas e estudos recentes oferecem um panorama dos impactos da crise nas MPMEs, além de maior compreensão sobre setores mais afetados e com maior potencial de recuperação. Partindo dessas avaliações, ainda preliminares, é possível projetar transformações de médio e longo prazos

que devem estimular o desenvolvimento de novos modelos de negócios para o segmento, indicando caminhos para as políticas públicas de incentivo à recuperação e resiliência econômica com foco em MPMEs.

Contexto geral

A crise sanitária decorrente da COVID-19 alterou substancialmente o panorama econômico de 2020. Com o recrudescimento da crise, cálculos do governo federal⁴⁶ para o PIB estimam retração da ordem de 4,7% para o ano de 2020. Estimativas do Relatório Focus, publicado pelo Banco Central do Brasil, preveem queda de 5,46% do PIB em 2020.⁴⁷ Trata-se de cenário grave, especialmente considerando projeções anteriores, que esperavam crescimento de até 2,4% para o PIB de 2020.

A nível estadual, foram tomadas medidas visando a diferentes graus de isolamento social, interrupção de atividades, controle de tráfego para restringir a circulação de pessoas, fechamento das divisas entre municípios, restrição ao transporte intermunicipal e interestadual e barreiras sanitárias em aeroportos. Segundo levantamento da ABDE,⁴⁸ todas as unidades da federação decretaram estado de calamidade pública ou de emergência, o que se traduziu nas projeções econômicas para os PIB estaduais, com perspectiva de retração em todos os estados do Brasil.⁴⁹

A gravidade da pandemia e as medidas para mitigação dos efeitos da crise na saúde pública

⁴⁶ Secretaria de Política Econômica do Governo Federal. Nota Informativa – Impactos Econômicos da Covid-19. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-impactos-economicos-da-covid-19.pdf/view>. Acessado em 14 de maio de 2020.

⁴⁷ Relatório Focus de agosto de 2020. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/focusdistribuiçoesfrequencia>.

⁴⁸ Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE). Informe Especial: Covid-19, edição Políticas Estaduais. Disponível em: <https://abde.org.br/noticias/abde-lanca-informe-especial-com-acoas-de-enfrentamento-a-crise-do-novo-coronavirus/>.

⁴⁹ Porsse, A.A., K.B. de Souza, T.S. Carvalho e V.A. Vale. 2020. Impactos Econômicos do COVID-19 no Brasil. Nota Técnica NEDUR-UFPR n.º 01-2020, Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Urbano e Regional (NEDUR) da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, abril.

e na economia afetaram os setores de formas diferentes, pois provocaram queda abrupta na demanda com efeitos no tecido produtivo. Os choques ocorreram simultaneamente por diversos canais de transmissão, do lado da oferta e do lado da demanda, e deterioraram o mercado interno. O desconhecimento sobre a duração desses choques e a dificuldade de quantificar o impacto do isolamento social nas economias agravou o cenário e dificultou a elaboração de medidas de enfrentamento.

No mercado de fatores de produção, medidas de isolamento social e suspensão das atividades econômicas implicaram restrição do trabalho a serviços essenciais, como por exemplo os de saúde pública e transporte, e menor circulação de pessoas. Dessa forma, oferta e demanda de trabalho caíram, com efeitos sobre salários, emprego e receitas das empresas. Os investimentos também sofreram queda em resposta à menor demanda de produtos e serviços, à dificuldade de realização dos mesmos durante o quadro pandêmico, e especialmente devido à deterioração das expectativas dos empresários.

No mercado de bens e serviços, o choque na demanda dos consumidores gerou “efeito chicote”, comprometendo toda a cadeia produtiva.⁵⁰ O efeito é caracterizado pela queda de demanda na ponta da cadeia, que reduz também a demanda nos mercados intermediários, isto é, distribuidores e indústria. O prejuízo pode comprometer o fornecimento para pequenas e médias empresas, elas mais vulneráveis por possuírem estoques reduzidos, pressionando-as a buscar conexões com novos fornecedores e/ou absorver preços maiores. Do ponto de vista de choques externos, a queda brusca na demanda internacional, a deterioração dos termos de troca e a interrupção das importações de bens intermediários também impactaram a economia em geral. O choque externo ainda

se manifesta com a redução do turismo e das atividades de transporte, que se desdobram em variados setores do mercado interno.

O cenário adverso que se coloca diante dos impactos imediatos da crise da COVID-19 e das incertezas quanto a seus desdobramentos futuros se reflete também nas expectativas de empresários. O Índice de Confiança Empresarial (ICE),⁵¹ que agrega os dados das sondagens da indústria de transformação, serviços, comércio e construção, caiu 33,7 pontos em abril, o menor da série histórica iniciada em 2001. Em termos setoriais, as maiores quedas de confiança ocorreram em indústria e serviços, seguidos por comércio e construção, e em todos os setores houve deterioração da perspectiva sobre a situação atual e das expectativas.

Canais de transmissão e impacto nas MPMEs

A resiliência e flexibilidade menores das MPMEs a choques são fatores preocupantes mesmo em contextos econômicos favoráveis, mas se agravam em crises econômicas que implicam retração acentuada e abrupta de demanda. Devido às particularidades da crise atual, parcela considerável dessas empresas enfrentou queda de até 100% no faturamento.

Os principais fatores que impactaram negativamente as MPMEs diante da presente crise foram: (i) dificuldade de cobrir custos mensais; (ii) dificuldades em manter seus negócios frente à queda brusca de demanda; (iii) interrupção das cadeias produtivas; (iv) restrição ao transporte e à logística dos quais dependem para o recebimento e entrega de mercadorias; e (v) restrição ao deslocamento dos empregados.

No Brasil, o panorama da crise sobre as MPMEs pode ser observado por estudos e pesquisas com empresários, consumidores e resultados

⁵⁰ Ver O Estado de S.Paulo. Os efeitos em cascata da COVID-19 nas cadeias produtivas. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/os-efeitos-em-cascata-da-covid-19-nas-cadeias-produtivas/>; e Financial Times. Inventories: the bullwhip effect. Disponível em: <https://www.ft.com/content/1cc4c38e-b9ef-11e0-8171-00144feabdc0>.

⁵¹ Fundação Getúlio Vargas. Índice de Confiança Empresarial (ICE). Disponível: <https://portalibre.fgv.br/sondagens-e-indices-de-confianca>. Acessado em: 12 de maio de 2020.

do desempenho do segmento pelo lado da demanda e da oferta nos primeiros meses da crise. Até junho de 2020, empresas de diversos setores já registravam impactos amplamente negativos, em termos de queda da atividade econômica, faturamento, emprego e falência, como será ilustrado nos dados a seguir.

De acordo com pesquisa organizada pelo Sebrae,⁵² 45,8% das micro e pequenas empresas indicaram interrupção do seu negócio temporariamente durante a crise. Sobre o funcionamento neste momento de restrição de circulação de pessoas, 44,3% dos representantes de pequenos negócios responderam que só conseguem funcionar presencialmente. Uma parcela de 12,4% relatou a necessidade de reduzir o número de trabalhadores contratados pela empresa. Do ponto de vista do faturamento, a pesquisa destaca queda de 65,2% no total faturado pelas micro e pequenas empresas, ao passo que 88% dos empresários declararam redução no faturamento.

Com relação à incerteza, os indicadores do SIMPI,⁵³ que reúne micro e pequenas empresas industriais do estado de São Paulo, sinalizam que 50% dos negócios esperavam uma situação pior no mês de abril, ao passo que 53% relataram que o faturamento estava menor e 31% que os lucros estavam muito menores. Até o fim do mês, 51% das empresas já haviam sido afetadas pela crise.

Evidências preliminares dos impactos setoriais

Os desafios para as MPMEs na crise da COVID-19 podem ser observados também pela óptica setorial, uma vez que as medidas de contenção do vírus e de mitigação da crise sanitária e econômica as afetam de maneira distinta. Muitos dos principais setores têm participação expressiva de MPMEs e, por isso, sua avaliação pode contribuir para apontar

necessidades específicas de apoio ao segmento, considerando suas heterogeneidades.

Ao longo dos últimos meses, diversas pesquisas nacionais e internacionais foram realizadas com o intuito de mensurar o impacto setorial da crise, considerando fatores e critérios distintos. Em alguns casos, os levantamentos mapearam variáveis que mensuravam os choques imediatos, como: (i) a variação no faturamento efetivamente aferido nos primeiros meses da crise, a partir do monitoramento de transações comerciais e financeiras, em pesquisas feitas por empresas de cartões de crédito, por exemplo; e (ii) os dados oficiais do mercado de trabalho, com a variação do número de ocupados, por setores de atividade, como as pesquisas do Cadastro Geral de Empregados (Caged) e da PNAD Contínua.

Em outros casos, as pesquisas procuraram apontar e antecipar tendências, a exemplo de levantamentos da evolução das expectativas de empresários e especialistas, como nas pesquisas do Sebrae com proprietários de negócios no segmento das MPEs, e da construção de cenários para a variação do PIB, com recortes setoriais, conforme estudos realizados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Nessa segunda perspectiva, o BID procurou apontar os setores econômicos mais vulneráveis, observando os seguintes riscos: (i) de oferta; (ii) de demanda; (iii) financeiros/patrimoniais; e (iv) sistêmicos/regulatórios. A partir dessa análise, o banco apontou alguns dos setores econômicos menos resilientes, dentre os diversos em que as MPMEs se fazem representar, notadamente: turismo, transporte de carga e de passageiros, comércio, máquinas e equipamentos, têxtil, beleza, construção e agroalimentar.

De modo geral, os impactos setoriais refletem a dinâmica específica da crise pandêmica da COVID-19. A redução no tráfego de pessoas

⁵² Sebrae Nacional. Pesquisas sobre os impactos da pandemia do coronavírus. Disponíveis em: <https://datasebrae.com.br/corona/>. Acessado em 13 de maio de 2020.

⁵³ Sindicato da Micro e Pequena indústria do Estado de São Paulo (SIMPI). Boletim de Tendências das Micro e Pequenas Indústrias de São Paulo. Disponível em: <http://simpi.org.br/arquivos/1%C2%BA%20Boletim%20de%20Tend%C3%Aancias.pdf>. Acessado em 13 de maio de 2020.

tem desdobramentos diretos nas receitas de diversos setores que funcionam presencialmente e/ou que implicam circulação e aglomeração para a sua operação regular. Dessa forma, turismo e alojamento, que tiveram atividade suspensa pela impossibilidade de deslocamento com as restrições nos transportes e pelas medidas de isolamento social, bem como atividades artísticas, culturais, de esporte e recreação, registraram impactos fortemente negativos, com perspectivas igualmente adversas.

Atividades comerciais e de serviços, em geral, também se destacam negativamente, pois, além das restrições de acesso dos consumidores aos espaços físicos, dependem do funcionamento presencial para sua realização, como serviços automobilísticos e de beleza. No caso do comércio, existe ainda dificuldade do deslocamento de mercadorias

tanto para suprir estoques quanto para venda aos consumidores, ainda que se tenha mantido parte dos serviços de logística em modalidades à distância.

O quadro 4 sumariza os principais setores e subsetores apontados pela investigação feita para esta seção, cotejando os impactos negativos observados no faturamento, em análises de cenários para a atividade econômica, com a queda já observada em indicadores de emprego. É importante ressaltar que os dados e pesquisas considerados usam metodologias distintas, cobrem temporalidades diferentes e apresentam classificações setoriais de difícil compatibilização. As aproximações sugeridas na composição do quadro são tentativas e procuram oferecer uma visão geral preliminar, atribuindo diferentes graus de intensidade do impacto setorial, conforme os critérios utilizados em cada pesquisa individual.



