

Análise do Projeto de Lei 5.575/2020 que torna o PRONAMPE uma política permanente de crédito

Março 2021

1. INTRODUÇÃO

Instituído pela Lei nº 13.999/2020, o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) foi criado como medida emergencial em resposta aos impactos na economia causados pela pandemia do COVID-19. O intuito era ofertar crédito aos empresários mais afetados pela paralização da atividade econômica causada pelas medidas de distanciamento social e de *lockdown* decretadas ao longo de 2020, disponibilizando recursos tanto para a realização de investimentos quanto para capital de giro visando mitigar as perdas de empregos e faturamento.

O Programa, que vigorou entre 19/05/2020 e 31/12/2020, pode ser considerado muito bem-sucedido, principalmente em perspectiva aos resultados obtidos por outros programas com propósito similar, alcançando elevada adesão, tanto pelas instituições financeiras, responsáveis pela oferta do crédito, quanto pelas micro e pequenas empresas, na ponta. De acordo com dados da Gerência Modelagem de Informações de Fundos e Programas vinculada a Diretoria de Governo do Banco do Brasil¹, que mantém dados sobre o PRONAMPE, o volume total de crédito concedido soma R\$ 37,5 bilhões distribuídos para aproximadamente de 470 mil empresas em apenas 6 meses, a contar a partir das primeiras concessões.

Neste contexto, o objetivo da presente Nota Técnica é analisar quais as características do PRONAMPE se mostraram vitais para o seu sucesso vis-à-vis às demais iniciativas que não obtiveram resultados tão expressivos, bem como analisar o Projeto de Lei 5.575/2020, já aprovado pelo Senado e em discussão na Câmara dos Deputados, que disciplina a manutenção do Programa em caráter permanente, como política oficial de crédito, destacando as adaptações propostas no texto da lei.

As conclusões e resultados aqui explicitados refletem uma análise imparcial e independente da **FGV**. Criada em 1944, a **FGV** é uma entidade sem fins lucrativos que apresenta uma extensa folha de serviços prestados à comunidade técnico-científico-empresarial e à sociedade como um todo. A tradição, aliada à eficácia e à eficiência de sua atuação, constitui a marca registrada desta Instituição.

Para apresentar o racional desenvolvido, este relatório divide-se em três capítulos, além desta introdução. O capítulo 2 apresenta uma contextualização sobre questões de acesso a crédito para as MPEs e os impactos do COVID-19 nesse conjunto de empresas. Já o capítulo 3 traz uma análise do PRONAMPE e do Projeto de Lei 5.575/2020. E o último capítulo traça algumas considerações finais sobre o tema.

¹ Banco do Brasil Disponível em: < <https://www.bb.com.br/docs/portal/digov/Pronampe-Semanal.pdf>>.

2. CONTEXTO

2.1 CONCEITO DE PEQUENOS NEGÓCIOS

Para equalizar os conceitos utilizados nesta Nota Técnica, cabe destacar as seguintes definições, que se alinham ao estabelecido na Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Segundo esta, os pequenos negócios são divididos da seguinte maneira:

- Microempreendedor Individual (MEI) - Faturamento anual até R\$ 81 mil;
- Microempresa (ME) - Faturamento anual até R\$ 360 mil;
- Empresa de Pequeno Porte (EPP) - Faturamento anual entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões;
- Pequeno Produtor Rural (PPR) - Propriedade com até 4 módulos fiscais ou faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões

Segundo dados do SEBRAE, obtidos na plataforma Datasebrae², existiam no Brasil, em março de 2020, aproximadamente 17,3 milhões de empreendimentos formais sendo 9,8 milhões de MEIs, 6,6 milhões de MEs e 900 mil de EPPs, doravante referidos como MPes.

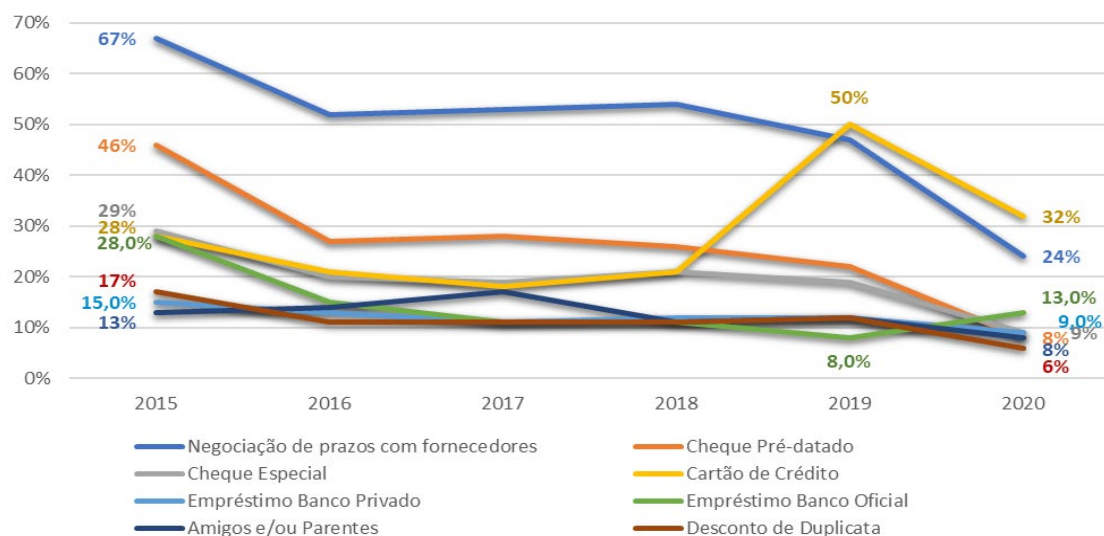
2.2 ACESSO AO CRÉDITO PARA AS MPES

A problemática do acesso a crédito para as Micro e Pequenas Empresas (MPes) é uma questão amplamente conhecida e extensamente abordada na literatura nacional e internacional.

A escassez de informações estruturadas, ausência de histórico de crédito ou a baixa capacidade de apresentação de garantias costumam ser apontados como alguns dos principais elementos de entrave na obtenção de crédito por parte dos pequenos negócios. Quando superadas essas barreiras, não é incomum se depararem com elevadas taxas de juros.

