

# **Modelagem de um programa de financiamento para micro e pequenas empresas inovadoras - o Programa Juro Zero da FINEP**

## **Resumo**

A falta de instrumentos de financiamento para pequenas empresas, principalmente as inovadoras e/ou de base tecnológica, é a principal causa do alto grau de mortalidade nos seus primeiros anos de operação.

Os instrumentos convencionais excluem as pequenas empresas pela exigência de garantias e reciprocidades incompatíveis com as estruturas financeira e administrativa das mesmas.

O presente trabalho apresenta a proposta de uma linha de financiamento denominada JURO ZERO, a ser operacionalizada pela FINEP, que além de benefícios de equalização de taxas de juros (através do Fundo VerdeAmarelo), apresenta inovações na operação, objetivando desburocratização e descentralização do processo.

Tal programa, iniciado em 2004, busca estimular a capacidade inovadora das pequenas empresas brasileiras nos aspectos comerciais, de processo ou de produto/serviço, através de financiamento de longo prazo e com juro real zero.

## **Palavras-chave**

financiamento, garantias, pequenas empresas, empresas de base tecnológica

## **1) Introdução**

No Brasil, há pouca disponibilidade de linhas de financiamento que atendam às especificidades da pequena empresa inovadora. Tal situação é agravada pelo fato do mercado de capitais ser bastante incipiente, sobretudo no que diz respeito aos fundos de capital de risco (*venture capital*).

Em resumo, há poucas opções de alavancagem de pequenos empreendimentos, que esgotam rapidamente a capacidade de utilização de recursos próprios de seus sócios. Como consequência, aumenta-se sobremaneira a probabilidade de não aproveitamento dos crescimentos exponenciais de vendas, comumente encontrados nestas empresas.

O presente trabalho discute a importância do investimento em pequenas empresas e as principais barreiras por elas enfrentadas, e apresenta a modelagem de um programa de financiamento lançado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) denominado JURO Zero.

## **2) A importância da pequena empresa**

À medida que as empresas de grande porte optam por alavancar operacionalmente seus resultados financeiros através de uso mais intensivo de capital, maior deve ser a preocupação das classes dirigentes com o apoio às pequenas empresas, que se caracterizam pela utilização mais intensiva de mão-de-obra.

O dinamismo econômico na década passada pode ser explicado pela constituição de quase cinco milhões de novas empresas. Entre 1995 e 2000, os dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), referentes à economia formal, mostram crescimento de 38% na quantidade de micro e pequenas empresas, contra apenas 1% no conjunto de médias e grandes empresas. No que se refere à mão-de-obra, no mesmo período, a absorção foi de 37% nos pequenos negócios, contra apenas 0,6% nas médias e grandes.

Apesar do aumento da participação relativa de mão-de-obra nas pequenas empresas, ainda se verifica baixa participação dos pequenos negócios na geração de renda. As grandes empresas são responsáveis por mais de 70% da renda oriunda de salários. Portanto, as remunerações nas pequenas empresas, de modo geral, são sobremodo inferiores às observadas nas grandes, o que leva a inferir uma baixa qualidade dos postos de trabalho nas primeiras. Tal situação, inverte-se quando o foco é a empresa inovadora ou de base tecnológica, e vem mudando, nas

demais pequenas empresas, em função da absorção de ex-servidores públicos e funcionários demitidos de empresas que passaram por processo de privatização ou *downsizing*, bem como pela expansão dos negócios que utilizam intensivamente inovação e tecnologia (Amaro e Paiva, 2002).

Contudo, alguns países desenvolvidos e outros emergentes têm cerca de 50% do PIB proporcionados por pequenos negócios. Após a década de 1970, o papel das pequenas empresas no desenvolvimento dos países ganhou importância, a partir da reestruturação dos sistemas produtivos, do modelo fordista, para a convivência entre as estruturas de produção de larga escala com a especialização flexível.