“

**A MENOR RESILIÊNCIA DAS MPMS
A CHOQUES PREOCUPA MESMO
EM CONTEXTOS ECONÔMICOS
FAVORÁVEIS, AGRAVANDO-SE NOS
PERÍODOS DE CRISE**

Quadro 4. Comparação entre pesquisas de desempenho setorial da economia brasileira na crise da COVID-19

Legenda: Negativo: muito alto Negativo: alto Negativo Neutro Positivo



Setores		Sebrae	Elo	Cielo	Serasa	UFPR	UFRJ	Caged
		% de impacto médio no faturamento semanal	Variação no volume de transações diárias	% de impacto no faturamento nominal de vendas	% de crescimento no volume de consultas ao Serasa	Variação do PIB setorial no cenário de choque de oferta	Variação do valor adicionado	Variação no número de empregos formais
Agropecuária							Agropecuária (-5,80%)	Agricultura, pecuária, pesca [...] (1%)
Comércio	Geral	Comércio varejista (-56%)				Comércio (-7%)	Comércio (-10,3%)	Comércio; reparação de veículos (-4%)
	Supermercados, alimentos e bebidas		Supermercados (55%)	Supermercados e hipermercados (17%)	Supermercados, alimentos e bebidas (-8,10%)	Alimentos e bebidas (-7%)		
	Móveis, eletrodomésticos e lojas de departamento		Lojas de departamento (-34%)	Móveis, eletrodom. e departamento (-37%)	Móveis, eletrodomésticos e informática (-19,30)			
	Combustíveis		Postos de combustível (-27%)		Combustíveis e lubrificantes (-5,50%)			
	Farmácias		Farmácias (16%)	Drogarias e farmácias (-2%)				
	Moda e vestuário	Moda (-67%)	Vestuário (-62%)	Vestuário (-66%)	Tecidos, vestuário, calçados [...] (-16,60%)			
	Comércio e serviços automotivos	Oficinas e peças automotivas (-48%)		Serviços automotivos (-31%)	Veículos, motos e peças (-23,10%)			
Geral			Serviços (-59%)				Serviços (-2%)	
Alimentação	Serviços de alimentação (-59%)	Bar e restaurantes (-48%)	Bar e restaurantes (-59%)		Alimentação (-9%)			
Turismo e alojamento	Turismo (-75%)	Turismo (-78%)	Turismo e transportes (-75%)		Alojamento (-17%)		Alojamento e alimentação (-10%)	

Serviços	Transportes	Logística e transportes (-60%)				Transporte (-7%)	Transportes, armazenamento e correios (-7,9%)	Transporte, armazenagem e correio (-2%)	
	Atividades artísticas, culturais e esportivas					Atividades artísticas (-17%)		Artes, cultura, esporte e recreação (-6%)	
	Outros	Beleza (-59%)							
			Estacionamento (-79%)						
								Atividades imobiliárias (-1,10%)	Atividades Imobiliárias (-1%)
								Informação e comunicação (-9,30%)	Informação, comunicação e atividades [...] (-1%)
								Atividades financeiras (-3%)	Atividades financeiras, de seguros [...] (0%)
							Outras atividades científicas (-5%)		Ativ. profissionais, científicas, técnicas (-1%)
							Vigilância e segurança (-4%)		
							Organizações associativas e outros (-12%)		
							Alugueis não-imobiliários (-5%)		
									Ativ. administrativas e complementares (-2%)
									Educação (2%)
									Saúde humana e serviços sociais (1%)
									Serviços domésticos (-1%)
							Outras atividades de serviços (-6,9%)	Outras atividades de serviços (-1%)	
Construção civil	Construção civil (-51%)				Material de construção (-21,9%)		Construção (-16,1%)	Construção (-1%)	

Indústria						Indústria geral (-2%)
						Indústrias de transformação (-11,3%)
					Químicos (-6%)	Indústrias de transformação (-2%)
					Extrativa (-5%)	Indústrias extrativas (-13,9%)
					Outros da indústria (-7%)	Indústrias extrativas (0%)
						Eletricidade e gás (0%)
					Serviços industriais de utilidades públicas (-0,40%)	Água, esgoto, gestão de resíduos (0%)
Administração pública					Administração pública (0,60%)	Administração pública, defesa e seguridade [...] (2%)

Fonte: Elaboração da ABDE.

Nota: os dados são resultado de metodologias diferentes e foram utilizados na composição do quadro para ilustrar diversos aspectos dos impactos setoriais da crise da COVID-19, portanto, não são comparáveis entre si. O dado do Sebrae é resultado de pesquisa quantitativa no período de 30/04 a 05/05, por meio de formulário on-line. A amostra é composta de 10.384 respondentes de 27 unidades federativas (UFs), dos quais 56,7% são MEI, 38,1% são ME e 5,2% são EPP. O dado indica a resposta das empresas quando questionadas sobre a variação do faturamento semanal comparado a uma semana normal. O dado da Elo Performance e Insights representa o faturamento a partir do volume de transações de crédito e débito registradas em máquinas de pagamentos eletrônicas. O dado apresentado é do dia 8 de abril, comparado a um dia médio de uma semana normal (média entre os dias 05/jan a 22/fev). O dado setorial da Cielo refere-se ao Índice Cielo de Varejo Ampliado (ICVA) Nominal e indica o crescimento da receita nominal de vendas registradas nas máquinas de pagamentos eletrônicas do varejo no período, comparando com o mesmo período do ano anterior. O período de referência para o quadro é 01/03 a 09/05. O ICVA acompanha mensalmente a evolução das vendas em 18 setores mapeados, desde pequenos lojistas a grandes varejistas, no total de 1,5 milhão de varejistas credenciados. O dado do Serasa Experian é um indicador da atividade comercial medido, exclusivamente, pelo volume de consultas mensais realizadas pelos estabelecimentos comerciais à base de dados da Serasa Experian. A amostra compõe-se de cerca de 6.000 estabelecimentos comerciais. Os dados da UFPR são resultado de simulações de cenário que estimam a variação do PIB setorial a partir de um choque de oferta na força de trabalho decorrente das taxas de morbidade e mortalidade esperadas devido à COVID-19 e outro choque de queda de atividade em diversos setores econômicos devido aos efeitos do isolamento social. O modelo de simulação é o inter-regional dinâmico de equilíbrio geral computável (EGC) calibrado para as 27 UFs e desagregado em 29 setores econômicos. Os números da UFPR foram aproximados de acordo com o gráfico fornecido pelo documento. Estimativas da UFRJ são resultado de simulações que utilizam o Modelo de Impacto sobre Emprego e Renda do GIC/IE-UFRJ, baseado na Matriz de Insumo Produto (MIP) de 2017, estimada pelo grupo, com informações para 123 produtos e 67 atividades econômicas. O cenário de referência é o de recuperação em U, com retomada lenta após um período maior de isolamento social e a adoção de medidas protetivas menos eficazes e, no cenário externo, um período mais prolongado de recuperação da economia mundial. Por fim, o dado da CAGED é resultado do saldo de empregos formais em abril de 2020 comparado ao mês de março.

Desafios de médio e longo prazos

O desempenho observado para o segmento das MPMEs no curto prazo e as particularidades de sua inserção estrutural na economia brasileira apontam para desafios relevantes a médio e longo prazos. Como observado, os desdobramentos futuros da crise sanitária ainda não são completamente conhecidos, devido a seu caráter inédito e aos vários canais de transmissão internos e externos que mobiliza, o que se agrava quando nos deparamos com seus efeitos sobre esse segmento marcado por vulnerabilidades.

A evolução da crise para as MPMEs dependerá da velocidade e efetividade do combate à disseminação do vírus, do efeito de medidas econômicas que buscam a sustentação da liquidez, da renda dos agentes — empresas, famílias e instituições financeiras — e da redução das incertezas. Planos específicos de resiliência e recuperação de MPMEs devem ser customizados para responder às características peculiares dos efeitos da crise no segmento, inclusive acelerando medidas que contribuam para a elevação de sua produtividade, com reposicionamento efetivo no que se convencionou chamar de “novo normal” pós-pandemia.

As pesquisas, dados e estudos apresentados anteriormente mostraram a dimensão dos impactos da crise e contribuem para a compreensão das principais variáveis que precisam ser objeto de apoio público para a recuperação econômica. No caso das MPMEs, sua grande participação em termos de geração de empregos e massa salarial faz do segmento foco prioritário de políticas econômicas de combate à crise no Brasil e no mundo.

De modo geral, as medidas de isolamento social têm induzido a antecipação de transformações econômicas vistas como tendências antes da eclosão da crise, a exemplo de estratégias de digitalização,

reorganização de cadeias produtivas globais e alterações relevantes no mercado de trabalho, com o avanço da *gig economy* (trabalhadores independentes ou temporários em plataformas on-line), originando debates acirrados sobre a reformulação de modelos de negócios e a repactuação do “contrato social”.

O desenvolvimento de respostas táticas aos desafios e à crise da COVID-19 tem mostrado a importância de alternativas de digitalização para manter os negócios em operação. A adoção de mudanças tecnológicas deve transformar substancialmente o comércio de varejo, a automatização de processos internos, o relacionamento com clientes e a disponibilização de catálogos digitais de bens e serviços. A digitalização e o uso de aplicativos de *delivery* e comércio eletrônico, especialmente no setor de comércio, restaurantes e alimentação em geral, já são realidade e têm sua adoção promovida e acelerada neste momento da crise.

Muitas empresas do segmento buscaram o uso de ferramentas de gestão e vendas durante a crise, como redes sociais para sustentar o negócio, uso de aplicativo de bancos para fazer gestão de contas, e os aplicativos de venda por *delivery* figuram entre as principais, de acordo com pesquisa do Sebrae. No total, 32,3% indicaram que estão utilizando ferramentas digitais. Apesar da pesquisa da Elo⁵⁴ apontar que o comércio eletrônico teve queda de 7% entre março e abril, aplicativos de entrega, supermercados, bares e restaurantes e lojas de departamento constataram aumento do comércio eletrônico no mesmo período, de 135%, 73%, 45% e 38%, respectivamente.

A presença on-line das empresas pode facilitar os processos internos e principalmente ajudar na coleta de dados de clientes para possibilitar melhora nos negócios.⁵⁵ Entretanto, reforça a necessidade de discutir o papel da *gig*

⁵⁴ ELO Performance e Insights. 2020. Impactos econômicos do Covid-19: análise do período de 25 de março a 8 de abril. Disponível em: <https://www.beefpoint.com.br/impactos-economicos-do-covid-19-por-elo-performance-e-insights-2/>.

⁵⁵ Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas. A loja como delivery de tudo. Disponível em: <http://site.cndl.org.br/a-loja-como-delivery-de-tudo/>. Acessado em 22 de maio de 2020.

economy, que surge como principal alternativa para alavancar os negócios e serve como fonte de renda principal para trabalhadores que perderam seus empregos, com prováveis implicações futuras para o mercado de trabalho.

Especialistas apontam ainda que a crise deve alterar o padrão de comportamento e consumo dos agentes econômicos, o que terá grande impacto sobre o atual modelo de negócios das empresas e, possivelmente, demandará revisão das principais atividades de MPMEs. Tendo em vista que a duração da crise sanitária é desconhecida, o distanciamento social, a maior cautela com higiene e saúde de consumidores e a redução da concentração de pessoas em espaços físicos podem ser transitórios ou permanentes.

De qualquer forma, a propensão a consumir e o investimento devem ser afetados por período considerável, a depender do tempo para restaurar a confiança, para lidar com a falência das firmas e para estabelecer ambientes comuns livres do vírus, como sugerem as projeções da última edição do relatório *Global Economic Prospects* do Banco Mundial.⁵⁶

A incerteza quanto à duração da crise na saúde pública e ao arrefecimento das contaminações se reflete também nos cenários de abertura econômica, que poderá ocorrer com restrições e reincidência de ciclos de contaminação, havendo risco de períodos intermitentes de isolamento social no médio prazo.

As empresas precisarão desenvolver planos e estratégias para lidar com as necessidades dos períodos de isolamento. As mudanças necessárias para adaptação, resiliência frente à crise e posterior recuperação indicam acréscimo de custos operacionais e serão fundamentais para a sustentação

de cadeias produtivas. Transformações estruturais no varejo, na alimentação, no consumo, entre outros setores, serão necessários na incorporação de soluções e serviços para atender possíveis mudanças no comportamento do consumidor. Parte do novo modelo de negócios das empresas deverá definir áreas críticas e avaliar a viabilidade de operações remotas.

A adaptação emergencial de parte das MPMEs diante da crise pode, por um lado, gerar efeitos positivos sobre empresas atuando em setores de menor produtividade, como comércio e serviços, tornando-as mais permeáveis à adoção de inovações e ampliação de mercados. As mudanças que têm se mostrado necessárias para o enfrentamento da crise podem se traduzir em oportunidades de ganho de produtividade, reposicionamento em cadeias mais dinâmicas e aprimoramento de gestão. Evidentemente, para que isso seja possível, é necessário que sobrevivam ao impacto imediato da crise e contem com o apoio de políticas direcionadas para sua recuperação.

Isso é particularmente relevante ao se considerar o grau de exposição a risco do setor bancário, em face das operações contratadas para assegurar a sobrevivência das MPMEs. O maior prazo para liquidação dessas operações, ao buscar assegurar melhores condições para a manutenção das atividades ante as novas circunstâncias dos negócios, também aumenta o grau de exposição a risco de crédito dos financiadores caso não haja uma estratégia adequada de gerenciamento desses ativos. O SNF, pela proximidade com o ente formulador de política e acesso à ampla base de dados desses clientes por seu histórico de operações, está estrategicamente posicionado para atuar no processo de recuperação desse tecido produtivo.

⁵⁶ Banco Mundial. *Global Economic Prospects – June 2020*. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/538491588787962322/Global-Economic-Prospects-June-2020-Analysis-LAC.pdf>. Acessado em 12 de junho de 2020.