² Banco do Brasil Disponível em: <<https://datasebrae.com.br/total-de-empresas-brasileiras-11-03-2020/>>.

Gráfico 2.2.1 - Proporção das MPEs que utilizam crédito - Recorte por Fonte



Fonte: SEBRAE³

Conforme apontado pelo Gráfico 2.2.1, que traz dados da pesquisa anual “Financiamento dos Pequenos Negócios no Brasil” conduzida pelo SEBRAE, o reflexo dessa situação é que as MPEs acabaram se financiando a partir de crédito não bancário, como a negociação de prazos com fornecedores, ou a partir de produtos de crédito bancário para os quais não são exigidos rigorosos processos de análise de crédito, como o cheque especial e o cartão de crédito, mas que tendem a ter custos mais elevados.

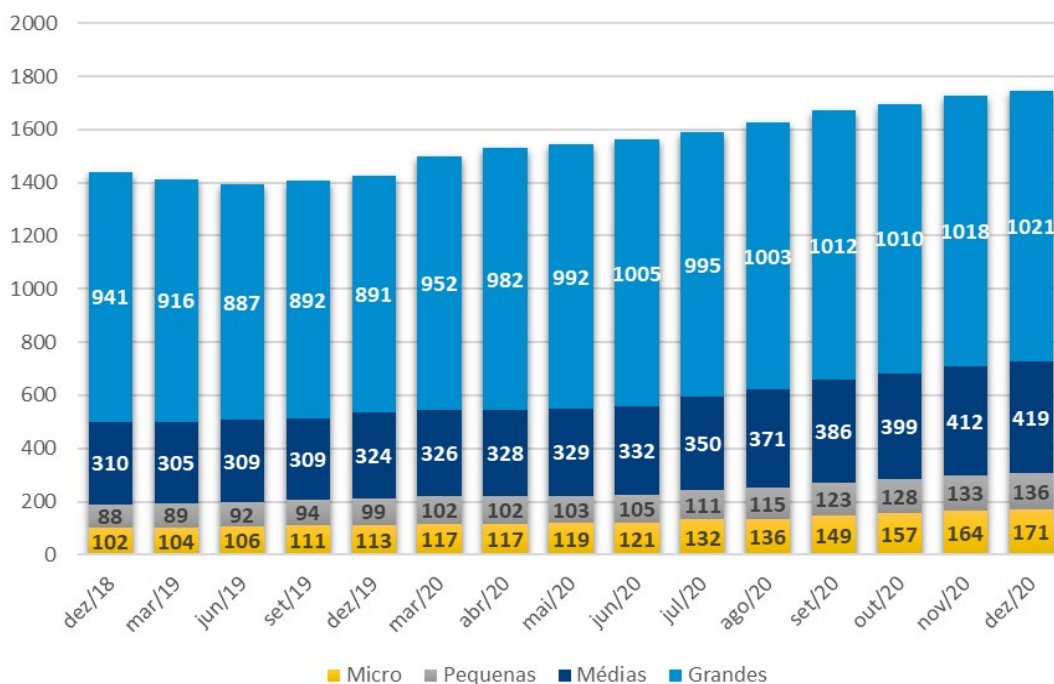
Tal fato é corroborado ao se observar o percentual das MPEs que contratam crédito junto a bancos privados e oficiais (públicos) que ao longo de todo o período retratado se manteve em torno de 12%, à exceção de 2015 para empréstimos com bancos públicos.

Ainda segundo o gráfico, no ano de 2020 pode-se notar um movimento forte de retração no percentual das empresas que utilizam crédito se comparado aos anos anteriores. Para todas as modalidades de crédito apontadas, apenas uma - empréstimo de bancos oficiais - teve crescimento, como resultado das diversas iniciativas de crédito criadas em resposta à pandemia.

Dispondo de menos alternativas para se financiar, as empresas acabam forçadas a recorrer a capital próprio e/ou antecipação de recebíveis, especialmente escassos em momentos de crise. O Gráfico 2.2.2 a seguir apresenta dados do Banco Central acerca da evolução da composição da carteira de crédito para pessoas jurídicas por porte de empresa para o período entre dezembro de 2018 e dezembro de 2020. Importante citar que os critérios adotados pelo Banco Central para a classificação das empresas em porte são aqueles estabelecidos na Lei Complementar N° 123, de 14 de dezembro de 2006, ou seja, os mesmos empregados na presente Nota.

³ SEBRAE Disponível em: < [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/1e80ff73a6d15b1c2de020e8dd089bdf/\\$File/30582.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/1e80ff73a6d15b1c2de020e8dd089bdf/$File/30582.pdf)>.

Gráfico 2.2.2 - Evolução do Perfil da Carteira de Crédito Pessoa Jurídica (em R\$ bilhões) - Recorte por Porte



Fonte: Banco Central⁴

Como é possível notar, há um movimento a crescimento significativo na concessão de crédito, que se intensifica a partir de julho de 2020, especialmente às micro e pequenas empresas. Traçando um comparativo para os montantes concedidos em dezembro de 2020 em relação à dezembro de 2019, observa-se uma expansão de 51,3% e 37,4% para as microempresas e empresas de pequeno porte, respectivamente.

Essa ampliação no crédito, de certa forma também capturada na pesquisa realizada pelo SEBRAE, embora relevante, segundo o estudo “Crédito para os Pequenos em Tempos de Pandemia”⁵, publicado pela FGV, mostra-se ainda aquém do necessário. O estudo estima que a necessidade de crédito para que as MPEs consigam fazer frente às perdas causadas pela crise ultrapassaria a monta de R\$ 116 bilhões em novos empréstimos, mesmo no cenário mais otimista.

4 Banco Central Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/covid19_docs/Evolucao_Recente_do_Credito.pdf>

5 FGV Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u624/credito_para_os_pequenos_em_tempos_de_pandemia.pdf>

2.3 IMPACTOS DO COVID-19

Frente ao enorme desafio que se deflagrou em 2020 em todo o mundo, é impossível falar em micro e pequenas empresas sem trazer à tona a crise global causada pela pandemia do *Coronavirus Disease*, ou COVID-19, com extensos reflexos imputados à economia, dado que o principal método efetivo de combate ao avanço da doença utilizado até então foi o isolamento social.