### 3) Entraves ao desenvolvimento da pequena empresa

Embora seja conhecida a relevância econômica e social da pequena empresa, muitas são as barreiras ao seu desenvolvimento. No Brasil, segundo dados do SEBRAE (2004), a mortalidade de empresas com até dois anos de existência chega a aproximadamente 50%.

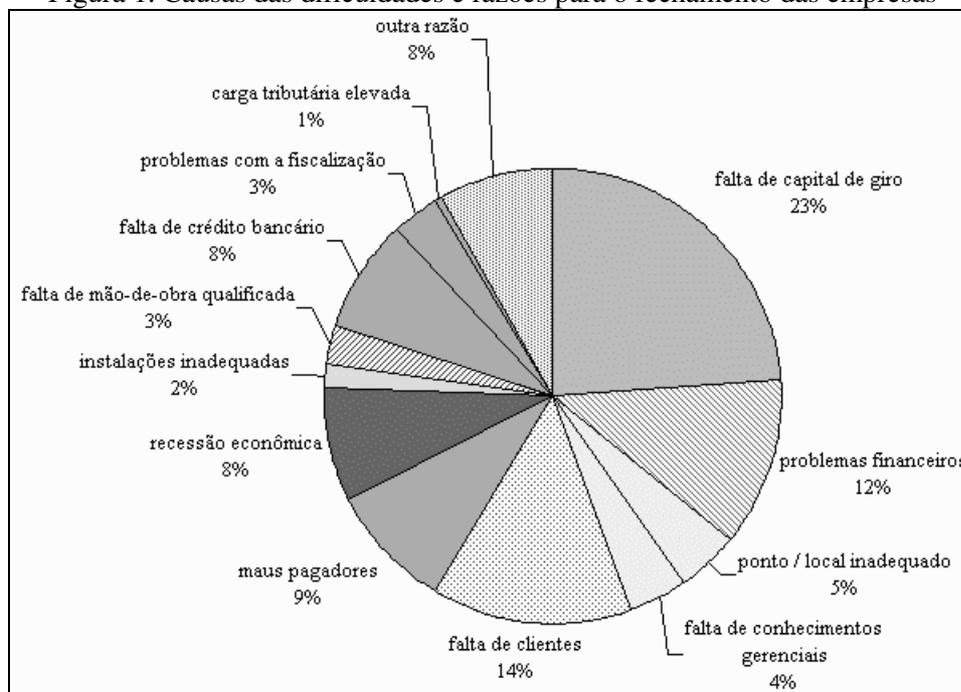
Segundo a mesma pesquisa, feita junto a empresários que encerraram seus negócios, os fatores de insucesso dos empreendimentos são, na maioria dos casos, de ordem financeira – falta de capital de giro e indisponibilidade de crédito.

As respostas apontam também para dois aspectos relevantes no estudo do fracasso das pequenas empresas, quais sejam, o elevado grau de insuficiência de conhecimento gerencial e problemas do mercado.

Fatores como mão-de-obra desqualificada, inadequação de instalações, excessiva carga tributária e problemas com a fiscalização, ao contrário do que normalmente apontam alguns pesquisadores do tema, não são considerados como principais.

As freqüências de respostas dos empresários a referida pesquisa, estão graficamente representadas a seguir.

Figura 1. Causas das dificuldades e razões para o fechamento das empresas



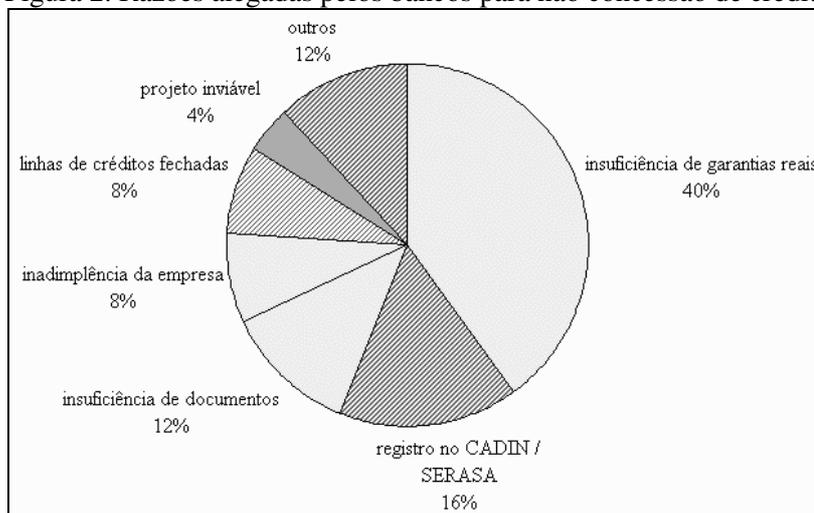
Elaborado com dados do SEBRAE (2004)