Resiliência e recuperação: o SNF e as MPMEs na crise da COVID-19

Como discutido nas seções anteriores, os setores mais severamente atingidos pelo isolamento social, como comércio varejista, transportes terrestres, serviços pessoais e toda a cadeia do turismo, registram importante participação de MPMEs em termos de geração de emprego e massa salarial. Um dos principais obstáculos enfrentados pelo segmento é sua baixa resiliência aos choques econômicos decorrentes das medidas de isolamento adotadas para a contenção do vírus. Essa baixa resiliência também é função da sua baixa produtividade, o que dificulta o reposicionamento mercadológico das empresas do segmento em meio a choques de demanda. De todo modo, a preservação do tecido produtivo do pequeno e médio empresário é ponto fundamental para que se possa garantir a posterior retomada da atividade econômica.

A crise decorrente da pandemia da COVID-19 exigiu das empresas condições para honrar custos fixos em contexto de queda acentuada de receitas, além da necessidade de adaptação emergencial, que envolveu investimentos significativos. Ações imediatas de curto prazo buscaram permitir que as empresas atravessassem o período crítico, mas não puderam descuidar da necessidade de fortalecê-las a partir de uma visão estratégica de médio e longo prazos. Por esse motivo, as medidas de apoio à sobrevivência imediata das MPMEs, adotadas desde os primeiros meses da crise, devem ser associadas a políticas de estímulo da produtividade, por meio de capacitação, inovação e inclusão financeira apropriada.

Para o SNF, o desafio está em conciliar mandatos tradicionais de promoção do acesso a recursos de longo prazo para investimentos e incremento da produtividade às necessidades emergenciais de empréstimos para capital de giro, evitando o colapso das

empresas e a destruição do tecido produtivo, ao mesmo tempo em que busca identificar e estimular oportunidades de reposicionamento empresarial. Nos primeiros meses da crise, as instituições financeiras de desenvolvimento cumpriram seu papel contracíclico e agiram para que recursos de liquidez chegassem ao segmento das MPMEs, seja pelo financiamento direto, seja pela estruturação de instrumentos garantidores.

Em muitos aspectos, as características particulares do SNF e sua expertise no apoio ao segmento das MPMEs facilitaram a criação de linhas emergenciais adequadas às circunstâncias. Além de ampliar o volume de recursos para capital de giro ofertado ao segmento, era crucial que condições mais favorecidas de prazos e carência fossem também observadas. O empoçamento verificado no setor financeiro tradicional não se restringe aos desafios imediatos de liquidez para evitar o colapso do tecido produtivo, mas também se refere à possibilidade de obter empréstimos que permitam honrar custos fixos durante a duração da pandemia e sejam pagos após a recomposição das receitas. Ou seja, os desafios imediatos também estão associados aos problemas estruturais de adequação, com oferecimento de linhas de giro de maiores prazo e carência.

Além disso, considerando-se os desdobramentos incertos da crise, a oferta imediata de recursos carece de ajuste fino na análise de custo-benefício, com equilíbrio sutil entre viabilidade e vulnerabilidades. Como identificar as MPMEs que terão efetivamente condições de se recompor após o período agudo da crise? Para tais empresas, bastará recursos de liquidez para suportar as quedas de receita ou será também necessário oferecer linhas de investimento para adaptações que promovam maior resiliência e ganhos de produtividade a médio e longo prazos? De que maneira devem ser apoiados os clientes que já são mutuários e podem, portanto, se tornar

inadimplentes caso não sejam socorridos? O equacionamento dessas questões tem implicações não apenas para as condições de sobrevivência e recuperação futura das MPMEs, como também para a gestão patrimonial e de risco das instituições financeiras de fomento.

As últimas seções abordam os desafios apontados acima e apresentam, em linhas gerais, as estratégias adotadas pelo governo federal e pelas instituições do SNF para fazer frente aos impactos da crise sobre as MPMEs e os desafios à frente. Não seria possível, dado o escopo e as limitações deste estudo, e mesmo o estágio atual de enfrentamento da crise, propor uma solução única para as questões indicadas, mas cabe reconhecer a pluralidade das instituições que compõem o SNF e a variedade de temas que terão de enfrentar nos próximos meses. Na sequência da próxima seção, a conclusão do estudo encaminha alguns dos pontos sensíveis para serem observados no futuro.

O papel do financiamento no combate aos efeitos da crise sobre MPMEs

As estratégias públicas para a mitigação dos efeitos econômicos da pandemia da COVID-19 têm apostado em medidas de financiamento, usualmente articuladas a um conjunto mais amplo de iniciativas, para garantir estabilidade financeira aos agentes econômicos neste momento crítico e viabilizar seu reposicionamento em um período posterior de recuperação.

O conjunto de medidas de crédito adotado até o momento se destaca especialmente no segmento das MPMEs. Diante de um choque adverso, empresas de menor porte buscam acessar o mercado de crédito para suavizar o impacto negativo no fluxo de caixa. As políticas de crédito têm buscado coordenar a atuação dos principais atores do sistema financeiro em nível nacional para aumentar a oferta de recursos aos agentes econômicos. Medidas especiais foram formuladas para as MPMEs, com o objetivo de fornecer os recursos

necessários para que o segmento pudesse resistir aos meses de crise sanitária e queda na atividade.

Em uma primeira abordagem, o financiamento mostra-se como medida essencial para fornecer liquidez ao segmento, ofertando recursos necessários para honrar pagamentos diante da queda das receitas e para permitir que sejam realizadas mudanças em seus modelos de negócio para adaptá-lo ao novo contexto. Considerando os desdobramentos de médio e longo prazos, o financiamento será peça-chave também na retomada, impulsionando investimentos e estimulando a recuperação da economia.

Dadas as incertezas quanto à duração da crise sanitária e o ritmo de recuperação pós-pandemia, as MPMEs têm sinalizado a necessidade de acesso a linhas de crédito que tenham como característica principal prazos mais alongados e períodos de carência maiores.

Como notamos, as medidas de apoio a MPMEs por meio do financiamento estão articuladas a programas mais amplos, que mobilizam não apenas recursos de natureza fiscal e parafiscal, como também instrumentos de política monetária. Autoridades governamentais de diferentes esferas federativas compartilham o diagnóstico global sobre a centralidade do apoio ao segmento das MPMEs para mitigar os efeitos imediatos da crise e garantir espaço para a futura recuperação da economia, de modo que o esforço tem sido percebido tanto em âmbito federal, quanto nos estados.

A atuação do governo federal em resposta ao momento de retração da atividade econômica enfatiza o atendimento das necessidades financeiras das MPMEs. Por essa razão, medidas de natureza fiscal e monetária foram implementadas com o objetivo de suavizar o impacto econômico da crise sanitária para propiciar liquidez financeira que melhorasse as condições de sobrevivência das empresas, notadamente as do segmento, e sustentasse

o nível de emprego e renda. As ações também foram dirigidas para permitir a assunção de riscos financeiros e renegociação de operações de crédito por parte do sistema financeiro nacional, de forma a viabilizar, em um segundo momento, uma retomada mais rápida da atividade e colaborar para a manutenção da higidez do sistema bancário.

Os decretos de calamidade pública e estado de emergência adotados pelo governo federal e pelos estados permitem a adoção pelo setor público de medidas excepcionais por motivo de desastre, de forma que se possa atuar na contenção da situação e direcionar os recursos aos setores considerados prioritários. A partir de então, foram permitidas ações extraordinárias, como o parcelamento de dívidas, gastos acima do determinado na Lei Orçamentária Anual (LOA) e flexibilização de processos e procedimentos burocráticos, como é o caso da suspensão da necessidade de licitações.

Grande parte das ações propostas foram revisadas pelo Congresso Nacional e consolidadas na Emenda Constitucional nº 106 de 07/05/2020, que ficou conhecida como “Orçamento de Guerra”. O dispositivo orçamentário foi criado para garantir recursos fiscais no combate à COVID-19 e tem o objetivo de separar o orçamento da União dos gastos para o enfrentamento da pandemia, sem precisar atender à regra de ouro que estabelece exigências para o uso dos recursos públicos durante o período de calamidade.

Dentre o conjunto variado de medidas que vêm sendo adotadas, destacam-se: antecipações de despesas; adiamento de receitas; desonerações; remanejamento e criação de novas despesas; criação de programas especiais de crédito pelos bancos oficiais; e ações de auxílio aos governos estaduais e municipais. De acordo com o Tesouro Nacional,⁵⁷ para os gastos da União estão previstos R\$ 404,2 bilhões, que correspondem a aproximadamente 5,5% do PIB, dos quais R\$ 175,6 bilhões já foram executados.

As medidas fiscais de maior impacto no orçamento são o auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade, com previsão de gastos de R\$ 152,6 bilhões, o benefício emergencial para manutenção do emprego e da renda (BEm), com previsão de R\$ 51,6 bilhões, e a concessão de financiamento para pagamento da folha salarial, com previsão de R\$ 34 bilhões.

Quanto às medidas adotadas especificamente para as MPMEs, os eixos de atuação do governo federal têm o objetivo de: (i) garantir fôlego ao fluxo de caixa, mediante a redução das principais obrigações das empresas; (ii) possibilitar a flexibilização trabalhista, para ajudá-las a mitigar custos com a folha de pagamentos e, ao mesmo tempo, atenuar os impactos da crise no mercado de trabalho; (iii) manter a oferta de bens e serviços, especialmente para os produtos utilizados no combate à COVID-19, mas também adotar medidas para assegurar o direito do consumidor e das empresas nos setores de turismo e cultura; (iv) facilitar o trâmite burocrático das MPMEs; (v) preservar o consumo, com efeitos positivos sobre as receitas do segmento, por meio de benefícios emergenciais para preservação do emprego e da renda; e (vi) ampliar e aprimorar iniciativas de crédito, seguros e garantias.

No âmbito do Banco Central do Brasil (BCB), com o propósito de ampliar a liquidez e facilitar a renegociação de dívidas no setor financeiro, foram adotadas medidas como a diminuição do requerimento de capital das operações de crédito, os ajustes nas regras de classificação das operações de crédito para fins de provisionamento e a implementação das operações compromissadas com lastro em operações de crédito. Segundo a autoridade monetária, essas medidas tiveram o objetivo de liberar aproximadamente R\$ 1,2 trilhão de recursos das instituições financeiras, que estão sendo utilizados para a renegociação das operações com firmas que vêm sofrendo os impactos da crise.⁵⁸

⁵⁷ Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.

⁵⁸ Banco Central do Brasil. Ver https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RCN_OCB_v1b.PDF.

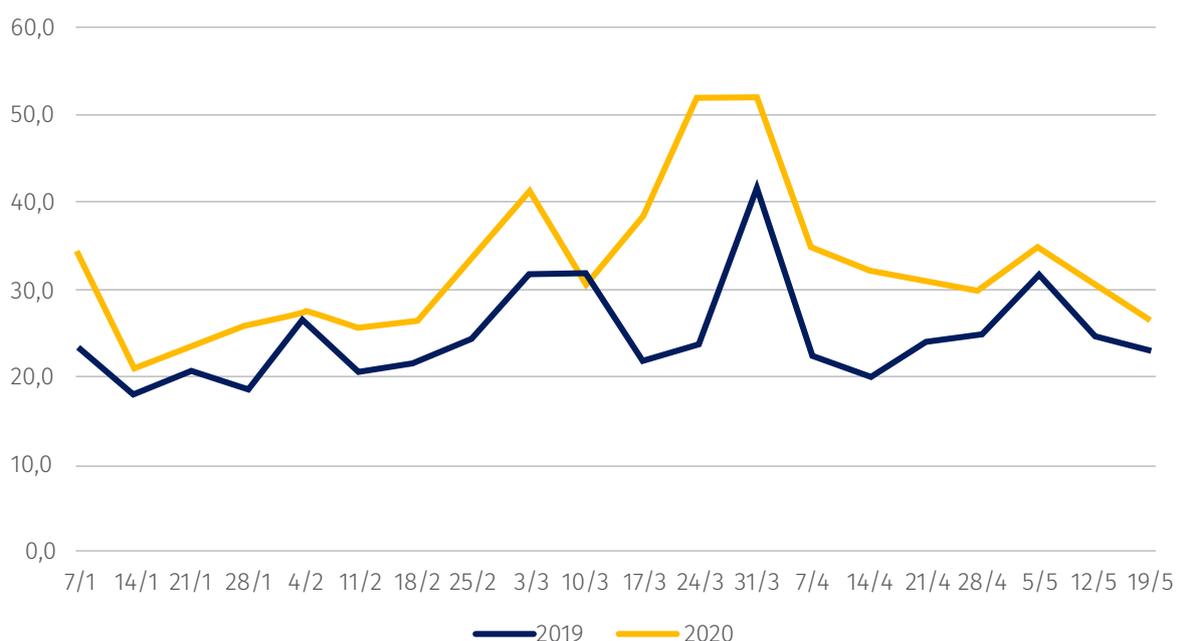
Entretanto, nota-se dificuldade para tornar os recursos disponíveis ao público alvo via medidas fiscais ou de relaxamento monetário. O termo “empçoamento” voltou a ser utilizado para caracterizar o dilema de políticas que buscam canalizar recursos via sistema financeiro tradicional, mas se defrontam com o aumento da percepção dos bancos sobre os riscos de emprestar a empresas de menor porte nessa conjuntura.