A doença, cujo surto inicial remonta à cidade de Wuhan, capital da província chinesa de Hubei, tem como característica marcante a grande facilidade de contágio, que fez com que a doença se alastrasse a uma velocidade surpreendente, pegando os governos ao redor do mundo desprevenidos e sem suficiente preparo e infraestrutura instalada para lidar com a crise de saúde pública.

Tal velocidade de avanço levou as autoridades públicas a implantarem medidas significativas de isolamento social, restringindo o fluxo de pessoas e paralisando as atividades econômicas de todos os setores considerados como não essenciais, além de introduzir à população mundial uma série de novos hábitos.

Tais medidas apresentam uma série de consequências. Especialistas falam inclusive que esse episódio, marcante à história da humanidade, trará mudanças permanentes aos hábitos da sociedade, criando um “novo normal”, tanto nos padrões de convívio quanto na forma de realizar negócios e na demanda por bens.

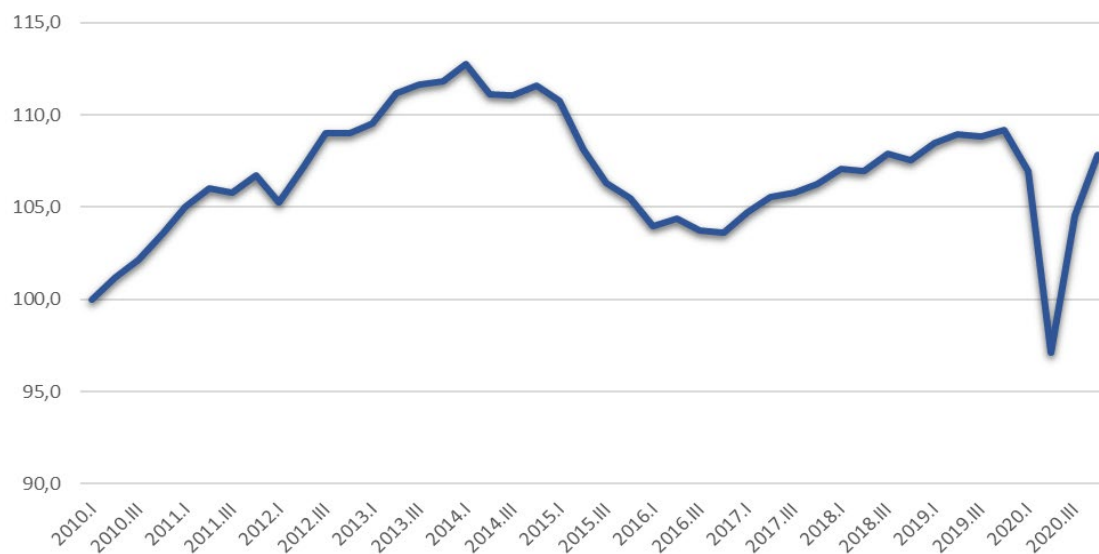
O otimismo quanto à uma rápida recuperação econômica mundial⁶ após o alastramento inicial da doença se enfraqueceu com a continuação do contágio, as novas ondas de contaminação e as variantes do vírus. Não se sabe quando a pandemia será contida, mas é inegável o expressivo impacto às economias mundiais e à brasileira.

O FMI estimava, em junho de 2020, uma queda do PIB, neste mesmo ano, no mundo de -4,9%. Já no Brasil, segundo dados do IBGE, a retração do PIB no 2º trimestre de 2020 foi de 9,7% em comparação ao 1º trimestre de 2020, com ajuste sazonal, com fortes retrações de 12,3% na indústria e 9,7% nos serviços. Dados do Banco Central⁷ indicam que economia brasileira teve retração, em termos reais, de 4,06% em 2020.

⁶ *Especialistas econômicos entendiam que a decretação de quarentenas e o fim destas geraria uma trajetória da economia em forma de V, ou seja, marcada por uma queda inicial seguida de uma rápida recuperação.*

⁷ Banco Central - Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS). Série 7326. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>.

Gráfico 2.2.1 - Evolução do PIB brasileiro - 2010 a 2020 - Dados Trimestrais com Ajuste Sazonal (2010 = 100)



Fonte: IBGE⁸

Sobre essa temática, mas com foco no contexto das pequenas e médias empresas, vale apontar que, com a queda abrupta das vendas por conta da pandemia, as MPEs perderam importante fonte de financiamento, o que gerou redução de custos e, conseqüentemente, desemprego, já que muitas empresas se viram obrigadas a reduzir seu quadro de pessoal.

Buscando entender e apoiar estas empresas neste momento desafiador, o SEBRAE, em parceria com a FGV, vem publicando a pesquisa intitulada “**O Impacto da pandemia de coronavírus nos Pequenos Negócios**”. As entrevistas conduzidas com uma amostra de micro e pequenos empresários têm por objetivo identificar os entraves, impactos e perspectivas vislumbrados para esta categoria no atual momento de crise. Em sua décima edição, cujos dados foram levantados entre fevereiro e março de 2021, vale destacar, de forma geral, uma piora nos resultados de faturamento das empresas e uma piora nas expectativas quanto aos próximos meses.

⁸ IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html>>.

De acordo com o estudo, as principais observações foram:

- Para a maioria (65%) das empresas o ano de 2020 representou uma redução de 1/3 no faturamento anual;
- Para a maioria (66%) das empresas as vendas de fim de ano de 2020 foram piores que as de 2019;
- Para a maioria (65%) das empresas as vendas no carnaval de 2021 foram piores do que do carnaval de 2020;
- Extensão de linhas de crédito (45%) e extensão do auxílio emergencial (26%) são as medidas governamentais mais importantes para 2021;
- Aumento (13% > 54%) expressivo de locais com restrição de circulação de pessoas;
- Aumento (73% > 79%) na proporção de empresas que afirmam que estão sofrendo uma diminuição no seu faturamento;
- Aumento no impacto médio (-34% > -40%) do faturamento das empresas, quebrando tendência de melhora de 7 meses;
- Aumento (8% > 11%) na proporção de empresas que demitiram;
- Redução (52% > 49%) na proporção de empresas que buscaram empréstimo e Aumento (34% > 39%) na proporção de empresas que conseguiram empréstimo;
- Aumento (47% > 57%) na proporção de empresas com muitas dificuldades para manter seu negócio.; e
- Piora (14 meses > 17 meses) na expectativa da situação voltar ao normal.

