CARTÃO BNDES: INOVAÇÃO NO APOIO ÀS MPMES[1]

Mauro Oddo Nogueira[2]

1 FINANCIAMENTO DAS MPMES NO BRASIL

Um rápido olhar sobre o cenário brasileiro permite identificar a existência de uma profusão de programas e ações nas três esferas de governo direcionados especificamente para as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Em uma análise dos programas oferecidos pelo governo federal, Nogueira (2016a) sustenta que, apesar dessa miríade, os resultados não têm se mostrado da magnitude necessária para que o país caminhe em direção a uma elevação sustentada da produtividade média de sua economia, processo no qual, segundo outro trabalho do mesmo autor (Nogueira, 2016c), essas empresas deveriam desempenhar um papel central. O autor atribui esse fato a alguns fatores básicos. O primeiro, e mais evidente deles, decorre exatamente dessa abundância de instrumentos que, associada às especificidades da institucionalidade nacional – particularmente ao arranjo federativo – e à ausência de um "projeto nacional" unificador das políticas públicas, há uma carência de coordenação e integração entre os diversos instrumentos, reduzindo sobremaneira sua eficácia.

Outro ponto levantado pelo autor relaciona-se com a própria concepção dos instrumentos. Sua grande maioria está baseada em incentivos fiscais ou créditos subsidiados. Em outro trabalho (Nogueira, 2016b), o autor argumenta que a realidade das micro e pequenas empresas (MPEs) brasileiras torna tais instrumentos inacessíveis, quando não indesejados.

No que diz respeito aos instrumentos de crédito, um dos principais obstáculos para as MPEs é a sua própria arquitetura. De modo geral, essas empresas não são capazes de atender às condições exigidas para sua concessão – em especial as garantias. Soma-se a isso a "liturgia" envolvida nesses contratos, cujos custos de transação os tornam pouco atraentes para essas empresas. No entanto, não é raro depararmo-nos com afirmações de que créditos existem, o que não existem são empresas interessadas ou que apresentem projetos e/ou garantias capazes de atender às exigências dos financiamentos.

Como muito bem ilustraram Lastres, Arroio e Lemos (2003), estamos diante de uma materialização contemporânea do Mito de Procusto[3] ou, formulando de outro modo, colocando a culpa no doente por não reagir à terapêutica aplicada. Em relação ao financiamento à inovação, as MPEs enfrentam questões similares. Também de 2003 data um estudo de Mytelka e Farinelli (*apud* Arroio e Scerri, 2014) que aponta serem os instrumentos de apoio financeiro direcionados a essa modalidade estruturados para atender às demandas das grandes empresas; o que faz com que não produzam os resultados esperados quando aplicados às pequenas firmas.

2 O CONCEITO DO CARTÃO BNDES

Em 2003, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a oferecer o Cartão BNDES, que vem se mostrando um dos mais profícuos e inovadores instrumentos de fomento para os pequenos negócios no país, seja por sua abrangência, seja por suas características operacionais, que permitem a mitigação de boa parte dos problemas aqui apontados. Mais ainda, o principal objetivo desse instrumento, como descrito adiante,

---

1. Este texto é um excerto de um trabalho publicado como Texto para Discussão n. 2.217 (Nogueira, 2016a), que analisa o conjunto de políticas públicas federais voltadas para as empresas de pequeno porte. Este, por sua vez, integra um projeto de estudo mais amplo sobre o universo dessas empresas a ser publicado como livro.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. "Conta a mitologia que o salteador Procusto, após convidar os viajantes que percorriam os caminhos da antiga Grécia a passar a noite em sua casa, seduzia-os com uma recepção calorosa. Depois de vencidas pelo cansaço, ele obrigava suas vítimas a deitarem-se num leito de ferro e cortava-lhes os pés, quando ultrapassavam o tamanho deste, e estirava-os com cordas quando não lhe alcançavam o tamanho. Seu objetivo é que ficassem na medida exata de seu leito. Procusto teve o mesmo fim de suas vítimas: seus pés foram cortados por Teseu" (Lastres, Arroio e Lemos, 2003, p. 1).