O reduzido volume de crédito, todavia, é o elemento central da baixa profundidade financeira da economia brasileira. As restrições de acesso ao crédito pelas empresas de pequeno porte no Brasil são decorrentes, principalmente, da assimetria de informações e da estrutura oligopolizada do setor financeiro. Os maiores bancos conseguem evitar a concorrência de preços e, por conseguinte, a ampliação da oferta aos segmentos menos favorecidos. Tal poder é potencializado pela oferta de títulos públicos com taxas de juros

atrativas e de baixo risco, permitindo grande lucratividade sem a necessária expansão do crédito (Santos, 2004).

As pequenas empresas não obtêm crédito, segundo pesquisa realizada pelo SEBRAE (2004), pelos motivos representados no gráfico abaixo.

Figura 2. Razões alegadas pelos bancos para não concessão de crédito



Elaborado com dados da SEBRAE (2004)

Observa-se a maior frequência de respostas relacionadas à falta de garantias reais (40%). A concessão de crédito no Brasil tem sua prática calcada em visão patrimonialista, não dando a importância devida aos estudos de viabilidade econômico-financeira dos projetos. Se a insegurança não é respaldada por alguma garantia, informações adicionais são demandadas, e, normalmente, para pequenos empreendimentos, tais informações têm custo associado que inviabiliza financeiramente os projetos (Araújo, 2004).

Adicionado ao problema das garantias, outro ponto bastante relevante está associado ao alto grau de burocratização da sociedade brasileira (12% de respostas referentes à insuficiência de documentos). Há um sem número de documentos que devem ser apresentados para a obtenção de qualquer serviço público ou privado.

Resumidamente, os problemas encontrados pelas pequenas empresas para obtenção de sucesso são:

- 1) problemas financeiros, especialmente de capital de giro;
- 2) inacessibilidade ao crédito, de modo geral, decorrente de falta de garantias e das altas taxas praticadas pelo mercado financeiro;
- 3) carência de conhecimentos gerenciais; e
- 4) problemas de mercado, que podem ser potencializados pela falta de crédito.

#### 4) O Programa Juro Zero

##### Finalidade

O Programa Juro Zero tem como objetivo estimular o desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas Inovadoras - MPEIs - brasileiras nos aspectos comerciais, de processo ou de produtos/serviços, através de financiamento de longo prazo e com juro real igual a zero, buscando suprir as inadequações das linhas de financiamento tradicionais voltadas para empresas desse porte.

Para compreensão do objetivo, dois elementos precisam ser previamente definidos: os de micro e pequena empresa e o de empresa inovadora.

No âmbito do programa, micro e pequenas empresas são aquelas com receitas operacionais brutas anuais inferiores a, respectivamente, 1,2 e 10,5 milhões de reais, conforme disposto em Portaria do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2002). Tal

deliberação tem seus parâmetros calcados na política de apoio às micro, pequenas e médias empresas do Mercosul (Resolução Mercosul GMC nº 59/98). Seguindo ainda a Resolução Mercosul, as empresas não devem ser controladas por empresa maior ou pertencer a grupo econômico que em seu conjunto supere os valores estabelecidos.