Neste cenário, em que o acesso ao crédito se faria ainda mais relevante para que as pequenas empresas atravessassem a pandemia e pudessem, de alguma maneira, mitigar os efeitos sociais da crise, o aumento do risco e da incerteza impactam negativamente na oferta de crédito e dificultam ainda mais o acesso a recursos financeiros por parte das MPEs.

3. ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E PROJETO DE LEI 5.575/2020

3.1 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA

Diante do contexto apresentado no capítulo anterior, um dos grandes desafios do governo em 2020 era desenhar um programa que fosse capaz de efetivamente “entregar” o crédito às micro e pequenas empresas, visto que, mesmo frente às diversas medidas tomadas pelo Banco Central para ampliar a liquidez, o referido grupo não estava conseguindo contratar linhas de crédito.

Buscando superar esse entrave, foi criado o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE). Instituído pela Lei nº 13.999/2020, o Programa conseguiu endereçar alguns dos principais obstáculos para que o crédito chegasse às MPEs.

Em meio ao que se caracteriza hoje como uma das maiores crises econômicas do mundo moderno, um dos fatores críticos para que a oferta de crédito não tenha acompanhado a demanda é a incerteza acerca das perspectivas futuras em relação ao COVID-19 e a dificuldade que tal fato cria em se analisar o risco de crédito do empreendedor, ou seja, a capacidade das empresas de enfrentarem a crise e honrarem seus compromissos financeiros.

Esse, no entanto, não era o único fator limitador. No âmbito público, as necessidades em momentos de crise como o da pandemia do COVID-19 são muitas, seja para gastos e investimentos para reforço do Sistema Único de Saúde, seja para apoio aos mais vulneráveis, sob a forma do auxílio emergencial. E os recursos disponíveis para atender a esses imperativos são escassos.

No entanto, ainda que se tenha adotado uma política de austeridade e reformas estruturais desde o início de 2019, o país não dispunha do amplo espaço fiscal para alocar os recursos, conforme observado em países desenvolvidos. Portanto, era necessário lidar também com esse desafio.

A forma pela qual o PRONAMPE atingiu o sucesso observado foi não apenas contornar esses empecilhos, mas também se mostrar um produto interessante para o micro e pequeno empreendedor. Vale destacar que foram criadas diversas outras linhas de crédito para apoio às micro e pequenas empresas durante a pandemia. No entanto, nenhuma teve resultado tão expressivo frente a esse público.

Na Tabela 3.1.1 a seguir, destacam-se as principais características das seguintes linhas de crédito:

- Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas (CGPE);
- Garantia do Fundo Garantidor para Investimentos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC-FGI);
- Programa Emergencial de Acesso a Crédito na Modalidade de Garantia de Recebíveis (PEAC-Maquinhas);
- Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE); e
- Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE).

A relação não é exaustiva, mas elenca os principais programas de crédito disponibilizados durante a pandemia em termos de recursos concedidos.

Tabela 3.11 - Característica das Linhas de Crédito Emergenciais voltadas a MPES

Característica	CGPE	PEAC - FGI	PEAC - Maquininhas	PESE	PRONAMPE
Lei de Criação	MP 992/20	14.042/20	14.042/20	14.043/20	13.999/20
Hipótese de Aplicação	Benefício para de operações de crédito	Garantia de operações de crédito	Financiamento e Garantia de operações de crédito	Manutenção de empregos	Garantia de operações de crédito para Investimentos e capital de giro.
Elegibilidade	Microempresas e empresas de pequeno e de médio porte que em 2019 tenham receita bruta de até R\$ 300 milhões	Empresas de pequeno e médio porte, associações, fundações de direito privado e sociedades cooperativas que em 2019 tenham receita bruta entre R\$ 360 mil e R\$ 300 milhões	Microempreendedores individuais, a microempresas e a empresas de pequeno porte que possuam volume faturado nos arranjos de pagamento das maquininhas	Empresários, Sociedades simples, Sociedades empresárias e Sociedades cooperativas, organizações da sociedade civil e empregadores rurais	Microempresas e Empresas de pequeno porte
Financiamento e Alocação de risco	Financiado 100% com recursos privados. Parte das perdas das instituições financeiras poderão ser revertidas em benefício fiscal de IR e CSLL.	Garantia de até 30% do valor total liberado para o conjunto das operações de crédito no PEAC-FGI	Financiado 100% pela União. Garantia da União deduzidos os 8% de recebíveis pelo arranjo de pagamento	85% financiados pela União com o risco da União, 15% custeados pelas instituições financeiras, com o risco delas	Garantia de 100% da União por cada operação garantida por meio do FGO. Garantia limitada a até 85% da carteira de cada agente financeiro.
O que financia ou permite financiar?	Pelo menos 80% do programa será direcionado a empresas menores, com receita bruta anual de até R\$ 100 milhões.	Garantia de até 30% do valor total liberado para o conjunto das operações de crédito no PEAC-FGI	O valor do crédito por contratante é limitado ao dobro da média mensal das vendas de bens e prestações de serviços do contratante liquidados por meio de arranjos de pagamento, observado o valor máximo de R\$ 50 mil	Até 100% da folha de pagamento do contratante, mas apenas até duas vezes o valor do salário mínimo por empregado	Até 30% (trinta por cento) da receita bruta anual de 2019
Condições de Pagamento	Taxa de juros livre, a ser firmada pela instituição financeira. Prazo mínimo de 36 meses para pagamento. Carência mínima de 6 meses.	Carência entre 6 e 12 meses. Prazo total entre 12 e 60 meses. Taxa de juros conforme regulamento. Taxa média da carteira de 1%. Acima disso, há redução da cobertura.	Juros de até 6% ao ano, prazo de 36 meses, carência de 6 meses.	Juros de 3,75% ao ano. 36 meses para pagamento. Carência de 6 meses.	Selic mais 1,25%. 36 meses para pagamento. Carência de 8 meses, prorrogada por mais 3 meses.
Condicionabilidade principal e Garantias	Garantia do tomador em montante igual ao empréstimo contratado, podendo ser compartilhada novas operações. Dispensa apresentação de uma série de certidões, como regularidade junto ao INSS e à Fazenda.	Dispensada a exigência de garantia real ou pessoal. Instituição Financeira pode, no entanto, requerer garantia na negociação com a empresa.	Os contratantes deverão ceder fiduciariamente às instituições financeiras 8% dos seus direitos creditórios a constituir de transações futuras de arranjos de pagamentos	Não rescindir sem justa causa o contrato de trabalho de seus empregados entre a data da contratação e o sexagésimo dia após a liberação dos valores referentes à última parcela da linha de crédito	Garantia pessoal do proponente em montante igual ao empréstimo contratado