é exatamente o de financiar a aquisição de bens de capital. Ou seja, ele se direciona prioritariamente para a modernização de processos, isto é, exatamente para a categoria de inovações que se apresenta como essencial para as MPMEs.[4]

Tendo como base o conceito de cartão de crédito, a finalidade do Cartão BNDES é a de financiar os investimentos de empresas com faturamento bruto anual de até R$ 90 milhões.[5] O cartão é operado pelas principais bandeiras e é emitido por instituições financeiras comerciais[6] a partir de recursos oriundos do BNDES. A análise de crédito é feita diretamente pelo banco comercial, sem envolvimento do BNDES. Assim, o valor financiado depende muito mais do histórico da relação bancária do pleiteante do que da oferta de garantias reais, além de não envolver uma exposição direta ao fisco. Podem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de produtos expostos no portal de operações do Cartão BNDES, que são oferecidos por fornecedores credenciados. Estes são os fabricantes ou distribuidores de produtos fabricados no Brasil, com índice mínimo de nacionalização de 60% e que fazem parte da lista de "Categorias de Produtos" elegíveis para o sistema estabelecidas pelo banco. Trata-se, fundamentalmente, de bens de capital, alguns insumos, *software*, treinamento e serviços tecnológicos.[7] A partir de 2013, o cartão também passou a poder ser utilizado para o pagamento de registros de propriedade intelectual (marcas, patentes etc.) junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Com taxas de juros inferiores às praticadas pelo mercado financeiro, seu limite de crédito, negociado entre o cliente e o banco emissor, pode atingir até R$ 1 milhão e o prazo de amortização, também a critério do banco emissor, varia entre 3 e 48 meses.[8] Observe-se que há outros instrumentos de crédito também facilmente acessíveis e com grande abrangência, entre os quais se destaca o microcrédito. Este, todavia, tem uma finalidade distinta: é direcionado principalmente para o microempreendedor individual – muitas vezes informal – e financia capital de giro e aquisição de bens de baixo valor.

O Cartão caracteriza-se, portanto, como um instrumento de crédito voltado para o desenvolvimento produtivo, com juros subsidiados e submetido a uma "liturgia" muito mais simples do que aquela que os programas de crédito governamentais normalmente impõem.

Em abril de 2016, o governo federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), anunciava um novo plano: o Programa Brasil Mais Produtivo (Brasil, 2016b). Em que pese sua timidez, – um orçamento de apenas R$ 50 milhões e um público-alvo de 3 mil empresas industriais, do ponto de vista de sua concepção –, podemos considerá-lo um grande avanço. O programa consiste, basicamente, no fornecimento de consultoria voltada para a otimização de seus processos produtivos, e as empresas participantes terão, também, direito a uma reserva de vagas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec/Mdic) para atender às necessidades de qualificação de seu pessoal. Em outras palavras, é um programa que foge ao conceito tradicional de créditos subsidiado/benefício fiscal. O custo estimado para cada beneficiário é de um total de R$ 18 mil, cabendo a cada um a contrapartida de R$ 3 mil, que poderia ser paga por meio do Cartão BNDES.

3 PRINCIPAIS RESULTADOS

A expansão do Cartão BNDES e os resultados obtidos desde a sua implantação são expressivos. Essa magnitude em seus resultados faz merecer a apresentação de um retrato mais minucioso de sua evolução. A tabela 1 e o gráfico 1 mostram a evolução da demanda pelo cartão desde o início de suas operações.

4. Para mais detalhes sobre as modalidades de inovação relevantes para MPMEs, ver Zucoloto e Nogueira (2016).

5. Valor de referência para o ano de 2014, ainda válido em novembro de 2016.

6. Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco Itaú-Unibanco e Bradesco.

