

O sistema de fomento e os pequenos negócios na crise da Covid-19

Meses após a eclosão da pandemia da Covid-19 e diante das perspectivas de vacinação, respiramos um pouco mais aliviados na esperança de deixarmos o pior de 2020 para trás. Foi um ano de lições difíceis sobre as limitações das nossas estruturas econômicas e sociais para absorver crises dessa gravidade e de debates acalorados acerca do que é possível e recomendável em termos de políticas públicas.

Os desdobramentos econômicos da pandemia no Brasil, particularmente das medidas de isolamento social adotadas para conter a circulação do vírus, puseram à prova muito especialmente as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Lições duramente aprendidas sobre a baixa resiliência do segmento e incertezas sobre as alternativas para apoiá-lo durante o período agudo de crise marcaram o debate público durante boa parte de 2020.

Especialistas advertiam, havia muitos anos, sobre a importância das MPMEs para o tecido produtivo nacional e sobre suas fragilidades estruturais no contexto da economia brasileira. Às vésperas da pandemia, o assunto já não era novo e ocupava espaço destacado nas preocupações e nos debates dos círculos (restritos, é verdade) de acadêmicos e de membros do Sistema Nacional de Fomento (SNF).

Conhecíamos a centralidade das MPMEs para a geração de postos de trabalho e de renda: 58,0% dos vínculos de emprego e 44,0% da massa salarial gerada pela economia formal, no ano de 2018. Se incluíssemos o amplo universo da informalidade brasileira, os negócios de menor porte representavam ainda mais, chegando a 70% dos empregos nas estimativas de Mauro Oddo¹.

Sabíamos da elevada heterogeneidade setorial e regional do segmento e de sua produtividade histo-

ricamente baixa. Quando comparadas à média de pequenas empresas de países selecionados da OCDE², por exemplo, as brasileiras registravam produtividade 50% inferior, em 2016. As empresas médias não se saíam muito melhor, com produto por trabalhador 47% mais baixo.

Ao mesmo tempo, contávamos com um marco legal sólido e um cardápio relativamente amplo de políticas públicas à disposição do segmento, com destaque para as iniciativas do Sebrae Nacional e de seus congêneres estaduais. O próprio SNF, especialmente seus membros subnacionais, se dedicavam no apoio às MPMEs, comprometendo 58% de suas carteiras com negócios de menor porte, ao final de 2019.

E, no entanto, diante da gravidade dos efeitos econômicos da pandemia, o que sabíamos e fazíamos ajudou, mas não foi suficiente. A Covid-19 pegou os pequenos negócios no contrapé, revelando a dívida que ainda tínhamos com esse segmento pouco compreendido pela maior parte dos meios acadêmico, jornalístico e burocrático. Em julho de 2020, mais de 700 mil empresas de menor porte haviam encerrado suas atividades como decorrência dos efeitos da pandemia, segundo pesquisa do IBGE³.

Em socorro aos pequenos negócios, os governos federal e estaduais estruturaram iniciativas variadas de suspensão de pagamentos de impostos, flexibilização de leis trabalhistas para aliviar folhas de pagamento, revisão de procedimentos burocráticos para dar celeridade no acesso a políticas públicas, programas de compras governamentais etc. Mas as iniciativas mais aguardadas – e que esquentaram o debate – foram as medidas de crédito.

Especialistas já sabiam o que se tornou evidente com a crise da Covid-19: (1) as MPMEs têm maior dificuldade de acessar recursos

2 <https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/oecd-compendium-of-productivity-indicators-22252126.htm>

3 <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/28291-pesquisa-pulso-empresa-impacto-da-covid-19-nas-empresas.html?edicao=28390&t=resultados>

1 https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30804



no sistema financeiro; e (2) essa dificuldade se agrava em períodos de crise econômica. “O dinheiro não está chegando na ponta” tornou-se praticamente um mantra, entoado pelos economistas entrevistados por veículos de comunicação diversos, nos meses de abril a junho.

Primeiro, as questões estruturais: empresas de menor porte sempre enfrentaram obstáculos significativos para obter recursos no mercado de crédito brasileiro. Não é exatamente uma jabuticaba, mas deve-se reconhecer que o problema aqui é mais grave. Segundo dados do Sebrae⁴, menos de 20% dos pequenos negócios buscaram crédito em 2019. Por quê? Juros elevados, prazos curtos, impossibilidade de oferecer garantias, burocracia excessiva, educação financeira insuficiente...