Fonte: Adaptado de Brasil, Economia e Governo.⁹

9 Banco Mundial Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2020/11/16/a-resposta-fiscal-a-crise-do-covid-19-no-brasil/>>.

A Tabela 3.1.2 apresenta um resumo dos montantes concedidos por linha e porte de empresa.

Tabela 3.1.2 - Concessão de Crédito (em R\$ milhões) em 2020 - Recorte por Linha e por Porte

Porte	PEAC/FGI	PRONAMPE	CGPE	PESE	PEAC Maquininhas
Microempresas	-	8.758,70	560,30	852,92	3.173,20
Pequenas Empresas	14.859,20	28.776,10	4.315,30	4.767,90	
Médias Empresas	67.477,40	-	9.524,90	1.064,27	-
Grandes Empresas	9.805,30	-	-	1.266,70	-
Total	92.141,90	37.534,80	14.400,50	7.951,79	3.173,20

Obs.: Os valores do CGPE excluem as operações realizadas no âmbito do PESE e PRONAMPE.

Fonte: Banco Central.¹⁰

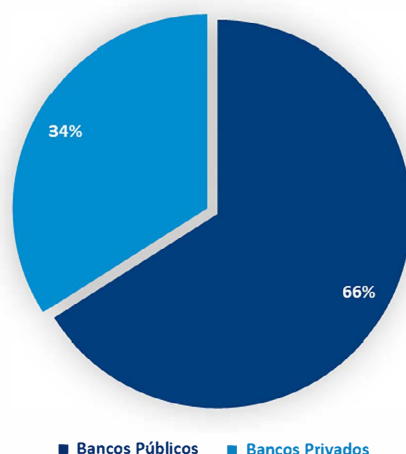
A tabela acima evidencia que, no quesito valor concedido, o PRONAMPE figura em segundo, com um total de R\$ 37,5 bilhões concedidos a cerca de 470 mil empresas. Mas embora a linha PEAC/FGI tenha alcançado um montante de concessão maior, o PRONAMPE é o programa com a maior destinação de recursos, por uma boa margem, para micro e pequenas empresas.

Ao todo, em 2020, foram aportados pelo Tesouro o equivalente a R\$ 37,9 bilhões em três tranches. Na primeira etapa foram aportados R\$ 15,9 bilhões, na segunda R\$ 12 bilhões e na última R\$ 10 bilhões. Esse montante permitiria a concessão de R\$ 44,6 bilhões, os quais não foram integralmente concedidos em função do prazo disponível para concessão dos recursos atrelados a última tranche.

Além disso, é importante mencionar que, conforme expõe o gráfico a seguir, houve significativa adesão ao Programa também pelos bancos privados e não apenas os públicos, como de costume na execução de políticas públicas, o que pode dar indícios do apelo comercial da linha.

¹⁰ Banco Central Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/covid19_docs/Evolucao_Recente_do_Credito.pdf>.

Gráfico 3.1.1 - Proporção das Concessões do PRONAMPE em Bancos Público e Privados



Fonte: Banco do Brasil.¹¹

Isto posto, foi possível identificar alguns fatores que possam ter contribuído para o sucesso observado para o PRONAMPE. O primeiro que pode ser mencionado, espelhando o que vinha sendo praticado por governos de outros países enfrentando desafios semelhantes, é que ao invés de oferecer funding direto, o programa se ancorou no excesso de liquidez que gozava o sistema financeiro após as medidas do Banco Central e assumiu o papel de garantidor das operações de crédito, incumbindo aos próprios bancos a responsabilidade de emprestar com recursos próprios.

Não obstante, destaca-se o fato de que a garantia oferecida pelo Tesouro não se restringia a cada operação, mas aplicava-se à carteira do agente financeiro, permitindo, assim, assegurar 100% (cem por cento) do valor de cada operação, limitado a até 85% (oitenta e cinco por cento) da carteira à qual esteja vinculada.

Tal formatação, aliada ao elevado percentual da carteira garantido pelo Tesouro, representando alavancagem de aproximadamente 1,17 vezes o montante aportado pelo governo, viabilizou aos bancos e agentes financeiros uma rápida estruturação da linha para operar em seus canais de venda.

Além destes fatores de atratividade do programa para os agentes financeiros, pode-se acrescentar a taxa de juros (SELIC + 1,25% a.a.), a carência de pagamento (inicialmente 8 meses e posteriormente 12 meses), o prazo de pagamento (até 36 meses) e a flexibilidade do capital, que podia ser empregado tanto em capital de giro quanto em investimentos.

¹¹ Banco do Brasil Disponível em: < <https://www.bb.com.br/docs/porta/digov/Pronampe-Semanal.pdf>>.

Ainda, a exigência de apresentação de garantias por parte dos credores no valor do empréstimo adicionado dos juros reduz em parte o risco para o Tesouro. E, por fim, o fato de não serem recursos financiados diretamente pelo governo, mas sim a oferta de garantias, ainda que o nível de alavancagem seja baixo, permite potencializar os recursos empregados no Programa.