7. Disponível em: <http://www.cartaobndes.gov.br>.

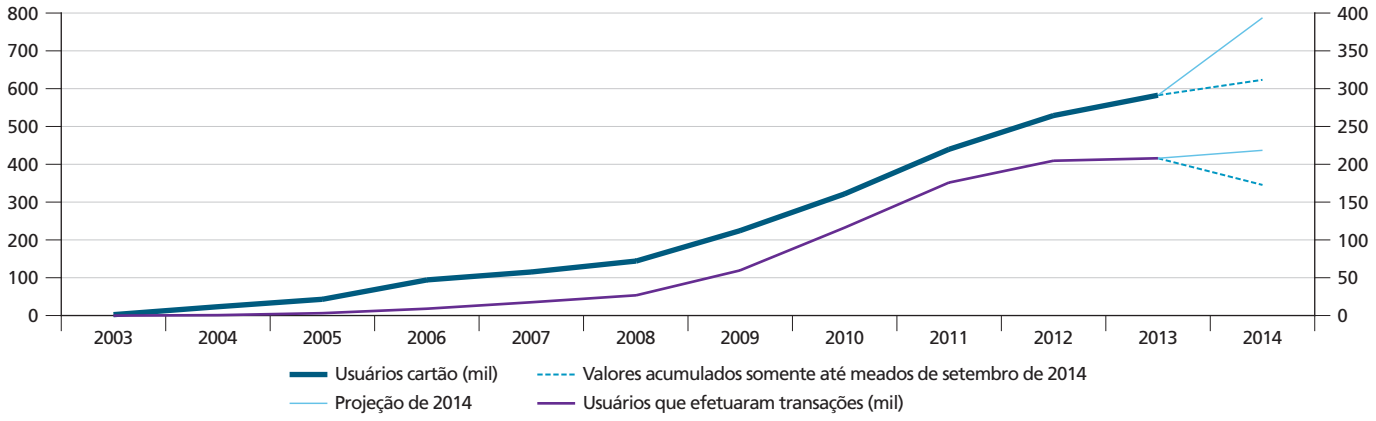
8. Disponível em: <goo.gl/8tjUuI>. Acesso em: 2 dez. 2014.

TABELA 1
Evolução da utilização do Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Usuários (mil) [A]	Variação anual (%)	Novas adesões (mil)	Usuários com transação (mil)[2] [B]	Variação anual (%)	Taxa de utilização (%) [B] / [A]
2003	2	-	-	0,094	-	4,7
2004	23	1050,0	21	0,763	711,7	3,3
2005	43	87,0	20	3,5	358,7	8,1
2006	94	118,6	51	9,3	165,7	9,9
2007	116	23,4	22	18	93,5	15,5
2008	144	24,1	28	27	50,0	18,8
2009	225	56,3	81	60	122,2	26,7
2010	322	43,1	97	116	93,3	36,0
2011	440	36,6	118	176	51,7	40,0
2012	529	20,2	89	205	16,5	38,8
2013	583	10,2	54	208	1,5	35,7
2014[1]	**624**	**7,0**	**41**	**173**	**-16,8**	**27,7**
Projeção 2014	**788**	**35,2**	**52**	**219**	**5,1**	**27,7**

Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Até meados de setembro desse ano.
[2] Empresas que possuem o cartão e efetivaram ao menos uma transação no ano.

GRÁFICO 1
Usuários do Cartão BNDES (2003-2014)
(Em 1 mil)



Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.

Como se pode observar, o cartão havia atingido, em setembro de 2014,[9] um total de 624 mil usuários cadastrados. Se admitirmos a não existência de sazonalidade no processo de cadastramento, podemos estimar que, ao final de 2014, deverá ter sido atingida a marca de 788 mil usuários e de 217 mil usuários realizando transações no cartão. Isso significa que o instrumento, em dez anos de existência, terá beneficiado algo em torno 5% das MPMEs registradas no país à época. Considerando-se que em boa parcela deste total estão incluídos os microempreendedores individuais, que, a princípio, não são o alvo do cartão, sua cobertura terá sido bastante razoável. Entre 2003 e 2012, o cartão viveu um período de franca e acelerada expansão, sendo que, em 2009, ano da grande crise econômica mundial, houve um "pico" em sua utilização. Todavia, chama atenção que, a partir de 2012, o crescimento de usuários e da própria utilização do cartão vem arrefecendo. Como ainda há um contingente de alguns milhões de empresas que não se utilizam dele – o que significa que ainda há muito espaço para sua expansão –, esse fato merece ser detalhadamente estudado para que sua abrangência possa continuar crescendo com as taxas que seriam desejáveis. As mesmas constatações e observações aplicam-se às transações efetuadas no cartão (tabela 2 e gráfico 2).