De acordo com pesquisas do Sebrae, um total de 59,4% das MPMEs entrevistadas em maio indicou a necessidade de contratar financiamento para manter a empresa em funcionamento sem redução de postos de trabalho, número maior que os 54,9% apontado em pesquisa semelhante do início de abril. Não obstante, dentre as empresas que tentaram acessar um financiamento, somente 14,2% conseguiram empréstimo, o que representou aumento frente ao número de 11,3% da pesquisa anterior. Quanto aos demais casos, 27,6% seguem aguardando uma resposta da instituição financeira, e 58,2% tiveram seu pedido negado.⁵⁹

No sistema bancário, dados da Febraban apresentam indicadores de desempenho do mercado de crédito durante a crise da COVID-19. De acordo com a instituição, a concessão de crédito, incluindo renovações e originações, de seus bancos associados durante a crise totalizou R\$ 330,9 bilhões, até o mês de junho, mas atenderam, num primeiro momento, as grandes empresas, que receberam R\$ 200 bilhões desse montante. Os bancos consultados pela Febraban reportaram aumento da demanda na magnitude de cinco a dez vezes por parte das empresas de grande porte, especialmente pela dificuldade em se financiarem no mercado de capitais.

As medidas monetárias para ampliação da liquidez, associadas às medidas fiscais e para-fiscais de estímulo ao crédito, tiveram entre seus principais objetivos ampliar a oferta de recursos por parte das instituições financeiras e foram, até certo ponto, bem-sucedidas. As concessões de crédito livre registraram patamar superior nas semanas de janeiro a maio de 2020, quando comparadas ao mesmo período de 2019, ainda que tenham observado tendência de queda nas semanas subsequentes, como mostra o gráfico 5.

Gráfico 5. Concessões semanais em crédito livre a pessoas jurídicas, início de 2020 (R\$ bilhão)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração da ABDE.

⁵⁹ Ver “O impacto da pandemia de coronavírus nos pequenos negócios – resultados nacionais”, 2ª edição. 2020. Sebrae.

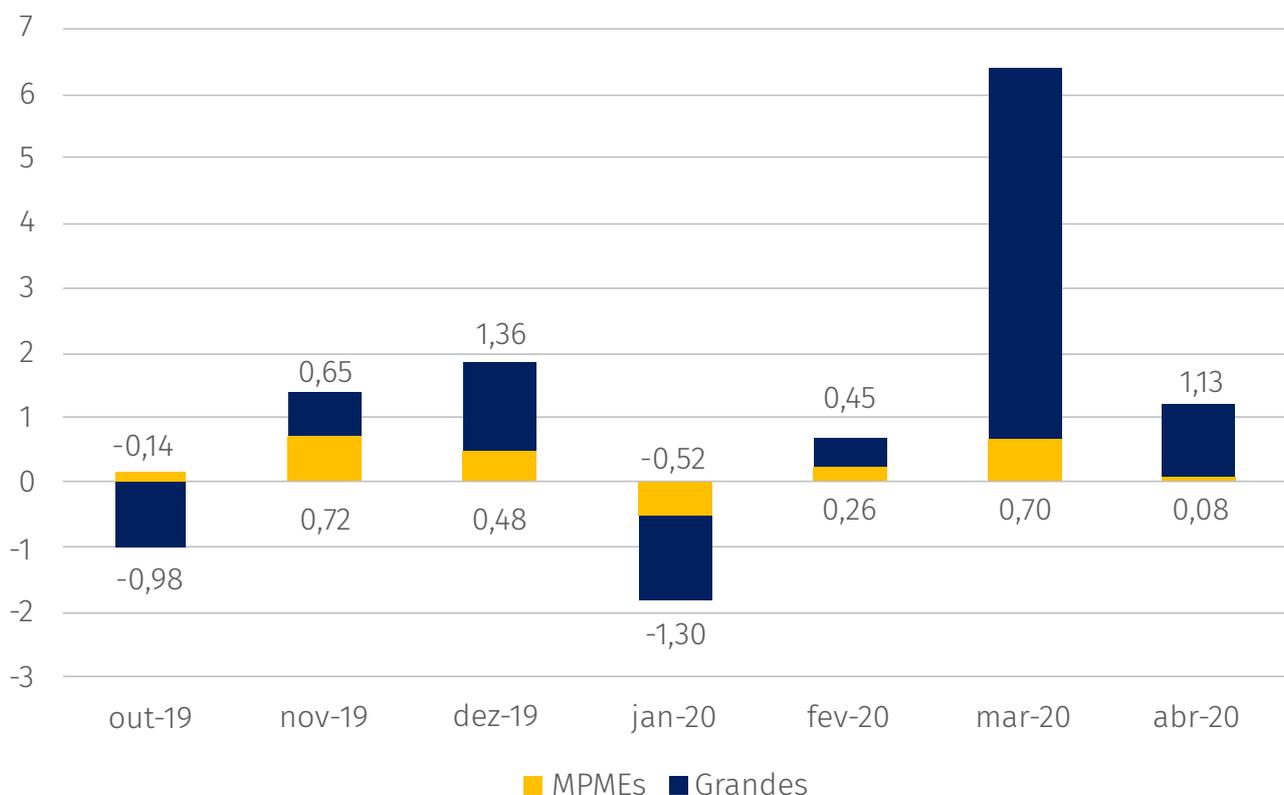
A despeito dos recursos disponibilizados, o setor bancário mostrou cautela frente ao maior risco de crédito durante e após a crise. As exigências de garantias aumentaram devido ao ambiente de incerteza, tornando-se fundamentais para que as condições do crédito, como taxa de juros e prazos, não se deteriorassem e para que a oferta não fosse comprimida. A dificuldade de mensuração dos riscos inerentes aos desdobramentos da crise e a magnitude dos recursos necessários para enfrentá-la foram indicativos da importância de se pensar em estratégias alternativas de atuação.

Esse desafio mostrou-se especialmente agudo para as MPMEs. O gráfico 6 apresenta a contribuição do crédito para o segmento e para grandes empresas na variação do saldo total de operações a PJ. Nota-se que, em março,

as grandes empresas contribuíram em 5,7 p.p. para o crescimento do saldo das operações de crédito, enquanto as MPMEs com apenas 0,7 p.p. Em abril, a discrepância se agravou e o segmento das empresas de menor porte contribuiu com 0,1 p.p. para o crescimento global de 1,2% do saldo das operações.

Em suma, o relativo crescimento ocorrido no mercado de crédito nas primeiras semanas após a eclosão da crise, em resposta às medidas monetárias de liquidez e fiscais e para-fiscais de apoio aos financiamentos, parece ter atendido mais consequentemente às grandes empresas, com contribuição reduzida para mitigar a restrição de crédito que afetava o segmento das MPMEs. Naquele momento agudo da crise, contudo, tal restrição representava desafio concreto para a sobrevivência dessas empresas.

Gráfico 6. Contribuição de cada segmento ao crescimento do estoque de crédito a PJ (p.p.)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração da ABDE.

Entre os principais obstáculos para possibilitar o acesso ao crédito pelas MPMEs destacava-se a questão da insuficiência de garantias, especialmente em operações com empresas dependentes de novas tecnologias que, por seu pioneirismo, nem sempre dispõem de estrutura patrimonial estabelecida.⁶⁰ Esse diagnóstico recalibrou o foco da estratégia do governo federal para destravar o crédito ao segmento, recomendando o fortalecimento de mecanismos de garantias de crédito — como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (PEAC), que apoiaram o processo de mitigação dos riscos da crise para o setor financeiro e de canalização de recursos para MPMEs.

Ainda assim, as particularidades do segmento apresentam desafios estruturais de acesso a crédito, apontados em seções anteriores, que parecem se intensificar diante dos impactos extraordinários da crise da COVID-19. Para fazer frente a tais desafios, serão necessárias políticas amplas e coordenadas, em níveis nacional e local, com o concurso de ampla gama de atores públicos e privados, com trajetória e expertise no atendimento às MPMEs.

As instituições financeiras que compõem o SNF são instrumentos importantes para articular medidas federais em âmbito local e fazer com que os recursos cheguem ao seu destino, conforme as particularidades regionais que devem guiar suas ações.

O Sistema Nacional de Fomento e o apoio às MPMEs

A pandemia da COVID-19 não provocou apenas um impacto agudo sobre a saúde e a economia, mas, combinada com a pressão por maiores gastos governamentais para combater a crise, provocou crescimento nos níveis de endividamento público. Nesse sentido, a lacuna entre a disponibilidade de recursos e a

necessidade de financiamento (como no caso das MPMEs) tem aumentado como decorrência dos efeitos da crise.

A essa perspectiva, devemos agregar dois cenários, conforme visto em seções anteriores: em primeiro lugar, o setor financeiro já apresentava, no período pré-COVID, deficiências em relação ao atendimento das necessidades de financiamento das MPMEs. Essas deficiências referem-se, especialmente, ao direcionamento de recursos de curto prazo para o financiamento não somente do capital de giro, mas de outras necessidades de investimento por parte das firmas. Essa característica se intensificou no período da crise econômica iniciada em 2015, o que gerou aumento de custos financeiros e provocou descasamento na administração de caixa das empresas. Observou-se, nesse sentido, a possibilidade de onerar bons projetos e facilitar o processo de seleção adversa, aumentando a percepção de risco do setor financeiro quanto ao segmento.

Em segundo lugar, a atuação do setor financeiro — em especial do SNF — em resposta à crise, até o momento, consistiu em um movimento contracíclico visando aumentar a liquidez e o direcionamento de recursos para combater os efeitos decorrentes do choque de demanda. Isso significa aumento de linhas de liquidez, com maior prazo de carência, em operações pouco convencionais, mas alinhadas às necessidades imediatas de preservação do tecido produtivo, sobretudo das MPMEs. Há riscos importantes quanto aos possíveis desdobramentos dessa estratégia, a depender da evolução da pandemia e da recuperação econômica, de modo que, além da perspectiva imediata de sobrevivência das firmas, deve-se acrescentar novas estratégias visando a recuperação do segmento em bases sustentáveis.

O apoio às MPMEs é, desde sempre, parte integral da missão dos membros do SNF,⁶¹

⁶⁰ Pinto, M.A.C., P.B. de Paula e A.B.T. Salles. 2007. “Revitalização do Sistema Público de Fomento como Canal para Acesso Financeiro por MPME”. *Revista do BNDES*, v. 14, n.º 27, pp. 141–162, junho. Rio de Janeiro.

⁶¹ Sobre o histórico do SNF brasileiro, com ênfase no papel das instituições subnacionais, ver Horn, C.H., F. Feil e D. Tavares. 2015. “Instituições financeiras de desenvolvimento no Brasil: razões e desafios para um Sistema Nacional de Fomento”. Em: Prêmio ABDE-BID – Edição 2015: Coletânea de Trabalhos. Rio de Janeiro, ABDE Editorial.

que são responsáveis por 30% das operações diretas de crédito com o segmento, além de operarem diversos fundos e programas federais e estaduais de apoio financeiro e de capacitação técnica para negócios de menor porte, em todas as regiões do país. Sua longa trajetória de relacionamento com clientes MPMEs constitui *expertise* considerável quando se pretende discutir os desafios enfrentados pelo segmento para obter financiamento, inclusive levando em consideração as particularidades regionais.

Diante das restrições observadas para a participação mais efetiva do sistema financeiro tradicional no apoio às MPMEs afetadas pela crise da COVID-19, o SNF se apresentou como instrumento relevante de mobilização de recursos e atuação contracíclica. Seu conhecimento na articulação coordenada de políticas públicas e no monitoramento de necessidades locais e especificidades setoriais foi peça-chave na formulação de iniciativas de apoio, seja em nível federal, seja subnacional.

Muito se discute sobre o papel das IFDs⁶² em debates que usualmente opõem abordagens estatais e de mercado, ainda que a questão essencial pareça estar mais diretamente ligada a estratégias de atuação e regras de governança.⁶³ De modo geral, mais do que oposição entre instituições financeiras públicas e privadas, o que se pretende estimular são estratégias de complementaridade e adicionalidade, que tirem proveito da *expertise* das IFDs para favorecer a mobilização de recursos de várias origens para projetos de desenvolvimento, alinhados a mandatos claramente definidos⁶⁴ e que tenham efeitos sociais e econômicos transformacionais.