Para o governo, a restrição dos empréstimos à 30% da receita bruta auferida em 2019 ou ao maior valor entre 50% do capital social e 30% da média do faturamento mensal para empresas com até um ano de funcionamento, implica em valores máximos de R\$ 108 mil para operações com microempresas e R\$ 1,4 milhão para as pequenas empresas. Tais condições evitam a concentração da carteira em poucos devedores e conferem maior amplitude de atuação ao Programa.

Destaca-se também que as empresas beneficiadas pelo programa deverão manter, entre a contratação do crédito e o 60º dia após o recebimento da última parcela, um número de funcionários igual ou superior ao registrado em 19 de maio de 2020, a data de publicação da Lei 13.999, com multas aplicáveis a quem descumprir a regra.

Traçando um paralelo com os demais programas apontados, conforme já mencionado, embora o PEAC/FGI tenha obtido forte desempenho na concessão de crédito, a maior parte desses recursos foi direcionado a empresas de médio e grande porte.

Por outro lado, programas como o CGPE e o PESE, disponibilizaram recursos direcionados a finalidades específicas, no caso do primeiro para o financiamento de capital de giro em caráter exclusivo e no do segundo para a manutenção do emprego, através do financiamento da redução de jornada e/ou suspensão temporária do contrato de trabalho.

No PESE, por exemplo, uma parcela correspondente a 85% do valor das operações é financiada diretamente com recursos do Tesouro e os 15% restantes financiados pelo agente financeiro, parcela para a qual assume o risco. Outro elemento importante é que, como o valor disponibilizado no PESE está limitado a apenas duas vezes o salário-mínimo por trabalhador, a vantagem oferecida ao empregador era menor que a obtida no Benefício pela Manutenção do Emprego, outro programa de resposta ao COVID-19 criado pelo governo, mas que não pode efetivamente ser classificado como um programa de crédito, uma vez que viabiliza recursos a fundo perdido para o empresário, cujo valor limite está atrelado à equivalência do que seria pago pelo seguro-desemprego.

3.2 O PROJETO DE LEI 5.575/2020

Tendo em vista a boa adesão ao programa, foi apresentado pelo Senador Jorginho Mello (PL/SC), o Projeto de Lei 5.575/2020, com o seguinte teor:

Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios; e altera as Leis nos 13.636, de 20 de março de 2018, 10.735, de 11 de setembro de 2003, e 9.790, de 23 de março de 1999, para permitir o uso desse programa, de forma permanente, como política oficial de crédito, dando o devido tratamento diferenciado e favorecido as micro e pequenas empresas, visando consolidar os pequenos negócios como agentes de sustentação, transformação e desenvolvimento da economia nacional.

O artigo 13º da Lei nº 13.999/2020, de criação do PRONAMPE, já previa a possibilidade de tornar o programa uma política permanente. O Projeto aqui mencionado trata de como isso se dará. De acordo com a redação proposta, a instituição do PRONAMPE em caráter permanente é acompanhada da alteração de algumas regras e condições oferecidas pelo programa durante a sua vigência ao longo de 2020.

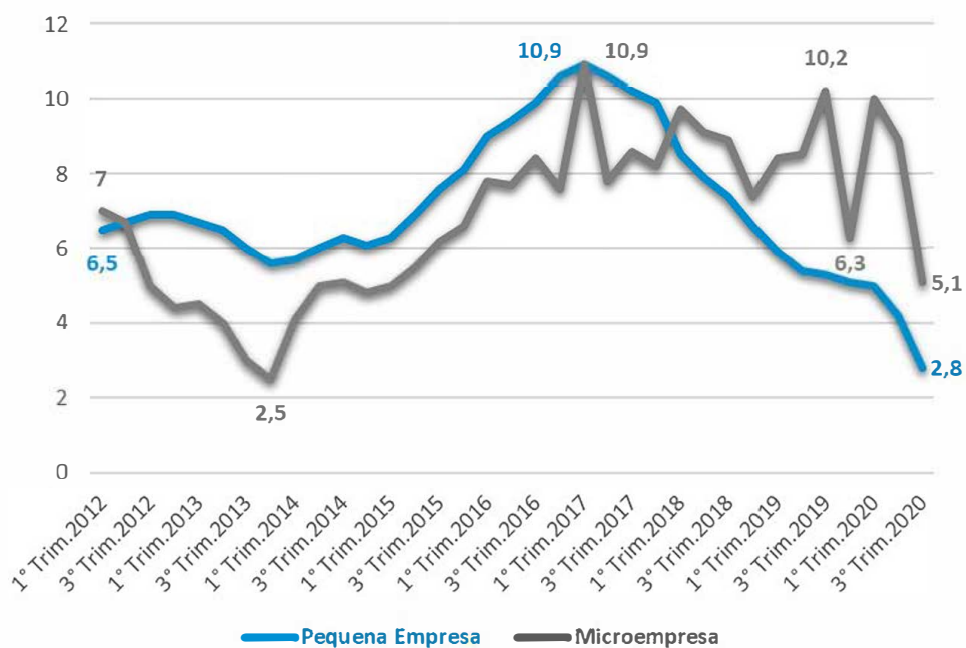
A primeira sugestão de alteração autoriza a União a ampliar a sua participação no Fundo Garantidor de Operações (FGO) em complemento aos recursos já aportados no fundo. Essa medida buscar liberar mais recursos a serem ofertados no âmbito do Programa. Não chega a ser uma alteração em si, mas um reforço, ampliando o volume total de recursos disponíveis a serem utilizados como garantia e, por consequência, o montante total de crédito a ser ofertado.

Deve-se destacar, no entanto, que é outro dispositivo proposto no Projeto que possui a maior capacidade de ampliar o volume de crédito a ser ofertado. A introdução dos parágrafos 3º, 4º e 5º ao Artigo 3º da Lei nº 13.999/2020 permite ao agente financeiro a possibilidade de ultrapassar a alavancagem de 1,176470588. No entanto, limita o valor máximo da garantia ao montante aportado pelo Tesouro no FGO para a cobertura das carteiras vinculadas ao PRONAMPE.