9. Os valores referentes a 2014, posto que se referem a um período de apenas 9,5 meses, estão em negrito em todas as tabelas e gráficos.

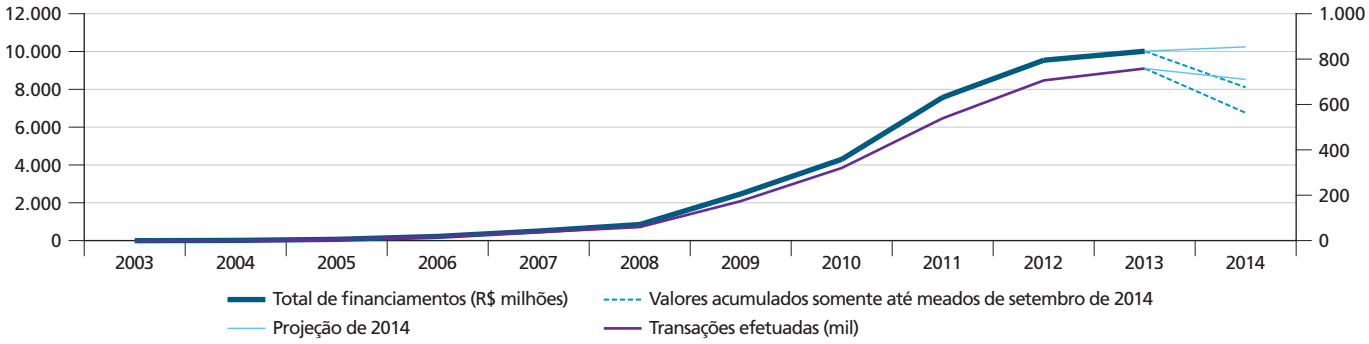
TABELA 2
Evolução das transações realizadas com o Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Total financiado[2] (R$ milhões) [C]	Transações (mil) [D]	Variação anual das transações (%)	Transações por usuário [D] / [A]	Variação anual (%)	Valor Médio Transação [C] / [D]
2003	1,17	0,097	-	1,03	-	12.061,86
2004	12,14	1,0	930,9	1,31	27,0	12.140,00
2005	71,74	5,8	480,0	1,66	26,4	12.368,97
2006	225,19	17,6	203,4	1,89	14,2	12.794,89
2007	509,17	38,1	116,5	2,12	11,8	13.364,04
2008	845,70	60,2	58,0	2,23	5,3	14.048,17
2009	2.478,55	174,0	189,0	2,90	30,1	14.244,54
2010	4.313,98	320,0	83,9	2,76	-4,9	13.481,19
2011	7.574,08	540,0	68,8	3,07	11,2	14.026,07
2012	9.543,39	707,0	30,9	3,45	12,4	13.498,43
2013	10.022,63	759,0	7,4	3,65	5,8	13.205,05
2014[1]	**8.110,63**	**563,0**	**-25,8**	**3,247**	**-11,0**	**14.406,09**
Projeção 2014	**10.245,01**	**711,2**	**-6,3**	**3,254**	**-10,8**	**14.406,09**
Total	43.708,4	3.185,8	-	-	-	13.719,76

Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Até meados de setembro desse ano.
[2] Valores correntes.

Lembramos, mais uma vez, que os dados de 2014 referem-se a valores acumulados até meados de setembro. Conforme fizemos anteriormente, supondo-se ausência de sazonalidades, podemos estimar que o total financiado em 2014 tenha atingido R$ 10.245 milhões em 711 mil transações. Este último indicador seria, portanto, o único em que se pode esperar observar, pela primeira vez, uma queda.

GRÁFICO 2
Volume de transações do Cartão BNDES (2003-2014)



Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Obs.: Valores correntes.

Já pelo lado da oferta, conforme mostram a tabela 3 e o gráfico 3, o crescimento continua mantendo-se sustentado. Novamente estimando os valores para o final de 2014, podemos supor que se chegue a cerca de 77,3 mil fornecedores cadastrados, oferecendo em torno de 316 mil produtos.