Os dados de crédito de MPMEs mais confirmam do que refutam os motivos dos que resistem a tomar uma dívida: as taxas de juros chegam a ser 13,0 p.p. mais elevadas, em média, e as principais linhas acessadas são capital de giro, cartão de crédito, cheque especial e crédito rotativo. Linhas custosas e de curto prazo. Em resumo, poucas MPMEs acessam crédito e as que acessam tomam recursos usualmente inadequados.

Na conjuntura da crise da Covid-19, a interrupção das atividades em função das medidas de isolamento social restringiu o consumo de bens e serviços produzidos

4 <https://datasebrae.com.br/documentos/>

por MPMEs, com variações setoriais e regionais. Como efeito, o faturamento despencou, deixando custos fixos descobertos. A expectativa quanto às medidas de acesso a crédito era precisamente de que ajudariam pequenos negócios a honrarem suas despesas e a se reposicionarem no mercado, por exemplo, por meio da adoção de práticas de *e-commerce*.

Diferentemente do que se observou na crise financeira de 2008-2009, o governo optou pelo desenho de medidas que tivessem as instituições financeiras privadas como implementadoras preferenciais, evitando ampliar a participação do sistema público no mercado de crédito. Garantiu liquidez ao sistema financeiro e estabeleceu linhas emergenciais de repasse, a exemplo da linha de financiamento das folhas de pagamento oferecida por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Bancos, no entanto, são bancos. Entre outras funções (e há, aqui, extenso debate), servem para gerir riscos. Diante das crescentes incertezas quanto aos desdobramentos da crise, ofertaram recursos para empresas de grande porte, mas restringiram os empréstimos a MPMEs, consideradas mais arriscadas. Na crise, aqueles entraves estruturais de acesso a recursos pelo segmento se agravaram. Entre março e abril de 2020, o saldo total de crédito cresceu 7,7%, dos quais 6,9 p.p. foram direcionados aos grandes e apenas 0,8 p.p. aos pequenos »

O compromisso do SNF com os negócios de menor porte foi redobrado frente à pandemia: na comparação entre os primeiros semestres de 2019 e de 2020, o volume de recursos contratados pelas instituições subnacionais com o segmento mais do que dobrou.

negócios. No jargão econômico, os recursos liberados pelo governo federal ficaram “empoçados” no sistema financeiro, pelo menos no que dizia respeito às MPMEs.

Bancos públicos, por outro lado, não são apenas bancos. Enquanto instituições financeiras, cumprem papel na operacionalização das políticas dos governos que as controlam, observadas as regulações pertinentes. Diante de crises como a da Covid-19, era esperado que atuassem de modo contracíclico para atenuar efeitos negativos sobre o tecido produtivo e impulsionar a recuperação econômica.

Foi o que fizeram as instituições do SNF desde o princípio da pandemia. As ações implementadas⁵ nos primeiros meses da crise se concentraram em: (1) criação de novas linhas ou adequação de linhas existentes às necessidades emergenciais dos clientes; (2) adiamento ou suspensão dos pagamentos de operações de empréstimo ativas; (3) lançamento de linhas específicas para o setor de saúde; e (4) facilitação do acesso, com redução de trâmites burocráticos e desenvolvimento de plataformas digitais de concessão de crédito.

Na maior parte dos casos, e especialmente entre as

instituições de desenvolvimento subnacionais – agências de fomento e bancos de desenvolvimento estaduais – a atuação contracíclica deu-se de modo “focalizado”, com medidas concentradas no apoio às MPMEs. O compromisso do SNF com os negócios de menor porte foi redobrado frente à pandemia: na comparação entre os primeiros semestres de 2019 e de 2020, o volume de recursos contratados pelas instituições subnacionais com o segmento mais do que dobrou.

Como vimos, do ponto de vista do financiamento, os desafios estruturais para as MPMEs não são apenas de acesso, mas também de adequação do crédito às suas necessidades. A situação se agrava em momentos de crise porque o sistema financeiro tradicional restringe a oferta de recursos, em função da elevação dos riscos percebidos, e porque encurta os prazos, eleva os juros, reduz as carências – em resumo, piora as condições para o tomador precisamente quando elas mais fariam diferença.

O SNF, no entanto, tem características peculiares, que o permitem atuar em sentido contrário: (1) funding de prazos mais alongados, calcados em recursos de origem pública e internacional, alinhados a objetivos de desenvolvimento; (2) gestão patrimonial equilibrada, mas que não exige a maximização da rentabilidade dos ativos; e (3) expertise regional e setorial afinada, capaz de mapear, monitorar e gerir riscos com maior precisão.