Na prática, isso significa que as garantias oferecidas no âmbito do Programa ainda ofereceriam cobertura de 100% das operações inadimplentes, no entanto, considerando uma alavancagem superior não mais até o limite de 85% da carteira das instituições, mas sim até o valor total aportado pelo Tesouro. Dessa forma, o percentual coberto da carteira estaria diretamente relacionado ao índice de alavancagem assumido pelas instituições participantes.

Alguns comentários podem ser tecidos sobre essa alteração. O primeiro aspecto é que, conforme demonstrado pelo gráfico a seguir, o percentual histórico de inadimplência das micro e pequenas empresas sempre se manteve em patamar consideravelmente inferior ao percentual garantido das carteiras.

Gráfico 3.2.1 - Taxa de Inadimplência Pessoas Jurídicas (em %) - Recorte Micro e Pequena Empresa



Fonte: Banco Central - SGS¹²

Nota-se que, desde o primeiro trimestre de 2012, momento de início da série histórica até o terceiro trimestre de 2020, último dado disponível, a amplitude da taxa de inadimplência se manteve entre 2,5% e 10,9% para ambos os grupos retratados no gráfico. Ainda assumindo a possibilidade de uma disparada na inadimplência como reflexo da crise do COVID-19, há uma margem considerável para alavancagem em relação aos 1,176 inicialmente exercitados.

Outro aspecto válido de se mencionar é que o aumento na alavancagem é muito interessante para o governo. Dadas as diversas frentes com necessidades de recursos que se apresentam em momentos de crise como o que estamos vivenciando, bem como os recursos já comprometidos nos esforços de combater as externalidades negativas da pandemia, o espaço fiscal para novas rodadas de estímulos, cruciais para a retomada do crescimento e a reabertura de empregos, está cada vez mais estreito.

¹² Banco Central - Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS). Séries 26202 e 26203. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>.

Tabela 3.2.1 - Cenários de Alavancagem do Novo PRONAMPE

Indicadores	Original	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5
Alavancagem	1,176	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0
Crédito Total (R\$ bilhões)	44,59	75,80	113,70	151,60	189,50	227,40
Crédito Adicional (R\$ bilhões)	7,05	38,27	76,17	114,07	151,97	189,87
Taxa de Cobertura da Garantia	85,0%	50,0%	33,3%	25,0%	20,0%	16,7%

Fonte: Elaboração Própria

Nessa linha, a Tabela 3.2.1 acima evidencia que uma maior alavancagem potencializaria os recursos já empregados no PRONAMPE. A tabela foi elaborada com a premissa de que não seriam feitos novos aportes por parte do Governo, mantendo o valor de R\$ 37,9 bilhões no FGO do PRONAMPE.

Como pode ser visto, com uma alavancagem de quatro vezes o capital, onde, cada real aportado pelo Tesouro no FGO equivaleria a quatro em créditos às MPEs, seriam liberados R\$ 114 bilhões para novas operações de crédito sem a necessidade de novos aportes pelo Tesouro, ou seja, sem impacto fiscal. Observa-se que no cenário descrito, a alavancagem considerada pressupõe uma cobertura de 25% da carteira de crédito dos agentes financeiros, percentual esse que passa ao largo das taxas de inadimplência apresentadas no Gráfico 3.2.1.

De forma complementar, a ampliação da oferta do crédito para mais de R\$ 151 bilhões (R\$ 37,5 bilhões já concedidos somados aos R\$ 114 bilhões adicionais) nesse cenário implicaria que até as concessões atingirem esse teto, os empréstimos realizados em 2020 começariam a ser pagos, resultando na liberação de ainda mais recursos para oferta de crédito. Por isso, é fácil vislumbrar os benefícios desse aumento da alavancagem.

Há de se observar, entretanto, que eventual aumento da alavancagem exige dos agentes financeiros um processo mais refinado e criterioso de análise do risco de crédito das empresas, uma vez que o percentual das respectivas carteiras garantidas pelos recursos do Tesouro aportados no FGO seria proporcionalmente menor. Um processo de análise de risco mais robusto implica, necessariamente, em custos adicionais aos agentes financeiros.

Nesse sentido, a última alteração aqui destacada busca fazer frente a esse aspecto, ajustando a taxa de juros máxima permitida por operação passaria de Selic mais um *spread* de 1,25% ao ano para Selic adicionada de *spread* de 6% ao ano, o que representaria hoje 8% ao ano. Dado que o *funding* do Programa é realizado com capital próprio dos agentes financeiros, caso as regras não ofereçam atratividade, o programa simplesmente deixará de ser distribuído, daí a relevância dessa medida.

Importante observar que, segundo estatísticas monetárias e de crédito do Banco Central do Brasil¹³, embora represente custos mais elevados ao tomador, mesmo com o aumento da taxa, essa se mantém em patamar inferior à média observada no mercado, tanto para o crédito livre não rotativo para pessoas jurídicas (11,6% ao ano em jan/2021), quanto para recursos direcionados atrelados ao financiamento de capital de giro (14,4% ao ano em jan/2021) e ao financiamento de investimentos (10,7%), ambos também para pessoa jurídica. Ou seja, ainda assim a taxa de juros estabelecida para o PRONAMPE se mostra vantajosa em relação às alternativas disponíveis no mercado.

Claro que a indexação à Selic acrescenta um elemento de variabilidade, podendo tornar a taxa do Programa mais ou menos competitiva, mas é natural considerar que uma eventual alta da Selic também impactaria os preços de mercado.

Por fim, a quantidade de micro e pequenas empresas que obtiveram crédito pelo Programa, em torno de 470 mil, indica que o PRONAMPE ainda está muito aquém do seu potencial, haja vista o número de aproximadamente 17,3 milhões de MPEs no Brasil, representando uma parcela de apenas 2,7% deste universo.

¹³ Banco Central Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>>.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades de acesso ao crédito enfrentados pelas Micro e Pequenas Empresas (MPEs) são extensamente abordadas na literatura nacional e internacional. A escassez de informações estruturadas, ausência de histórico de crédito ou a baixa capacidade de apresentação de garantias costumam ser apontados como alguns dos principais elementos de entrave na obtenção de crédito por parte dos pequenos negócios. Quando superadas essas barreiras, não é incomum se depararem com elevadas taxas de juros.