No caso específico de crises como a desencadeada pela pandemia da COVID-19 e,

especialmente, quando se trata de segmentos de maior vulnerabilidade e importância em termos sociais, como o das MPMEs, a atuação das IFDs — ou de outros arranjos públicos de sustentação do crédito — pode ser oportuna.⁶⁵ A piora na percepção de risco por parte de agentes financeiros, notadamente no setor privado, restringe a oferta de crédito mesmo com a ampliação de liquidez pelas autoridades monetárias. Incertezas quanto aos desdobramentos das crises estimulam movimentações de curto prazo, e o empocamento de recursos é reflexo da atuação cautelosa do setor financeiro privado.

Para as IFDs, no entanto, a atuação contracíclica não apenas se justifica, como é recomendada, tendo em vista: (i) o alinhamento de seus mandatos ao interesse público de preservar o tecido produtivo diante dos impactos da crise; (ii) a *expertise* acumulada no financiamento a setores e segmentos estratégicos,⁶⁶ o que lhes permite “focalizar” a destinação de recursos emergenciais àqueles com maior necessidade, e também melhor capacidade de reação e recuperação; (iii) a capilaridade e regionalidade de suas estratégias de atuação, permitindo que os recursos alcancem a ponta das cadeias, adaptados às particularidades locais; (iv) a experiência em gestão de fundos e programas públicos, usualmente mobilizados por medidas governamentais de combate às crises; e (v) a capacidade de tolerar mais riscos e manter prazos mais alongados, tendo em vista as características relativamente mais “pacientes” de suas posições passivas.

Não por outra razão, inúmeras IFDs operando em diversos países foram acionadas por seus governos controladores para fazer frente aos desafios impostos pela pandemia, com especial atenção para o segmento das MPMEs. Os paralelos da crise atual com períodos

⁶² Para uma revisão bibliográfica extensiva, ver: Griffith-Jones, S. e J.A. Ocampo. 2018. *The Future of National Development Banks*. Editora Oxford Scholarship. Para reflexão geral sobre o financiamento ao desenvolvimento, em perspectiva histórica e institucional, ver: Carvalho, F., J. Kregel, L. Castro e R. Studart. 2019. “Development Finance: theory and practice”. Em: Nissanke, M. e J.A. Ocampo (eds). *Palgrave’s Development Economics Manual: Critical Reflections on Globalization and Development*, v. 1. Palgrave Macmillan.

⁶³ Griffith-Jones, S. e J.A. Ocampo 2018. *The Future of National Development Banks*. Editora Oxford Scholarship.

⁶⁴ Para visão completa do conceito de blended-finance ver: OCDE. 2018. *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals.*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264288768-en>.

⁶⁵ Hermann, J. 2010. *Development banks in the financial-liberalization era: the case of BNDES in Brazil*. CEPAL Review 100, abril.

⁶⁶ Fernández-Arias, E., R. Hausmann e U. Panizza. 2019. *Smart Development Banks*. IDB Working Paper Series 104.

extremos, como o da Segunda Guerra Mundial, contribuíram para recuperar a memória de instituições criadas no contexto imediato do pós-guerra, quando foram instrumentos centrais para a superação dos desafios de economias desarticuladas por anos de conflito.

Países como a Alemanha, que possui um forte sistema público de fomento, oferecem exemplo de atuação contra os efeitos da crise da COVID-19, em condições especiais para as MPMEs. As medidas adotadas pelo governo alemão foram principalmente concentradas no fornecimento de garantias, de modo a contrabalançar os efeitos do aumento da percepção de risco por agentes financeiros. Mas o Programa Especial KfW 2020, de fundo ilimitado, estabelecido pelo governo, também ofereceu às empresas financiamento para investimento e, sobretudo, para capital de giro.

O mecanismo público alemão opera tanto via operações indiretas, como instituição de segundo piso para agentes estaduais e outros atores do sistema financeiro, quanto em operações diretas. Na via indireta, atua como garantidor de crédito, assumindo os riscos de operações com empresas de menor porte em até 90%. Em sua atuação direta, lançou uma linha especial de crédito, com limite máximo de 25 milhões de euros por financiamento, assumindo até 80% dos riscos. Em ambos os casos, adotou melhores condições para os tomadores de recursos, com possibilidade de pagamento apenas dos juros pelo período de um ano. As taxas foram reduzidas para o patamar de 1%-1,46% a.a. para as pequenas e médias empresas e 2%-2,12% a.a. para grandes empresas.

Nos EUA, o Tesouro americano destinou US\$ 376 bilhões para programas às pequenas empresas, em esquema operado pela Small Business Administration (SBA), agência federal dedicada aos pequenos negócios e empreendedores. Quatro programas de financiamento foram estruturados com foco em adiamento de dívidas e crédito novo.

O principal programa foi o *Paycheck Protection Program*, que teve como objetivo incentivar as empresas a manter seus funcionários e foi operado por meio das instituições financeiras. A linha tinha prazo de dois anos e taxa de juros de 1% a.a., não sendo necessário apresentar garantias ou colaterais, o que ampliou o acesso ao crédito.⁶⁷ O Federal Reserve (Fed), banco central americano, também anunciou programa que destinou US\$ 600 bilhões para apoiar o fornecimento de empréstimos às MPMEs pelas instituições financeiras — o *Main Street Lending Program*, mecanismo que permitiu ao Fed comprar participações em operações de instituições financeiras elegíveis, buscando reduzir sua percepção de risco.⁶⁸

Diferentemente da Alemanha, os EUA não contam com um sistema de bancos públicos e de desenvolvimento tão abrangente, ainda que também possuam instituições financeiras dedicadas a essa finalidade — como a *U.S. International Development Finance Corporation* (DFC), criada em dezembro de 2019 a partir da fusão de duas outras entidades de fomento, após debate sobre a necessidade de o governo americano controlar esse tipo de instituição. Argumenta-se que a governança, efetividade e transparência dos programas implantados pelos EUA, principalmente aqueles realizados por intermédio do Fed, seriam facilitadas caso contassem com uma instituição financeira pública destinada a atuar na redução do impacto e reconstrução pós-crise.⁶⁹

No Brasil, quando se avaliam as posições de carteira de crédito no período imediatamente anterior à eclosão da crise sanitária, observa-se que as instituições do SNF já demonstravam amplo engajamento com MPMEs (gráfico 7), notadamente os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento, que registravam participação do segmento nas carteiras de crédito de aproximadamente 58% em dezembro de 2019. No caso do conjunto do sistema, que inclui os grandes bancos federais, a participação das MPMEs no total da carteira é relativamente menor em parte por razões de

⁶⁷ Informações obtidas no site da Small Business Administration: <https://www.sba.gov/funding-programs/loans/coronavirus-relief-options>.

⁶⁸ Informações obtidas no site do Federal Reserve: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/mainstreetlending.htm>.

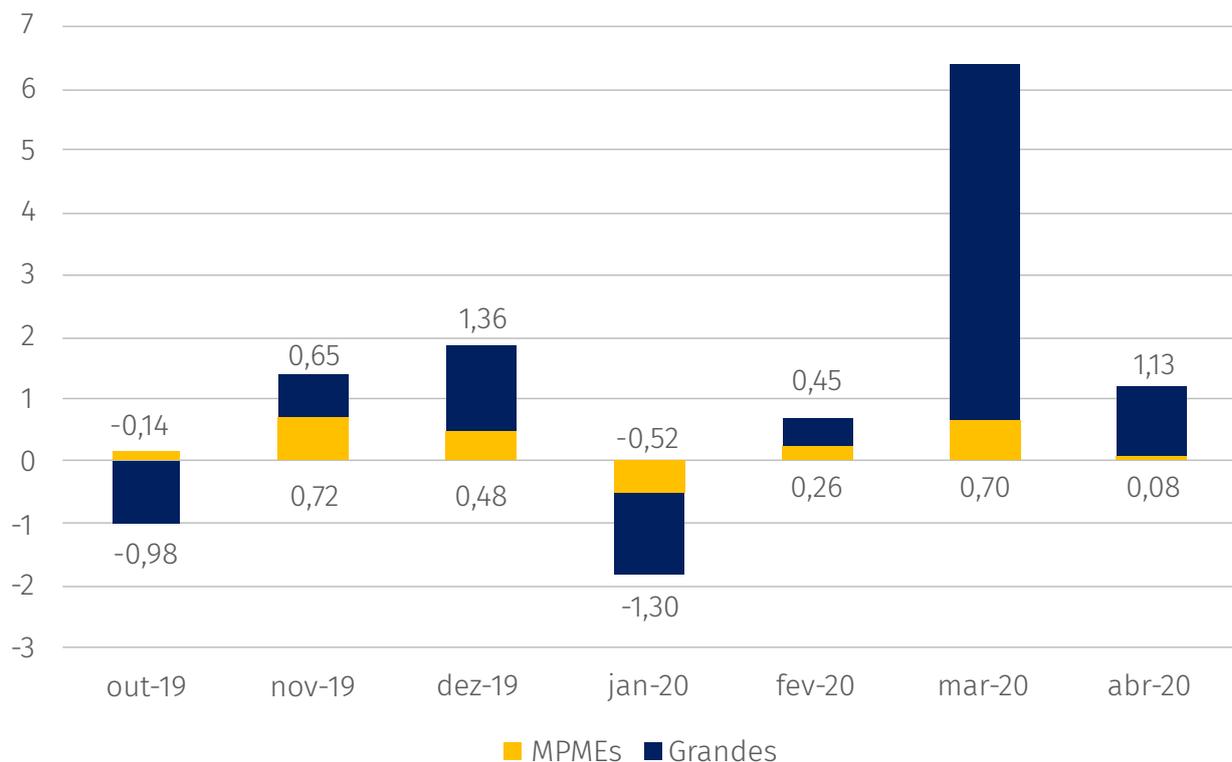
⁶⁹ Cassidy, J. 2020. "It's Time to Establish a New Reconstruction Finance Corporation". *The New Yorker*, 24/03/2020. Acessado em: <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/its-time-to-establish-a-new-reconstruction-finance-corporation>

natureza contábil, que subestimam os dados das operações de crédito do SNF consideradas na base do BCB utilizada para a construção desses indicadores. Isso se explica por dois motivos: (i) pela operacionalização de recursos para MPMEs por meio de fundos públicos geridos por bancos federais, não contemplados nos dados do BCB, como os programas de microcrédito do Banco do Nordeste, por exemplo; e (ii) pela atuação de segundo piso das instituições federais, sobretudo do BNDES, nas operações com MPMEs, registradas contabilmente nas contas de repasse, e não nas carteiras de crédito. Mais do que operadoras diretas do crédito ao segmento,

as maiores instituições do SNF atuam como gestoras de fundos e programas específicos, contando com a capilaridade das instituições subnacionais e do restante do sistema financeiro nacional para a distribuição dos recursos.

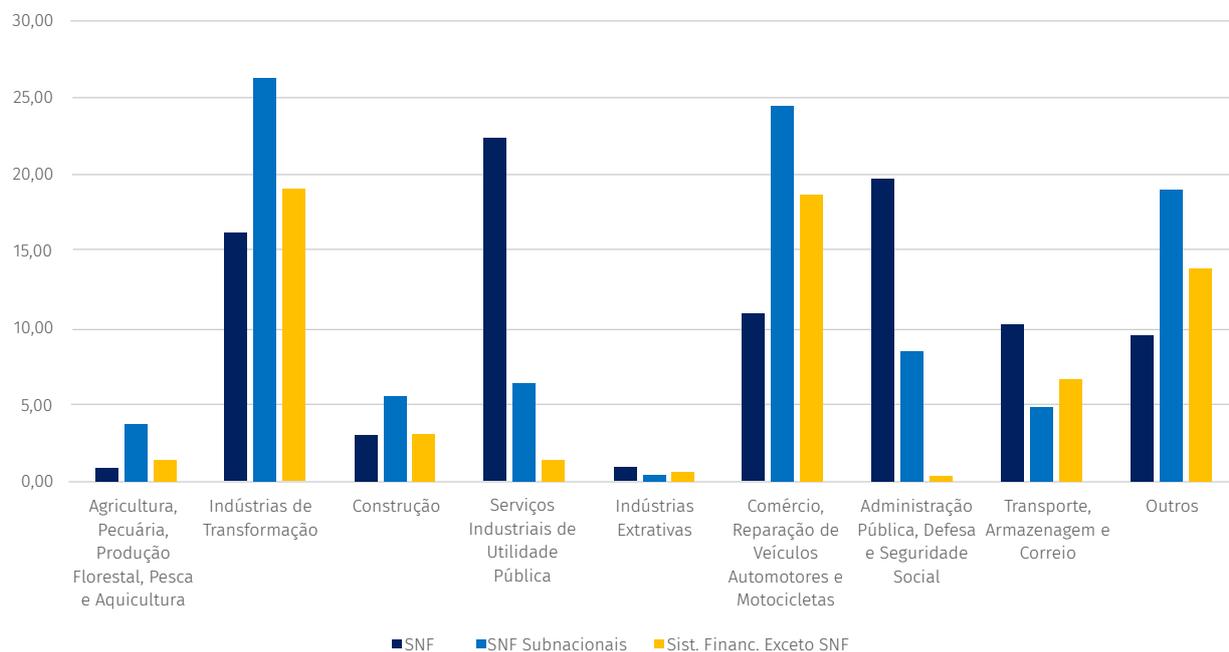
Na análise setorial (gráfico 8), também se observa maior participação relativa das instituições subnacionais no crédito a setores duramente afetados pela crise da COVID-19, como comércio e indústrias de transformação. Para o conjunto do SNF, registra-se ainda participação mais relevante nos setores ligados à administração pública e aos transportes.