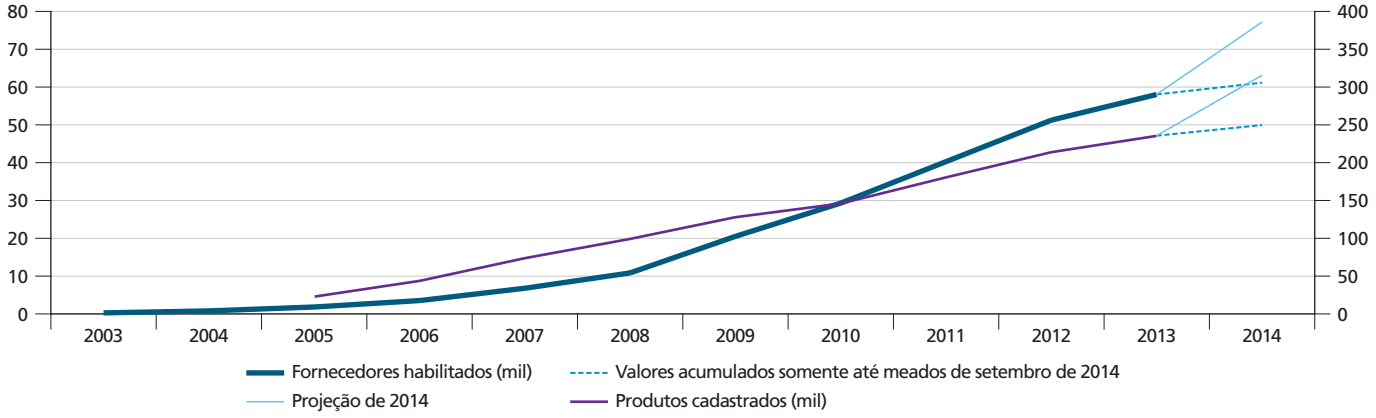
Observe-se que, ao longo de toda a década, ainda que as quantidades de produtos e de fornecedores tenham crescido, a quantidade média de produtos oferecida por fornecedores vem caindo continuamente. Isso pode indicar que empresas de menor porte – menos diversificadas – vêm aderindo ao cartão como fornecedoras.

TABELA 3
Evolução da oferta de produtos pelo Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Fornecedores (mil) [E]	Variação anual (%)	Produtos cadastrados (mil) [F]	Variação anual (%)	Produtos por fornecedor [F] / [E]
2003	0,235	-	-	-	-
2004	0,74	214,9	-	-	-
2005	1,9	156,8	23	-	12,1
2006	3,5	84,2	44	91,3	12,6
2007	6,8	94,3	74	68,2	10,9
2008	10,9	60,3	99	33,8	9,1
2009	20,5	88,1	128	29,3	6,2
2010	29,4	43,4	146	14,1	5,0
2011	40,3	37,1	181	24,0	4,5
2012	51,3	27,3	214	18,2	4,2
2013	58,1	13,3	236	10,3	4,1
2014[1]	**61,2**	**5,3**	**250**	**5,9**	**4,1**
Projeção 2014	**77,3**	**33,1**	**316**	**33,8**	**4,1**

Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Até meados de setembro desse ano.

GRÁFICO 3
Fornecimento de produtos por meio do Cartão BNDES (2003-2014)
(Em 1 mil)



Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração do autor.