Dispondo de menos alternativas para se financiar, as MPEs acabam forçadas a recorrer a capital próprio, antecipação de recebíveis, crédito não bancário, como a negociação de prazos com fornecedores, ou crédito bancário para os quais não são exigidos rigorosos processos de análise de crédito, como o cheque especial e o cartão de crédito, que tendem a ter custos mais elevados.

Com a queda abrupta da atividade econômica de forma geral por conta da pandemia do Coronavírus, um grande percentual de MPEs foi fortemente impactado.

Buscando conter os efeitos negativos da crise, e tendo em vista que o aumento do risco e da incerteza impactam negativamente na oferta de crédito, o Governo adotou medidas com foco no aumento da liquidez para que fosse possível um aumento na concessão de crédito, que se intensificou a partir de julho de 2020.

Dentre os diversos programas de crédito e subsídio, especialmente aqueles voltados às micro e pequenas empresas, merece destaque o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) por ter conseguido transformar de fato o aumento de liquidez em contratação de empréstimos às MPEs.

Alguns fatores que podem ser considerados como fundamentais para o sucesso do PRONAMPE são: (i) ancoragem no excesso de liquidez que gozava o sistema financeiro após as medidas do Banco Central e assunção pelo Governo do papel de garantidor das operações de crédito, incumbindo aos bancos a responsabilidade de emprestar com recursos próprios; (ii) aplicação da garantia à carteira do agente financeiro, permitindo assegurar 100% (cem por cento) do valor de cada operação, limitado a até 85% (oitenta e cinco por cento) da carteira à qual esteja vinculada;

(iii) taxa de juros (SELIC + 1,25% a.a.); (iv) carência de pagamento (inicialmente 8 meses e posteriormente 12 meses); (v) prazo de pagamento (até 36 meses) e (vi) flexibilidade do capital, que podia ser empregado tanto em capital de giro quanto em investimentos.

Tendo em vista o sucesso do programa durante sua duração, até dez/2020, o Projeto de Lei 5.575/2020, aprovado pelo Senado e em discussão na Câmara dos Deputados, disciplina sua manutenção em caráter permanente como política oficial de crédito. As sugestões de alteração propostas na lei são focadas em liberar mais recursos a serem ofertados e permitir o aumento da alavancagem do programa.

Há de se observar, entretanto, que eventual aumento da alavancagem exige dos agentes financeiros um processo mais refinado e criterioso de análise do risco de crédito das empresas, uma vez que o percentual das respectivas carteiras garantidas pelos recursos do Tesouro aportados no FGO seria proporcionalmente menor. E isso implica, necessariamente, em custos adicionais aos agentes financeiros.

Nesse sentido, a última alteração que merece destaque busca fazer frente a esse aspecto, ajustando a taxa de juros máxima permitida por operação para Selic + 6% ao ano, o que representaria hoje 8,75% ao ano. Dado que o *funding* do Programa é realizado com capital próprio dos agentes financeiros, caso as regras não oferecessem atratividade, o programa correria o risco de deixar de ser distribuído.

Importante observar que, segundo estatísticas monetárias e de crédito do Banco Central do Brasil¹⁴, esta taxa ainda se mostra vantajosa em relação às alternativas disponíveis no mercado. Claro que a indexação à Selic acrescenta um elemento de variabilidade, podendo tornar a taxa do Programa mais ou menos competitiva, mas é natural considerar que uma eventual alta da Selic também impactaria os preços de mercado.

Dado esse cenário, vale apontar que o desenho proposto pela lei se mostra condizente com as necessidades dos pequenos negócios e extremamente relevante para fazer frente às perdas causadas pela crise, visto o potencial e o público do programa, que passa de 17,3 milhões de empresas.

¹⁴ Banco Central Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>>.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Crédito do sistema financeiro. Estatísticas monetárias e de crédito. Brasília, DF, 25/02/2021. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução Recente do Crédito no SFN. Brasília, DF, 29/01/2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/covid19_docs/Evolucao_Recente_do_Credito.pdf>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Produto Interno Bruto - Taxa de variação real no ano (série 7326). Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxa de inadimplência de pessoa jurídica - microempresa (série 26202). Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxa de inadimplência de pessoa jurídica - pequeno porte (série 26203). Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>.

BANCO DO BRASIL. FGO Pronampe. Gerência Modelagem de Informações de Fundos e Programas. Diretoria de Governo. Brasília, DF, 11/02/2021. Disponível em: <<https://www.bb.com.br/docs/portal/digov/Pronampe-Semanal.pdf>>.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 143, nº 240, pág. 1, 15/12/2006.

BRASIL. Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020. Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, nº 94, pág. 1, 19/05/2020.

BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei 5.575/2020. Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146055>>.

GONZALES, L., BARREIRA, B. e RIDOLFO, A.. Crédito para os Pequenos em Tempos de Pandemia. FGV CEMIF. São Paulo, SP, 06/2020. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u624/credito_para_os_pequenos_em_tempos_de_pandemia.pdf>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Série Encadeada do Índice Trimestral com Ajuste Sazonal. Sistema de Contas Nacionais Trimestrais. Rio de Janeiro. RJ, 03/03/2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html>>

MATTOS, C. (2020). A Resposta Fiscal à Crise do Covid-19 no Brasil. Brasil Economia e Governo: 16/11/2020. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2020/11/16/a-resposta-fiscal-a-crise-do-covid-19-no-brasil/>>

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). Financiamento dos Pequenos Negócios: 8 anos de monitoramento. Observatório MPE. Edição 41. Brasília, DF, 15/12/2020. Disponível em: <[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/1e80ff73a6d15b1c2de020e8dd089bdf/\\$File/30582.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/1e80ff73a6d15b1c2de020e8dd089bdf/$File/30582.pdf)>.



Gerente Executivo

Luiz Gustavo Medeiros Barbosa
Sergio Gustavo Silveira da Costa

Equipe Técnica

Felipe Motta
Ique Lavatori
Marcel Levi de Souto Barreto

Projeto Gráfico

Talitha Guimarães