Gráfico 7. Posição das carteiras de crédito do SNF, das instituições subnacionais do SNF e do restante do sistema financeiro nacional, por porte, em dezembro de 2019 (%)



Fonte: IFData (BCB). Elaboração da ABDE.

Gráfico 8. Posição das carteiras de crédito do SNF, das instituições subnacionais do SNF e do restante do sistema financeiro nacional, por segmento, em dezembro de 2019 (%)



Fonte: IFData (BCB). Elaboração da ABDE.

A experiência dessas instituições no atendimento às MPMEs e o relacionamento construído com empresas do segmento, bem como sua experiência no apoio a negócios nos principais setores afetados pela crise da COVID-19 e na construção de carteiras de prazos mais alongados, facilitam, por sua vez, a implementação de medidas emergenciais e de recuperação. O mandato das instituições do SNF e sua capacidade de análise do risco e da viabilidade de repassar recursos com prazos maiores é elemento central na operacionalização de políticas que busquem evitar o colapso do tecido produtivo e promover as bases de uma futura recuperação econômica.

Desde a eclosão da crise, as IFDs associadas à ABDE disponibilizaram R\$ 223,6 bilhões de recursos de diferentes fontes para apoiar setores e segmentos afetados, tendo como finalidade: (i) financiamentos específicos para o setor de saúde; (ii) renegociação de dívidas ativas; (iii) melhoria de condições

em linhas já existentes, principalmente no alongamento do prazo; (iv) lançamento de linhas específicas, com novos recursos; e (v) aprimoramento e ampliação de recursos em instrumentos garantidores. Sobretudo no que tange às renegociações, primeiras medidas adotadas diante do choque imediato da crise sanitária, observou-se a preocupação do SNF em garantir, de pronto, fôlego a seus clientes, ao mesmo tempo em que evitavam o aumento do provisionamento e, conseqüentemente, da inadimplência de suas carteiras.

Tendo em vista as características distintas das instituições federais e subnacionais, cabe apresentar separadamente as medidas adotadas, levando em consideração diferenças de acesso a fontes de recursos e instrumentos de atuação. O quadro 5 registra os principais programas federais ou de entidades de âmbito nacional de mitigação dos efeitos da crise no eixo do crédito, com destaque para o papel relevante desempenhado pelas instituições nacionais do SNF em sua execução.

Quadro 5. Medidas de crédito, seguros e garantias do governo federal

Crédito, seguros e garantias			
Instituição operadora	Descrição	Volume de recursos	Condições
Instituições financeiras credenciadas	Pronampe	R\$ 15,9 bilhões	Garantia do FGO (Banco do Brasil). Juros iguais a taxa básica Selic mais 1,25% ao ano sobre o valor concedido e prazo de 36 meses
	Linha emergencial de crédito para folha de pagamentos com recursos do Tesouro Nacional em operações indiretas com agentes repassadores	R\$ 34 bilhões	Juros de 3,75% a.a., carência de 6 meses, prazo de até 30 meses. Totalidade da folha de pagamento da empresa, pelo período de 2 (dois) meses, limitado ao valor equivalente a até duas vezes o salário-mínimo (R\$ 2.090,00) por empregado em cada folha de pagamento processada.
BNDES	Suspensão de amortizações de empréstimos contratados junto ao BNDES, nas modalidades direta e indireta (standstill)		Suspensão temporária por prazo de até seis meses
	Expansão do crédito às MPMEs com recursos do FAT para operações indiretas com agentes repassadores	R\$ 5 bilhões	Juros de 1,25% ao ano, carência de até 2 anos, prazo de pagamento de até 5 anos.
	Programa Emergencial de Acesso ao Crédito com recursos do Tesouro Nacional no FGI para cobertura de operações de crédito	R\$ 20 bilhões	FGI poderá assumir até 80% do risco de crédito das operações contratadas no âmbito do programa. Bancos que fizerem parte do programa irão operar com recursos próprios. Não estabeleceu regra para a taxa de juros praticadas pelos bancos até o momento.
Banco do Brasil	Linhas de crédito em condições especiais	R\$ 96 bilhões	BB Giro Digital: juros a partir de 0,84% ao mês, sem carência, com prazo de até 24 meses; Microcrédito Produtivo Orientado: Taxa de juros definida com base na capacidade de pagamento, prazo de até 18 meses; BB Giro Empresa: a partir de 0,84%, até 90 dias de carência, prazo de até 36 meses.
Banco da Amazônia	Linha de crédito emergencial com recursos do FNO	R\$ 2 bilhões	Juros de 0,21% ao mês, carência de até 9 meses, prazo de até 24 meses.
Banco do Nordeste	FNE Programa Especial- Resolução CMN nº 4.798/2020	R\$ 3 bilhões	2,5% a.a., carência máxima limitada até 31/12/2020, prazo de até 12 anos para investimento fixo e misto e 24 meses para capital de giro isolado

FINEP/MCTIC	Linhas de crédito para MPMEs	R\$ 605 milhões	Crédito para Reconversão Industrial: juros iguais a TJLP + 0,5% ao ano, carência de até 24 meses; prazo de até 72 meses; escalonamento para dispositivos médicos: juros iguais a TJLP + 0,5% ao ano, carência de até 48 meses, prazo de até 144 meses; Finep/MCTIC Aquisição Inovadora Saúde: juros iguais a TJLP + 4,0% ao ano, carência de até 24 meses; prazo de até 120 meses
SEBRAE	Ampliação do FAMPE para linhas de crédito às MPMEs	R\$ 1 bilhão, podendo alavancar R\$ 7 bilhões	MEIs poderão contratar até R\$ 12,5 mil, com juros de 1,59% ao mês, com carência de 9 meses e prazo de 24 meses; microempresas poderão contratar até R\$ 75 mil, com juros de 1,39% ao mês com carência de 12 meses e prazo de 30 meses; empresas de pequeno porte poderão contratar até R\$ 125 mil, com juros de 1,19% ao mês, com carência de 12 meses e prazo de 36 meses.
Ministério do Turismo	Linhas de crédito com condições especiais por meio do Fungetur	R\$ 5 bilhões	Juros de 5% ao ano e a carência de 12 meses.

Fonte: Elaboração da ABDE.

Em sua maioria, as políticas de crédito adotadas tiveram como objetivo atender à necessidade das MPMEs durante a crise, com grande aporte de recursos em linhas de crédito, além de criar medidas específicas para necessidades emergenciais do segmento. As medidas federais seguiram as principais estratégias apontadas anteriormente, com destaque para: (i) linhas emergenciais com recursos dotados pelo Tesouro Nacional, como no caso do Programa Emergencial de Sustentação do Emprego (PESE), administrado pelo BNDES, e nas linhas criadas com recursos do Fungetur, no âmbito do Ministério do Turismo, cuja operação já era realizada, sobretudo, pelas instituições subnacionais do SNF; (ii) reorganização de recursos disponíveis nas instituições financeiras federais e em fundos públicos, como as medidas implementadas pelo Banco do Nordeste e Banco da Amazônia; e (iii) reforço aos

esquemas públicos de garantia de crédito, inclusive com aporte de novos recursos, a exemplo do Pronampe/FGO e do Programa Emergencial de Acesso a Crédito FGI-PEAC FGI.

A despeito de sua importância, as medidas lançadas obtiveram resultados variados, dependendo das circunstâncias de sua implementação. De modo geral, dois fatores pareceram afetar a capacidade de alocação dos recursos disponibilizados para MPMEs. Primeiramente, a burocracia e as contrapartidas exigidas dos tomadores de recursos, nem sempre alinhadas às expectativas e possibilidades das empresas de menor porte. Critérios de manutenção de vínculos de emprego podiam constituir risco para negócios que talvez não sobrevivessem à crise mesmo com apoio governamental, além das resistências de empresários em ampliar o endividamento sem a certeza de que seria

possível recuperar o patamar anterior de geração de receitas.

Em segundo lugar, destacam-se as análises de risco de crédito das instituições “distribuidoras” dos programas federais que, em última instância, assumiam integral ou parcialmente o risco das operações com os tomadores finais. O impacto esperado para a crise a médio e longo prazos trazia ainda muita incerteza quanto à capacidade de sobrevivência de MPMEs, gerando insegurança entre as instituições financeiras quanto ao tamanho da inadimplência futura. Como apontado, o empoçamento de recursos dos programas federais e das medidas de relaxamento monetário marcaram a atuação de agentes do sistema financeiro tradicional, reforçando a necessidade de fortalecer mecanismos de garantia e canais de distribuição com maior apetite para atuação contracíclica, como as instituições subnacionais do SNF.

Dessa forma, fundos garantidores apareceram como instrumentos relevantes para impulsionar tanto as operações do próprio SNF, como para alavancar capital privado. Em âmbito nacional, o SNF coordenou três importantes fundos para atender às MPMEs: (i) o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), do Sebrae; (ii) o Fundo Garantidor de Investimento–FGI, do BNDES, que busca garantir operações de micro, pequenas e médias empresas; e (iii) o Fundo Garantidor de Operações–FGO, coordenado pelo Banco do Brasil, também focado nas operações com as MPMEs. Os três fundos sofreram alterações diante do cenário de crise, tanto com aporte de recursos, quanto com modificações de seus regulamentos para permitir maior alavancagem e cobertura das operações.

Além das ações na esfera nacional, é fundamental mapear a atuação dos estados, de modo a compreender as distintas estratégias e os diferentes papéis que foram atribuídos às IFDs subnacionais. Como observado, a rede de bancos de desenvolvimento e comerciais estaduais e agências de fomento apresentava

importantes vantagens para ser mobilizada durante o período agudo da crise, não apenas devido a mandatos que permitem maior apetite a risco, como também em função de sua *expertise* com o segmento, com os setores mais afetados, com carteiras de prazos mais alongados e com as especificidades locais. O desempenho das ações do SNF a nível subnacional é indicativo de que planos com o objetivo de articular medidas nacionais e estaduais devem ser agregados às iniciativas em curso, reconhecendo e explorando os potenciais de localidades particulares.

Desde a eclosão da pandemia, as IFDs subnacionais anunciaram 13 novas linhas de crédito destinadas às MPMEs, com condições favorecidas e, em alguns casos, contando inclusive com novos recursos de aporte dos governos estaduais. Foram também oferecidas condições especiais para o segmento em 15 linhas de crédito já existentes, com redução de taxas de juros, alongamento de prazos e maiores carências. No total, 17 instituições subnacionais anunciaram medidas específicas de enfrentamento aos impactos da crise da COVID-19 em MPMEs, com recursos na ordem de R\$ 5,6 bilhões (ver quadros detalhados no Anexo). Além disso, muitas das ações federais contaram com o apoio dessa rede, que operacionalizou linhas federais de recursos novos para seus clientes locais, e implementou alterações e renegociações de instituições nacionais em linhas de repasse. Os programas do Ministério do Turismo e da Finep, por exemplo, contaram quase que exclusivamente com o apoio desse grupo para fazer com que os recursos aportados chegassem ao público alvo.

Casos de atuação de instituições subnacionais, como o do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), são representativos do potencial de resposta do SNF. Desde a eclosão da crise da COVID-19, o banco viu crescer aceleradamente o valor de seus desembolsos, bem como ampliou o número de clientes em carteira. Especialmente com relação ao apoio às MPMEs, houve criação e reativação de linhas de crédito específicas para os principais setores e portes atingidos, juntamente com ajustes do custo financeiro de

outros produtos, com taxas mais adequadas e prazos maiores. Houve ainda simplificação de processos, tornando a liberação de recursos mais célere. Como resultado, comparando-se o primeiro semestre de 2019 e 2020, o valor desembolsado pela instituição aumentou de R\$ 232 milhões para R\$ 497 milhões, enquanto o total de clientes subiu de 2.562 para 3.889. No caso específico das MPMEs, a média mensal de valores desembolsados aumentou em 290%, saltando de R\$ 14,9 milhões para R\$ 22,7 milhões em 2020.