Esse diferencial possibilita ao SNF financiar as MPMEs em melhores condições tanto em “circunstâncias normais”, para atenuar os desafios estruturais de acesso a recursos pelo segmento, quanto na sustentação da oferta de crédito em períodos de crise, com taxas, carências e prazos adequados. Os dados do mercado de crédito expressam essa característica: entre dezembro de 2019 e setembro de 2020, a participação do SNF nas operações de prazo longo, superior a 3 anos, que já era elevada, passou de 75% para 79%.

A despeito dos esforços, a gravidade da crise demandava mais do que era possível (ou desejável) em termos de oferta direta de crédito pelo SNF. Desde 2015, o sistema financeiro passa por um longo processo de reorganização, que tem como horizonte maior competitividade e ampliação da participação de atores privados e do mercado de capitais no financiamento ao setor produtivo. Para o SNF, o caminho apontado vai em direção a outros instrumentos financeiros, que posicionem sua atuação “para além do crédito”.

A questão, considerando-se a situação emergencial das MPMEs em função da Covid-19, era fazer desaguar os recursos empoçados no sistema financeiro tradicional, mitigando a elevada percepção de risco das instituições privadas e mobilizando-as para financiar o segmento. A estratégia adotada lançou mão de

⁵ https://abde.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Informe_Especial_15.04.pdf

programas garantidores de crédito, um tradicional instrumento de blended finance, que contou com a expertise de instituições do SNF para ser implementado.

Banco do Brasil, BNDES e Sebrae tinham experiências anteriores com os fundos garantidores de crédito FGO, FGI e Fampe. Pelo menos desde a década de 1990, esses fundos e seus precursores contribuíam para melhorar as condições e/ou ampliar o acesso de MPMEs a recursos do sistema financeiro, garantindo os pagamentos de mutuários que eventualmente entrassem em default, segundo regras aprimoradas ao longo de décadas de aprendizado.

Com a crise, o Fampe foi potencializado e dois programas foram criados em torno dos outros fundos existentes: o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), gerenciado pelo Banco do Brasil (FGO), e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), pelo BNDES (FGI). A gravidade da crise recomendou alguma flexibilização nas regras, especialmente quanto à ampliação do percentual do empréstimo coberto pelos programas. Mas, em geral, requisitos essenciais de sustentabilidade, aprimorados durante décadas de experiência, foram mantidos.

A dimensão do Pronampe e do Peac, do ponto de vista do volume de recursos, evidencia o tamanho da aposta nessa estratégia. O FGO tem patrimônio líquido de R\$ 3,7 bilhões, enquanto o Pronampe já soma R\$ 27,9 bilhões. No caso do FGI, o patrimônio é R\$ 1,2 bilhão, contra R\$ 30 bilhões disponibilizados por meio do Peac.

Os programas ainda não foram encerrados – afinal, não se pode dizer que a crise decorrente da pandemia da Covid-19 já tenha acabado... –, o que dificulta uma avaliação clara sobre sua efetividade. O que podemos dizer, desde pronto, é que o Peac mobilizou R\$ 90,9 bilhões em crédito para MPMEs, enquanto o FGO já ultrapassa R\$ 32,8 bilhões.

Desde a eclosão da pandemia, as estratégias de enfrentamento configuradas por instituições nacionais e subnacionais confirmaram o papel central da atuação contracíclica do SNF, ainda que de maneira diferente do que se observou na última crise. Em 2020, buscou-se focalizar as medidas de apoio nos segmentos mais duramente afetados, destaque

para as MPMEs, e utilizar de maneira mais ampla instrumentos financeiros que mobilizassem atores privados, como os programas de garantia de crédito.

Apesar da esperança de termos deixado o pior para trás, sabemos que 2021 será ainda um ano de ajustes para o setor financeiro, seja pelos efeitos da crise sobre sua gestão patrimonial, seja pelo intenso processo de transformações tecnológicas e regulatórias que tem enfrentado. Do ponto de vista do SNF, no entanto, é preciso pensar mais além desses ajustes: o que está por vir são as agendas de futuro do desenvolvimento sustentável e da promoção da diversidade, reposicionadas pelos aprendizados da crise da Covid-19. Em ambos os casos, há uma extensa fronteira a ser explorada e ultrapassada pelas iniciativas de apoio às MPMEs.

Divulgação



ANDREJ SLIVNIK

Economista e doutorando em História pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente, é gerente de Estudos Econômicos da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE).

Divulgação



RODRIGO PORTO

Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Consultor técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Divulgação



FLÁVIA MORAES

Economista na Gerência de Estudos Econômicos da ABDE, com mestrado pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Divulgação



KESIA BRAGA

Economista da Gerência Técnico-Operacional da ABDE, com mestrado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Paris XIII e Escola de Economia e Direito de Berlim.