Quanto ao conceito de empresa inovadora, é assim considerada aquela que fundamenta suas atividades produtivas na introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços, baseada na aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos e utilização de técnicas avançadas ou pioneiras. As empresas inovadoras têm como principais insumos a informação e o conhecimento técnico-científico.

### **Premissas**

Para buscar um programa de financiamento que melhor se adequasse às demandas dos pequenos negócios inovadores, foram estabelecidas as seguintes premissas para delineamento do programa:

- a maior redução possível do custo de empréstimo, posto que os projetos de empresas inovadoras além dos riscos mercadológicos, legais, operacionais e financeiros, normais a qualquer plano, possuem risco tecnológico associado;
- redução drástica da burocracia;
- minimização do tempo de análise das propostas;
- implementação de mecanismos de garantia que substituam a exigência de garantias reais;
- operação descentralizada, através de parceiros regionais, com os objetivos de geração de solidariedade de crédito e redução de custos e de assimetria de informações; e
- padronização das operações, também com vistas à redução de custos.

Mais um ponto que cabe destaque é a determinação de não produzir qualquer lista de itens apoiáveis. As pequenas empresas inovadoras, particularmente, muitas vezes têm seus problemas de P&D resolvidos, necessitando, por conseguinte, de apoio em marketing, comercialização, capital de giro, e outros tópicos não diretamente relacionados à inovação.

## **5) O desenho do Programa**

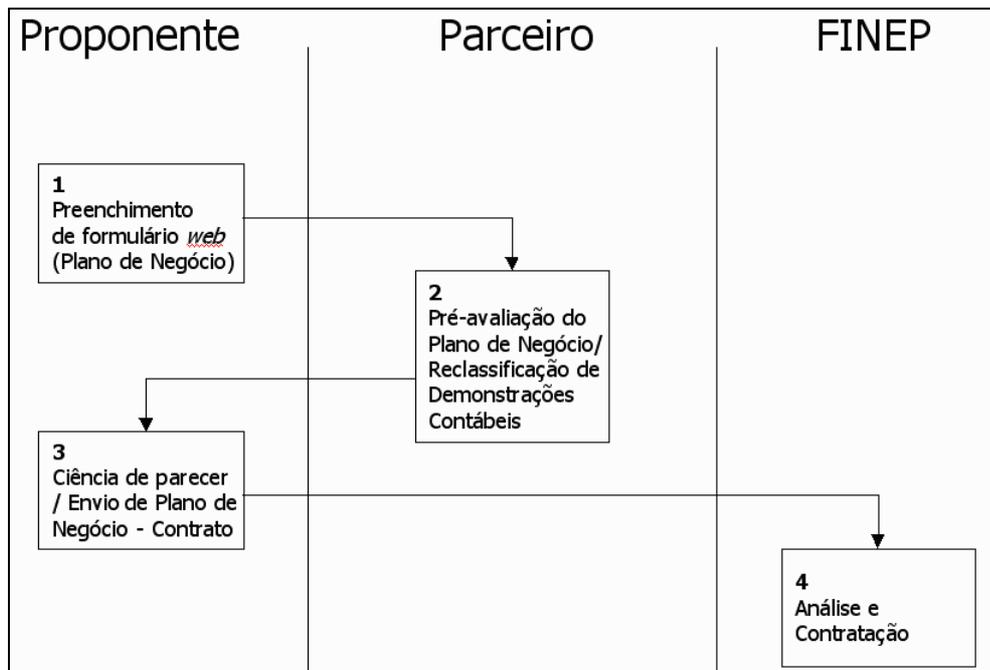
O programa foi delineado para ter atuação regional, através de parceiros, preferencialmente agentes de desenvolvimento econômico, que aportem recursos para constituição de um fundo de garantia de crédito e funcionem como uma espécie de filtro operacional das propostas submetidas. O formulário a ser preenchido pelo proponente é pré-avaliado pelo parceiro regional que: 1º) organiza os dados financeiros apresentados pela empresa, por meio de suas demonstrações contábeis, de modo que seja possível a geração de indicadores econômicos e financeiros; e 2º) emite parecer sobre o plano de negócio.