Apesar de expressivas, as medidas não puderam atender integralmente ao aumento da demanda vivenciado pelas instituições subnacionais nos primeiros meses da pandemia. Em levantamento da ABDE, observou-se que a demanda de recursos, principalmente para capital de giro, cresceu em ritmo mais acelerado do que a capacidade de resposta de bancos públicos comerciais e de desenvolvimento estaduais e das agências de fomento. Segundo as instituições consultadas, havia necessidade adicional de, pelo menos, R\$ 3,6 bilhões para fazer frente às requisições de seus clientes. Na sequência de forte atuação emergencial, observou-se escassez relativa de recursos por parte de instituições subnacionais para atender à necessidade que se apresentava, fator indicativo de seu maior apetite para atuar na mitigação dos efeitos da crise sobre as MPMEs. Dotá-las dos recursos necessários pode, portanto, contribuir para atenuar o empocamento mencionado anteriormente.

As medidas emergenciais analisadas anteriormente tiveram como foco a sobrevivência imediata das empresas de menor porte, com iniciativas principalmente associadas a crédito de liquidez. Por outro lado, indicam também a maior exposição relativa dessas instituições aos potenciais desdobramentos financeiros dos efeitos da pandemia. Deve-se ressaltar que o SNF deve buscar aprimorar seu processo de originação

de crédito visando a atender os objetivos estabelecidos conforme seus respectivos mandatos. Isso inclui o financiamento às empresas para inclusão digital, inserção em cadeias produtivas sustentáveis, entre outros projetos que possam responder aos novos negócios pós-pandemia. Os instrumentos financeiros utilizados para combater o efeito agudo da pandemia possibilitaram estreitar o relacionamento com esses clientes e propiciar saúde financeira às empresas que buscam a parceria com seu ente financiador para retomar os projetos de modo a garantir sua sustentabilidade financeira a médio e longo prazos. Para que as ações de apoio emergencial e de mais longo prazo possam ser realizadas de forma eficaz, sem comprometer a capacidade de atuação do SNF ao longo de todo o ciclo de crise e recuperação, é necessário dotá-lo de condições adequadas em termos de acesso a fontes de recursos, garantias e instrumentos de atuação modernos e eficazes.

Um aspecto relevante na discussão sobre as prioridades de investimento é a articulação com políticas públicas que possam agregar efetivo valor às IFD visando à possibilidade de reposicionamento de parcela do segmento para cadeias produtivas inseridas no conceito de sustentabilidade econômica. Para reduzir a lacuna de investimento para os diversos segmentos da economia, incluindo as MPMEs, o setor financeiro deve estar apto a mobilizar capital privado. Os investidores, a rigor, estão levando em consideração cada vez mais os fatores ambiental, social e de governança (ASG) em suas decisões de investimento, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).⁷⁰

O desenvolvimento de serviços financeiros relacionados aos aspectos de sustentabilidade dos negócios vem superando o argumento de que a integração de fatores ASG seria uma tarefa de mera observância da regulamentação vigente. Com base em entrevista com mais de 600 elaboradores de políticas em

⁷⁰ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil. Para mais detalhes, ver <https://brasil.un.org/>. Acessado em 22 de setembro de 2020.

países-membros da OCDE e também fora da organização, a própria OCDE trabalhou com investidores e governos para publicar um plano de ação recomendado para 12 países sobre mudanças de política e pesquisa sobre o dever fiduciário das instituições financeiras em seis mercados da Ásia. O programa identificou a integração de fatores ASG nas pesquisas de investimento e em processos de análise que permitiu aos investidores tomar melhores decisões e melhorar o desempenho de maneira consistente com seu dever fiduciário.⁷¹

Para o caso das IFD, a atuação sob o espectro dos ODS permite alcançar diversos objetivos relacionados ao apoio a MPMEs. Tal abordagem está intrinsicamente relacionada ao conceito de “*blended finance*”, que o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE define como o uso estratégico de finanças voltado ao desenvolvimento para a mobilização de recursos privados adicionais para o financiamento do desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento.⁷²

Em suma, alguns aspectos merecem ser ponderados pelas IFD, conforme as suas características operacionais e necessidades locais:

a) coordenação entre a política adotada a nível nacional e subnacional e a visão estratégica e de governança das IFD. Nesse sentido, não caberia somente à IFD estabelecer sua pauta de investimento, mas buscar os melhores projetos, com base nas informações e dados disponíveis sobre os clientes de sua carteira de crédito e nas diretrizes do ente controlador, conforme os objetivos de política. Por exemplo, o estabelecimento de ações visando ao apoio de uma agenda voltada para o atendimento dos ODS deve ter, nas IFD, sua contraparte financeira que busque o desenvolvimento de cadeias produtivas sustentáveis;

b) utilização de mecanismos de repartição de riscos e outras estruturas que permitam

mobilizar recursos privados. A mobilização de capital permanece um elemento central para a recuperação da economia pós-COVID, mas pode ser ainda mais desafiadora se houver crescente aumento do prêmio de risco nas operações. Com as restrições fiscais do ente nacional e dos subnacionais, a criação de mecanismos como fundos de aval e outras estruturas de *blended finance* podem promover maior confiança do investidor e colaborar na mobilização de recursos privados;

c) financiamento para transformações empresariais que viabilizem a adaptação das MPMEs às mudanças e inovações na esfera produtiva que se esperam a médio e longo prazos, conforme discutido nas conclusões. O financiamento de ações estruturadas para acelerar a retomada dos negócios, uma vez estabilizada a crise sanitária, deve considerar o direcionamento de recursos para negócios com maior capacidade de ganhos de produtividade, a partir de investimentos em inovações que permitam a adaptação ao “novo normal” e ajudem a impulsionar a economia.

Para o SNF, atender aos negócios com forte potencial de recuperação e apoiá-los na transição produtiva que deve se seguir ao impacto imediato da crise sanitária responde aos mandatos institucionais de preservação do tecido produtivo (evitando processo generalizado de fechamento de empresas) ao mesmo tempo em que contribui para a sustentabilidade financeira das instituições. A sustentabilidade implica não apenas a oferta de crédito, mas deve permitir a oferta de serviços compatíveis com a natureza do negócio, prevenindo o aumento das taxas de inadimplência e favorecendo o processo de inclusão financeira e adequação.

As características essenciais do SNF, apresentadas anteriormente, tornam as instituições que o compõem instrumentos privilegiados de atuação emergencial e de longo prazo para a superação da crise

⁷¹ OCDE. 2018. Progress Update on Approaches to Mobilising Institutional Investment for Sustainable Infrastructure: Background paper to the G20 Sustainable Finance Study Group – Environment Working Paper n.º 138.

⁷² OCDE. 2018. Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goal. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288768-en>. Acessado em: 23 de setembro de 2020.

desencadeada pela COVID-19 e seus impactos sobre as MPMEs. Pela *expertise* que detém no financiamento aos setores e segmentos mais afetados, por sua capilaridade de atuação e conhecimento regional especializado, pela experiência em gestão de fundos e programas

públicos, em colaboração constante com governos controladores, e por sua capacidade e disposição em oferecer recursos com prazos mais longos e em condições favorecidas, o SNF é ator-chave no apoio imediato e no financiamento à transição produtiva pós-pandemia.



“

AS MEDIDAS DE CRÉDITO
ADOTADAS PELO SNF
BUSCARAM ATENDER ÀS MPMEs
DURANTE A CRISE, POR MEIO
DE INICIATIVAS ESPECÍFICAS
PARA AS NECESSIDADES
EMERGENCIAIS DO SEGMENTO

CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESAFIOS À FRENTE

Este documento apresenta a importância do financiamento às MPMEs como política pública no contexto da pandemia da COVID-19, o que se justifica tanto pelas especificidades conjunturais dessa crise, quanto pela importância inegável do segmento em termos de geração de emprego e renda e pelas dificuldades estruturais de acesso a recursos. O ponto central para a elaboração de políticas públicas no Brasil visando ao crescimento econômico sustentado reside em aprimorar ações e instrumentos destinados aos setores e segmentos de mais baixa produtividade, caso das MPMEs. Nesse sentido, é esperado um maior valor adicional para a melhoria de indicadores de emprego e renda no país, além de bem-estar social.

O forte impacto das restrições de oferta e demanda decorrentes da pandemia sobre as MPMEs recrudescer gargalos estruturais de acesso a financiamento, no contexto de elevada necessidade de recursos para garantir a sobrevivência e adaptação do segmento. O desafio principal era o de contornar a baixa resiliência do setor aos choques econômicos decorrentes da COVID-19, de modo a preservar o tecido produtivo do pequeno e médio empresário para a futura retomada da atividade econômica, segundo os novos paradigmas impostos pela conjuntura. Políticas de estímulo à produtividade por meio de capacitação, inovação e inclusão financeira tornaram-se ainda mais prementes para a economia brasileira.

Dentro do amplo conjunto de políticas de apoio às MPMEs, o acesso a crédito foi importante para assegurar sua sobrevivência diante do impacto imediato da crise e continuará central para promover o reposicionamento necessário para a adaptação ao que se tem chamado de “novo normal”. Desde que bem estruturado, o apoio imediato associado a recursos para a transformação do segmento no contexto da crise pode impulsionar ganhos

de produtividade, por meio do aprimoramento dos processos de gestão, produção e comercialização, bem como da rearticulação com cadeias produtivas mais dinâmicas.

Diversas medidas emergenciais de natureza fiscal e monetária foram implementadas por autoridades públicas, com especial atenção às características particulares da crise da COVID-19 sobre as MPMEs. No campo do acesso a crédito, além do fortalecimento de instrumentos de garantias para mitigar o empoçamento de recursos observado inicialmente no sistema financeiro, o SNF evidenciou seu importante papel para garantir que os recursos chegassem na ponta. Seu maior apetite a risco e as capacidades institucionais de atendimento regionalizado, com olhar setorial atento, disponibilidade para financiar a longo prazo e expertise no tratamento de MPMEs o colocou em posição destacada para fazer frente a essa crise.

À frente, **novos e antigos desafios** emergem para a promoção de políticas de financiamento às MPMEs. Em primeiro lugar, as incertezas sobre a sobrevivência de empresas de menor porte têm se agravado, ao passo que seus respectivos históricos parecem dizer pouco quanto à capacidade de superar as adversidades dessa crise. Para a análise de crédito, o desafio está em identificar negócios promissores, com potencialidades de reposicionamento no cenário de recuperação, considerando-se que as boas empresas de ontem talvez não sejam as mesmas de amanhã. Debates **sobre novas formas de modelagem das análises de risco de MPMEs** têm surgido como alternativa para impulsionar o financiamento e permitir a gestão eficiente das carteiras das instituições financeiras. Ainda nesse quesito, estratégias de financiamento que incorporem **políticas de assessoramento e capacitação empresarial para o crédito** são bem-vindas tanto no contexto imediato da crise, como para mitigar gargalos estruturais.

Em segundo lugar, apesar de generalizados em escala nacional, os desdobramentos da crise têm apresentado **particularidades setoriais e regionais** que devem ser levadas em consideração no desenho das políticas públicas de apoio emergencial, mitigação e recuperação. Os impactos diferenciados da crise por porte, setor e região estimulam debates sobre a necessidade de desenhar linhas mais específicas, capazes de atender às particularidades da crise sobre o segmento. Mais do que novos programas e ações, de forma geral, aponta-se para a importância de se pensar em **linhas de crédito que tratem diferentemente cada uma das situações das empresas** (adequação) e considerem os contextos regionais e setoriais em que se inserem. É desejável, nesse sentido, que as instituições financeiras avancem no debate sobre inovações de desenho que permitam essa flexibilidade.

O terceiro desafio remete à necessidade de **superar políticas de apoio compartimentalizadas** e excessivamente segmentadas entre os portes, avançando em estratégias que focalizem não apenas as demandas específicas das MPMEs, mas também o **crescimento de negócios promissores e sua condução a maiores portes**. Financiamentos de projetos que busquem transformar e desenvolver MPMEs devem estar no centro de políticas dedicadas ao segmento, o que requer aprofundamento em medidas que visem articulação com cadeias produtivas mais dinâmicas e avanços empresariais. O financiamento deve ter como objetivo a transformação de porte de micro, pequenas e médias empresas, fazendo-as progredir rumo a estágios mais estruturados, fornecendo serviço adequado em termos de prazo, condições de pagamento, amortização e taxa de juros.

Por fim, ações articuladas e complementares entre as diversas instituições financeiras podem potencializar o apoio ao segmento das MPMEs. Exemplo disso é o papel de destaque que tem sido desempenhado pelo **sistema cooperativo de crédito**, em sinergia com os

demais membros do SNF. Mais do que recursos adicionais para o segmento e *expertise* de atuação em desenvolvimento local, as cooperativas de crédito utilizam **estratégia marcada por espírito mutualista** que pode ganhar importância no acesso de MPMEs a recursos financeiros, especialmente no caso de microempreendedores. Articular redes de empresários em sistemas solidários de aval de empréstimos pode fortalecer medidas imediatas de apoio aos menores negócios e seu reposicionamento durante a recuperação.