Até aqui consideramos apenas a expansão da utilização do Cartão BNDES pelas empresas. Entretanto, essa análise isolada não permite uma avaliação da eficácia do instrumento. Seria necessário complementá-la com avaliações de impacto em variáveis econômicas relevantes. A despeito de altamente desejáveis, ainda são raros os estudos que tratem do tema. Porém, os poucos disponíveis apontam para um cenário bastante positivo. Há, por exemplo, um estudo conduzido no âmbito do próprio Banco que indica um efeito bastante positivo do Cartão na geração de empregos (Machado, Parreiras e Peçanha, 2011). O trabalho revela um impacto, ao final do ano seguinte à utilização do Cartão, de cerca 10% sobre o emprego médio das firmas de pequeno, sendo esse inversamente proporcional ao seu número de empregados. Isto é, quanto menor a empresa, maior o impacto. Há ainda alguns estudos, também do BNDES, que indicam que a expansão da abrangência da utilização do Cartão aqui evidenciada vem se dando em maior medida nas regiões Norte e Nordeste (Lastres *et al.*, 2014 e Guimarães *et al.*, 2014). Ou seja, o Cartão vem apoiando proporcionalmente mais, e de forma crescente, aquelas empresas que se localizam nas regiões historicamente mais carentes de apoio do país. Assim sendo, o instrumento tem se mostrado como um potencial colaborador com a redução da profunda heterogeneidade regional que historicamente vigora no Brasil. Essas duas constatações observadas em conjunto delineiam um quadro bastante alvissareiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme sustenta Nogueira (2016a), a maior parte das políticas, ainda que possam ter produzido alguns avanços, parece não estar sendo capaz de imprimir ao amplo universo das MPMEs as transformações desejadas com a velocidade e a dinâmica que seriam necessárias para a redução da heterogeneidade estrutural da economia brasileira. Somente em anos mais recentes, instrumentos não tradicionais, mais acessíveis às empresas de pequeno porte, vêm ganhando um maior espaço no contexto das políticas públicas, entre os quais merecem destaque o microcrédito e, especialmente, o Cartão BNDES.

Além da abrangência e dos possíveis impactos diretos, por sua simplicidade de operação, por privilegiar o financiamento da modernização de processos e por seu potencial de alavancar as cadeias produtivas de bens de capital, pode vir a ter significativos efeitos sistêmicos no conjunto da economia nacional. Desde sua criação, já foram aplicados mais de R$ 40 bilhões – só em 2013 foram mais de R$ 10 bilhões – destinados essencialmente à aquisição de bens de capital, isto é, à modernização de processos produtivos. Diante da perspectiva de uma trajetória de mudança estrutural para a necessária elevação da produtividade da economia do país, o cartão ocupa posição central como instrumento de política de desenvolvimento e crescimento econômico. Mais ainda, o Cartão BNDES financia exatamente o tipo de investimento mais necessário ao desenvolvimento do país no estágio em que sua economia se encontra: as inovações destinadas à modernização dos processos produtivos (Nogueira, 2016b) e que permitirão a criação de um ambiente capaz de propiciar a expansão dos processos de transbordamento tecnológico. Finalmente, como um efeito complementar, ele também se torna um instrumento de abertura de oportunidades de negócios para as próprias MPMEs, uma vez que estas podem também se cadastrar como fornecedoras e oferecer seus produtos por meio do sistema, o que é um excelente canal para quem dispõe de parcos recursos para investimento em *marketing*.

REFERÊNCIAS

ARROIO, A.; SCERRI, M. (Eds.). **The promise of small and medium enterprises**. New Delhi; Abingdon: Routledge, 2014. (Series BRICS – National Systems of Innovation).

GUIMARÃES, P. F. *et al.* (Orgs.). **Um olhar para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

LASTRES, H. M. M; ARROIO, A.; LEMOS; C. Políticas de apoio a pequenas empresas: do leito de Procusto à promoção de sistemas produtivos locais. *In*: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M-L. (Orgs.). **Pequena empresa:** cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

LASTRES, H. M. M. *et al.* O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 42, dezembro, 2014.

MACHADO, L.; PARREIRAS, M. A.; PEÇANHA, V. R. Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego nas empresas de menor porte. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 36, dez. 2011.

NOGUEIRA, M. O. **O panorama das políticas públicas federais brasileiras voltadas para as empresas de pequeno porte**. Brasília: Ipea, 2016a. (Texto para Discussão n. 2.217).

_____. **Uma análise contextual das políticas públicas voltadas para as empresas de pequeno porte no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016b. (Texto para Discussão n. 2.233).

_____. **Uma reflexão sobre a problemática da baixa produtividade do trabalho na economia brasileira**: o desafio das empresas de pequeno porte. Brasília: Ipea, 2016c. (Texto para Discussão n. 2.208).

ZUCOLOTO, G. F.; NOGUEIRA, M. O. **A dinâmica inovativa das empresas de pequeno porte no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão n. 2.255).