Conhecido o parecer, o proponente encaminha o plano a FINEP, sendo que, tal emissão, representa a aceitação de contrato de adesão padrão, conforme será explicado em item ulterior.

Os contratos de adesão apresentam cláusulas padronizadas para os seguintes itens: número de parcelas, correção monetária do saldo devedor, spread, garantias, caracterização de inadimplemento técnico e financeiro e multas por atraso.

A tramitação do processo pode ser representada através do fluxograma que se segue.

Figura 3. Fluxograma básico das operações do Programa Juro Zero



Por força de resultado de engenharia financeira, os valores financiados pertencem ao intervalo de 100 mil a 900 mil reais. Os custos operacionais das principais agências de fomento, inclusive a FINEP, tornam impraticáveis os contratos com valores inferiores ao limite inferior do referido intervalo. Já valores superiores a 900 mil reais, dadas as restrições orçamentárias, reduziria o número de empresas apoiadas.

Para a mensuração de capacidade de pagamento, a análise financeira é, basicamente, retrospectiva. O limite do valor a ser financiado é no máximo igual a 30% do faturamento do exercício completo anterior.

Após o processo de confecção do programa, o material de divulgação passou a informar a seguinte caracterização: sem juros, sem burocracia, sem garantia real, sem carência, com parcelas.

### **Sem juros**

A publicação da Lei nº 10.332 (de 19/12/2001) promoveu incentivos ao financiamento da inovação com uso de recursos do Fundo VerdeAmarelo. Entre seus dispositivos, o inciso II do art. 3º institui a equalização dos encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento à inovação tecnológica, com recursos da FINEP.

Embora possa se inferir que o legislador tinha interesse em beneficiar as empresas de menor porte, sem capacidade de captação internacional, uniformizando custos com a *Libor*, por exemplo, o instrumento de equalização da taxa de juros foi implementado, em função de restrições orçamentárias, como redutor de *spreads*.

No Programa Juro Zero, obedecendo ao critério de padronização, todos os financiamentos têm *spread* igual a 10% a.a. Contudo, o *spread* é totalmente subsidiado pela utilização de recursos do Fundo VerdeAmarelo. Para a correção monetária dos saldos devedores, é utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) determinado mensalmente pelo IBGE.

Dado que os contratos são monetariamente corrigidos e o *spread* é totalmente subsidiado, o critério ‘sem juros reais’ foi atendido.

Outra decisão acerca do programa, para manutenção da taxa real igual a zero, foi a de que as operações deveriam ser diretas, ou seja, sem agentes ou intermediários financeiros. As gerências de bancos comerciais, incluindo os oficiais, são avaliadas pelo cumprimento de metas que oneram suas operações. Cabe destacar que qualquer venda de produtos acessórios, como seguros, por exemplo, afetam a taxa efetiva do financiamento.

### **Sem garantia real**

Os sistemas de garantia de crédito têm se mostrado uma alternativa capaz de viabilizar o crédito e o relacionamento assimétrico entre agentes financeiros e pequenos empreendimentos. Tais sistemas, classificados como programas, fundos ou sociedades garantidoras, também levam a benefícios como: reduções de custos da transação, geração de base de dados para análises estatísticas de risco nos âmbitos regional e setorial, etc. (Araújo, 2004)

A partir de estudo realizado por Siva (2003) que objetivava a geração de um *rating* de pequenas empresas de base tecnológica (especificamente de tecnologia da informação), foi calculada a provisão necessária para devedores duvidosos de carteira similar. A partir de tal resultado, com a finalidade de proporcionar financiamento sem apresentação de garantias reais, adotou-se a seguinte composição:

- 20% de fiança pessoal dos sócios;
- 30% de um fundo de reserva, constituído por um desconto *flat* de 3% do valor financiado; e
- 50% de um fundo de garantia de crédito, constituído através de parceiro, ou consórcio de parceiros regionais.