Relativamente aos processos de inclusão financeira, a oferta regular de produtos com prazos e custos adequados é instrumento anticíclico essencial para se preservar a sobrevivência dos pequenos e médios negócios em momento de crise, especialmente pela provisão de liquidez para atender seu ciclo de pagamentos. O estudo provido no Capítulo I evidencia a preocupante tendência observada no período entre 2015-2019 de agravamento do acesso a serviços financeiros apropriados para apoiar maior produtividade das MPMEs, o que gerou um cenário ainda menos resiliente ao choque de demanda causado pelas políticas de isolamento e distanciamento social em 2020. Nesse particular, as operações realizadas pelas instituições componentes do SNF no momento agudo da crise apoiaram a sobrevivência de empresas e a manutenção de empregos e renda, preparando o caminho para novas intervenções do setor financeiro apropriadas ao momento de recuperação econômica. Neste particular, é importante a participação do SNF no processo de identificação de oportunidades e mitigação de riscos não somente para a preservação do emprego e da renda durante o período de retração da atividade produtiva, mas também para estimular, em complemento ao setor privado, a melhoria da produtividade em face dos novos desafios de mercado.

Tendo em vista o escopo do estudo em questão, não foi objeto de pesquisa o avanço em outras formas de apoio econômico às MPMEs. O investimento de impacto via *venture capital*, *private equity* e *crowdfunding* (*peer-to-*

peer lending) são modalidades operacionais que se alinham a boa parte das inovações observadas, as quais, pelo caráter disruptivo, vêm provocando mudanças significativas nas práticas e nos processos de negócios.

Ademais, o ambiente institucional do setor financeiro no Brasil, que já acompanha e disciplina o funcionamento de *fintechs*⁷³ e instituições de pagamento,⁷⁴ pode também favorecer canais alternativos de investimento no país. Entre eles, vale salientar também outros instrumentos não tipicamente

bancários, como o instituto do fomento mercantil (*factoring*),⁷⁵ bem como outros mais recentes — como a empresa simples de crédito (ESC)⁷⁶ e as sociedades de garantia solidária.⁷⁷

Pesquisas que possam indicar lições aprendidas em outras jurisdições internacionais, bem como os recentes progressos nessa área no mercado doméstico, podem sinalizar caminhos alternativos e eficazes para compor, juntamente com o setor bancário, medidas de sustentação e fortalecimento de iniciativas inovadoras visando ao desenvolvimento das MPMEs no Brasil.

⁷³ Resolução CMN 4.656, de 2018.

⁷⁴ Resolução CMN 4.282, de 2013.

⁷⁵ Desde 11 de janeiro de 2003, as empresas estão autorizadas a realizar operações de *factoring* com base no contrato de fomento comercial instituído conforme as normas do novo Código Civil (Lei n.º 10.406, de 2002). O fomento mercantil ou comercial é uma atividade comercial caracterizada pela aquisição de direitos creditórios, por um valor à vista e mediante taxas de juros e de serviços, de contas a receber a prazo.

⁷⁶ Conforme a Lei Complementar 167, de 2019, com regulamentação dada pela Resolução 4.565, de 2018.

⁷⁷ Conforme a Lei Complementar 169, de 2019, com regulamentação dada pela Resolução 4.822, de 2019.

Anexo
Participação de setores selecionados no total de empresas, empregos e massa salarial das MPMEs em cada região, em %, em 2018

	Empresas	Empregos	Massa Salarial
Sul			
Comércio varejista	28,8	21,4	3,7
Transporte terrestre	4,9	4,8	2,8
Alimentação	6,2	4,6	3,3
Construção de edifícios	3,2	2,4	2,7
Serviços de escritório e outros prestados às empresas	2,3	2,0	2,1
Fabricação de produtos de metal	1,7	1,7	5,1
Centro-Oeste			
Comércio varejista	28,1	21,8	17,0
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	19,8	10,4	10,0
Alimentação	5,8	5,2	3,6
Comércio por atacado	3,6	4,8	5,5
Educação	2,1	4,6	5,0
Comércio e reparação de veículos automotores	5,9	4,5	4,3
Norte			
Comércio varejista	35,9	25,6	19,4
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	13,2	5,6	4,4
Comércio por atacado	4,8	5,6	5,5
Educação	2,5	4,8	4,9
Comércio e reparação de veículos automotores	5,1	4,0	3,9
Alimentação	4,7	3,9	2,7
Sudeste			
Comércio Varejista	30,9	22,8	16,7
Alimentação	7,5	6,0	4,1
Educação	2,7	5,3	5,4
Comércio por atacado	4,0	5,0	6,4
Serviços para edifícios e atividades paisagísticas	5,5	4,2	3,5
Transporte terrestre	3,2	3,7	3,4
Nordeste			
Comércio varejista	39,4	25,0	19,4
Educação	2,8	5,9	5,7
Alimentação	6,1	5,2	3,7
Comércio por atacado	3,6	5,0	5,2
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	5,1	3,9	3,0
Atividades de atenção à saúde humana	5,3	3,9	3,8

Participação das MPMEs no número de empresas, no número de emprego e na massa salarial, por estado, em %

Unidades da Federação (UF)	Participação no número de empresas da UF (%)	Participação no número de empregos da UF (%)	Participação na massa salarial da UF (%)	Rendimento médio nas MPMEs (R\$)
Acre	99,2%	51,2%	38,5%	2.166,19
Alagoas	99,1%	47,9%	37,7%	1.738,14
Amapá	99,2%	43,5%	23,6%	1.995,35
Amazonas	98,4%	42,5%	32,7%	2.117,00
Bahia	99,3%	53,3%	39,9%	1.823,46
Ceará	99,2%	50,2%	38,3%	1.699,82
Distrito Federal	99,3%	40,9%	19,0%	2.417,67
Espírito Santo	99,5%	63,2%	49,7%	1.967,42
Goiás	99,6%	61,6%	47,2%	1.963,62
Maranhão	99,0%	44,7%	33,9%	1.802,25
Mato Grosso	99,6%	68,9%	53,8%	2.167,85
Mato Grosso do Sul	99,5%	60,0%	44,6%	2.002,70
Minas Gerais	99,5%	62,6%	47,4%	1.841,03
Pará	99,0%	46,1%	33,7%	1.921,56
Paraíba	99,1%	47,4%	36,3%	1.657,43
Paraná	99,5%	63,0%	50,2%	2.162,21
Pernambuco	99,2%	52,8%	39,8%	1.788,35
Piauí	99,3%	55,2%	40,5%	1.735,59
Rio de Janeiro	99,3%	55,7%	39,3%	2.314,98
Rio Grande do Norte	99,2%	52,4%	37,0%	1.711,20
Rio Grande do Sul	99,5%	65,4%	51,3%	2.217,15
Rondônia	99,6%	58,2%	43,2%	1.848,37
Roraima	99,2%	47,0%	31,6%	2.146,59
Santa Catarina	99,5%	66,4%	54,9%	2.200,48
São Paulo	99,4%	59,1%	48,2%	2.589,40
Sergipe	99,2%	53,6%	37,0%	1.771,96
Tocantins	99,5%	58,5%	40,7%	1.912,27
BRASIL	99,4%	58,0%	44,3%	2.186,24

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

Linhas existentes nas IFDs subnacionais, com condições favorecidas após COVID-19

Instituição	Linha	Limite	Taxa de juros	Carência máxima	Prazo máximo	O que pode ser financiado
AGE	Crédito Popular - Renegociação	R\$ 3 mil	1,49% a.m.	3 meses	12 meses	Capital de giro e investimento
	MCMEI (Formalizado)	R\$ 12 mil	1,5% a.m. a 1,7% a.m.	3 meses	24 meses.	Capital de giro e investimento
AGN	Fungetur	R\$ 400 mil	5% ao ano + o INPC até 17 de junho e 7% ao ano + INPC para operações após esta data.	24 meses	42 meses	Capital de giro e investimento
Badesul	Fungetur	R\$ 10 milhões	Até 6% a.a	60 meses	240 meses	Capital de giro e investimento
BDMG	BMDG Solidário	R\$ 100 mil	A partir de 0,83% a.m.	6 meses	48 meses	Capital de giro
	Fungetur Giro		0,41% a.m. + INPC	12 meses	48 meses	Capital de giro
Desenvolve MT	Microcrédito	R\$ 20 mil	2,0% a.m	3 meses	36 meses	Investimento e capital de giro associado
Desenvolve SP	Crédito Digital – Audiovisual, Economia Criativa, Turismo e Comércio	R\$ 3,75 milhões	1,2% a.m.	12 meses	60 meses	Capital de giro
	Crédito Digital Giro Rápido	R\$ 3,75 milhões	A partir de 1,2% a.m.	9 meses	42 meses	Capital de giro

Instituição	Linha	Limite	Taxa de juros	Carência máxima	Prazo máximo	O que pode ser financiado
Goiás Fomento	GF Turismo Capital de Giro	R\$10 mil a R\$50 mil	7% a.a	6 meses	48 meses	Investimento e capital de giro associado
	GF Microcrédito Produtivo PJ	R\$ 1 mil a R\$ 21 mil.	1,44% a.m prefixado, já com bônus de adimplência	12 meses	36 meses	Investimento e capital de giro associado
	GF Microcrédito Produtivo PF	R\$1 mil a R\$15 mil.	1,44% a.m prefixado, já com bônus de adimplência	12 meses	48 meses	Investimento e capital de giro associado
	GF CrediFomento	R\$21 mil a R\$80 mil	1,44% a.m prefixado, já com bônus de adimplência	12 meses	36 meses	Investimento e capital de giro associado
	FCO Capital de Giro Dissociado	R\$10 mil a R\$30 mil	6,49% a.a, pós fixado conforme enquadramento em função da programação do FCO 2020.	6 meses	36 meses	Capital de giro
Tocantins Fomento	Microcrédito	R\$ 1 mil a R\$ 30 mil	1,69% a 3.5% a.m	3 meses	48 meses	Capital de giro e investimento

Linhas emergenciais criadas após a COVID-19

Instituição	Linha	Limite	Taxa de juros	Carência máxima	Prazo máximo	O que pode ser financiado
AFEAM	Crédito Emergencial	Não informado	Pequena Empresa: 9,6% a.a; Profissional Liberal: 9,6% a.a; Micro: 8,0% a.a; MEI: 6,0% a.a; Autônomo: 6.0% a.a.	6 meses	24 meses	Capital de giro
AgeRio	Crédito Emergencial - Microcrédito	R\$ 21 mil	0,25% a.m	6 meses	24 meses	Investimento e capital de giro
	Crédito Emergencial - PMEs	R\$ 500 mil	0,74% a.m.	24 meses	60 meses	Capital de giro
Badesc	Badesc Emergencial	R\$ 15 mil a R\$ 150 mil	0,3% a.m.	12 meses, sendo 6 meses com pagamento zero e 6 meses com pagamento apenas de juros	36 meses	Não especifica
Bandes	Linha emergencial Bandes/ Banestes	Conforme capacidade do cliente	a partir de 0,32% a.m.	6 meses	48 meses	Não especifica
Banpará	Fundo Esperança	R\$ 15 mil	0,2% a.m.	3 meses	36 meses	Não especifica
BRB	Supera DF - Capital de Giro	Conforme capacidade do cliente	A partir de 0,80% a.m.	12 meses	48 meses	Capital de giro
	Supera DF - Microcrédito	R\$ 15 mil	A partir de 1,85% a.m.	Não informado	24 meses	Capital de giro

Instituição	Linha	Limite	Taxa de juros	Carência máxima	Prazo máximo	O que pode ser financiado
BRDE	Recupera Sul - Paraná	R\$ 200 mil a R\$ 1,5 milhão	a partir de 0,55% a.m.	24 meses	60 meses	Capital de giro
	Recupera Sul - Santa Catarina	R\$ 5 a 20 mil (Microcrédito)	1,0% a.m.	18 meses	48 meses	Capital de giro
	Recupera Sul - Santa Catarina	R\$ 20 a R\$ 200 mil (MPME)	0,74% a.m.	18 meses	48 meses	Capital de giro
Desenvolve (AL)	Linha para Capital de Giro	Não informado	Não informado	3 meses	24 meses	Capital de giro
Fomento Paraná	Paraná Recupera	R\$ 200 mil	Empreendedor formal e informal: 0,41% a.m;	12 meses	36 meses para empreendedor informal;	Capital de giro
			Microcrédito: 0,91% a.m; Banco da mulher paranesa: 0,76% a.m;		48 meses para Microcrédito e Banco da Mulher Paranaense;	
			Banco do empreendedor: 0,68% a.m.		60 meses para Banco do Empreendedor	