Os fundos de reservas são formados por grupos de mutuários de uma determinada região, e no caso de adimplência total do grupo que participa, o mutuário receberá, ao final do contrato, o total dos 3% retidos, corrigidos pelo mesmo índice de inflação que atualiza os saldos devedores dos contratos. Desse modo, a taxa de juros real igual a zero é mantida, além de propiciar certa solidariedade de crédito. No caso de algum inadimplemento, o mutuário perceberá valor proporcional ao existente no fundo, após saques para cobertura de pagamentos não realizados.

A opção pela formação de um fundo de garantia de crédito constituído por um parceiro regional e não de um fundo de aval resulta do fato que o segundo, quando da ocorrência de qualquer contencioso, transforma o parceiro antes avalista em *ex adversus*.

Por fim, conforme cláusula contratual, todos os cotistas ou acionistas da empresa são solidários no que tange à dívida a ser assumida. Daí, completar as garantias em termos de 20% de fiança pessoal dos sócios.

### **Sem burocracia**

O exagero do termo ‘sem burocracia’ representa o desejo de, dentro do permitido pela lei, tornar mínimo o número de documentos a serem apresentados pelas empresas, facilitar o preenchimento da solicitação de financiamento e minimizar o tempo de processamento do pedido.

A solicitação de financiamento do programa consiste em um plano de negócio simplificado, a ser preenchido em formulário disponibilizado através da INTERNET, contendo apenas os seguintes campos: dados cadastrais (razão social, endereço, CNPJ, etc.), dados da empresa (produtos/serviços, mercado, clientes, concorrência estratégia, número de empregados) e dados da proposta (objetivos, metas, usos e fontes).

No ato da emissão do formulário o proponente estará aderindo a um contrato padrão de financiamento, através da assinatura eletrônica da firma. Para tanto, previamente deverá providenciar certificação digital da pessoa jurídica, junto a uma autoridade de registro.

As autoridades de registro, verificam o contrato social da empresa e fornecem elementos de hardware e/ou software ao representante legal da companhia. A Medida Provisória nº 2.200-2 (de 24/08/2001) no § 1º do Art. 10. dispõe que as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica, produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil, presumem-se verdadeiros em relação aos signatários.

A certificação digital tende a se tornar obrigatória, independentemente do porte da empresa frente à Receita Federal, tem baixo custo (cerca de 200 reais) e em breve espaço de tempo é efetivada (aproximadamente 5 dias). O proponente, também, não mais necessitará rerepresentar documentação da firma aos órgãos que aceitam a assinatura digital, entre os quais a FINEP.

Outro elemento que evita a reapresentação de documentos ocorre quando a empresa é fornecedora de órgão público federal. A posse de cadastro de fornecedor (SICAF) evita a apresentação de uma série de documentos comprobatórios.

#### **Sem carência**

Obviamente, qualquer projeto empresarial de investimento exige um prazo de maturação, o que gera a demanda natural por anuidades diferidas. Contudo, no desenho do Programa Juro Zero, optou-se por pagamento da primeira parcela um mês após a efetivação do financiamento. Foram dois os motivos principais para esta decisão: (1º) Para atingir o maior número de pequenas empresas inovadoras possível, o programa exige alto grau de padronização. A análise do prazo necessário para o projeto alcançar maturidade é, normalmente, moroso, e como explicitado anteriormente, uma das premissas é agilidade no processamento das propostas; e (2º) um dos fatores apontados como geradores de insucesso dos pequenos empreendimentos, é a falta de conhecimento gerencial. A falta de gestão financeira, de administração de contas a pagar e a receber, leva as empresas a não estarem preparadas para rendas diferidas, tornando menos provável o inadimplemento a imediata inclusão das parcelas no fluxo de caixa das empresas mutuárias.

#### **Cem parcelas**

Para compensar a inexistência de prazo de carência, o prazo de amortização foi alargado para cem meses, o que faz do valor máximo de cada prestação o equivalente a 0,3% do faturamento do ano anterior.

### **6) O processo de implementação**

Em novembro de 2004, foi lançada chamada pública com o fito de selecionar cinco parceiros regionais. Tal edital tinha como critérios classificadores:

- aspectos quantitativos e qualitativos de equipe técnica de pré-avaliação de planos de negócios;
- experiência do proponente em análise e acompanhamento de projetos;
- razão entre o aporte de recursos para constituição de fundo de garantia de crédito e o volume de financiamentos pretendidos;
- abrangência setorial nas áreas da política Industrial, Tecnológica e de Comércio exterior; e
- expectativa de geração de renda e emprego regional.

Como resultado desta primeira chamada pública, os Estados do Paraná, Minas Gerais e Bahia, e as regiões da Grande Recife e Grande Florianópolis serão os primeiros a operar o programa. Os convênios com as instituições parceiras encontram-se em fase de finalização. O próximo passo será a disponibilização do programa às empresas das regiões citadas.

### **7) Notas conclusivas**

A limitação do valor solicitado de 30% do faturamento do exercício anterior, combinado ao valor mínimo de contrato igual a 100.000 reais, impõe a condição de que as empresas beneficiadas pelo programa sejam aquelas com um faturamento superior a 333.333,33 reais. Há portanto uma lacuna a ser preenchida por outro programa, que possibilite alavancar empresas menores. Tal fato é agravado pela insuficiência de fundos de *seed money* no Brasil.

O Programa Juro Zero, contudo, poderá sofrer dois desdobramentos.

O primeiro seria o de aproveitar outros fundos setoriais (Petróleo, Energia, Recursos Hídricos, etc.) para, além da aplicação regional proporcionada pelo Fundo VerdeAmarelo, atuar também em termos setoriais.

O segundo, para atendimento da política industrial, seria o de oferecer as mesmas condições de crédito às empresas que demandam produtos e serviços das pequenas empresas inovadoras, proporcionando melhoria de condições de mercado.

## Referências Bibliográficas

- AMARO, Meiriane N. e PAIVA, Sílvia Maria C. *Situação das micro e pequenas empresas*. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/conleg/artigos/economicas/SituacaodasMicro.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2005.
- ARAUJO, Alexandre Guerra de. *Sistemas de garantia no mundo e no Brasil*. In: SANTOS, Carlos Alberto dos (Org.) *Sistema financeiro e as micro e pequenas empresas diagnósticos e perspectivas*. Brasília: SEBRAE, 2004. Disponível em [http://www.sebraemg.com.br/arquivos/microcredito/sistemafinanceiro\\_mpe.pdf](http://www.sebraemg.com.br/arquivos/microcredito/sistemafinanceiro_mpe.pdf). Acesso em 14 de março de 2005.
- BRASIL. Medida Provisória n. 2200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2200-2.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2200-2.htm). Acesso em 20 de abril de 2005.
- BRASIL. Lei n. 10.332, de 19 de dezembro de 2001. Institui mecanismo de financiamento para o Programam de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10332.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10332.htm). Acesso em 25 de maio de 2005.
- BRASIL. Ministério da Indústria Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Portaria n. 176, de 1º de outubro de 2002. Disponível em <http://www.desenvolvimen to.gov.br/arquivo/legislacao/portarias/ministeriais/pt176de2002Camex.pdf>. Acesso em 10 de março de 2005
- MERCOSUL. Resolução n. 59 de 8 de dezembro de 1998. Aprova o documento “Políticas de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL - Etapa II”. Disponível em <http://www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/RES5998.HTM>. Acesso em 20 de abril de 2005.
- SEBRAE. *Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil (Relatório de pesquisa)*. Brasília: SEBRAE, 2004. Disponível em [http://www.sebrae.com.br/br/mortalidade \\_empresas/index.asp](http://www.sebrae.com.br/br/mortalidade _empresas/index.asp). Acesso em 20 de abril de 2005.
- SILVA, Carolina de O. M. *Sistema de classificação de risco*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdades IBMEC. Rio de Janeiro: IBMEC, 2003.