



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO

Ciclo 2019

Política	PNMPO
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2019
Coordenador da Avaliação	SPPE / SEPEC / ME

Sumário Executivo

1. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO foi criado em 29 de novembro de 2004, pela Medida Provisória n. 226, convertida na Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005, com o objetivo principal de estimular a geração de trabalho e renda entre microempreendedores populares, mediante a disponibilização de fontes específicas de financiamento ao microcrédito produtivo orientado. Posteriormente, em virtude da necessidade de ampliar as ações nas áreas de bancarização, microcrédito e cooperativismo de crédito, mediante a ampliação de mecanismos e instrumentos de facilitação do acesso aos produtos e serviços financeiros adaptados à realidade socioeconômica da população de baixa renda, o escopo das ações do Programa foi alterado por meio da Medida Provisória n. 802, de 27 de setembro de 2017, convertida na Lei n. 13.636, de 20 de março de 2018. Mais recentemente, a Lei n. 13.999, de 18 de maio de 2020, alterou a legislação para permitir o uso de tecnologias digitais no processo de orientação dos tomadores de crédito. Atualmente, são beneficiárias do PNMPO as pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas urbanas e rurais, com renda ou a receita bruta anual de até de R\$ 360 mil, conforme o limite estabelecido para a microempresa, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
 2. Para efeitos do PNMPO, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas que realizem atividades produtivas de pequeno porte, utilizando-se metodologia baseada no relacionamento com os empreendedores, sendo permitido o uso de tecnologias digitais no processo de orientação. Pode-se inferir que, com a criação do PNMPO, o microcrédito passou a ser entendido como política pública de desenvolvimento social e econômico e de valorização do autoemprego no País.
 3. A institucionalização do microcrédito produtivo orientado enquanto política pública facilitou o acesso ao crédito por parte dos pequenos empreendedores informais ao ratificar o entendimento quanto à possibilidade de realização de operações de crédito sem a exigência de garantias reais. Essas garantias podem ser substituídas por formas alternativas, a exemplo do aval solidário. Essa institucionalização também possibilitou a utilização de outros mecanismos de apoio ao crédito, como subvenção econômica em benefício das instituições financeiras, sob a forma de equalização de parte dos custos relacionados à contratação e acompanhamento de operações de microcrédito, a exemplo do Programa Crescer, criado pela Medida Provisória n. 554, de 23 de dezembro de 2011, convertida na Lei 12.666, de 14 de junho de 2012.
 4. Conforme escopo inicial apresentado no Plano de Trabalho submetido ao Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União - CMAS, pretendia-se avaliar a efetividade da concessão dos subsídios relativos ao Programa Crescer de Microcrédito. Os resultados da avaliação poderiam subsidiar diagnóstico para a elaboração de proposta de estratificações de público-alvo do Programa, numa eventual retomada de ação similar ao Crescer ou, até mesmo, para avaliar a efetividade desse modelo de subvenção.
 5. Pretendia-se também, utilizar técnicas qualitativas e quantitativas em pesquisa de campo, a partir de dados amostrais de um conjunto de beneficiários que teriam o perfil para receber o crédito, mas que não tomaram empréstimo, e de outro grupo que efetivamente recebeu o crédito, para analisar a trajetória do tomador de crédito e de sua atividade produtiva. A execução deste eixo restou prejudicada em decorrência da ausência de fontes de dados para esse modelo de avaliação, o que ensejou o redimensionamento do Plano de Trabalho. O escopo do projeto passou a contemplar avaliação mediante análise de registros administrativos do Programa Crescer e do Cadastro Único de Programas Sociais - CadÚnico.
 6. Conforme anexo deste relatório, o projeto foi conduzido pelos pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Napoleão Luiz Costa da Silva e Alice Saccaro. Foram analisados os efeitos do Programa Crescer na renda dos indivíduos após o término do programa, que ocorreu em 2014. Para tanto, foram utilizadas as bases de microdados do CadÚnico para os anos de 2010, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, e do Programa Crescer, aplicando-se modelos baseados nas técnicas de *Propensity Score Matching* (PSM) e Diferenças-em-Diferenças. Entre os achados identificados pelos pesquisadores, destaca-se a forte concentração dos empréstimos na seção da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE que compreende as atividades ligadas ao comércio. Ao se analisar os dados de forma mais desagregada, tem-se que do total de 8,4 milhões de empréstimos concedidos para
-

essa área ao longo dos quatro anos do programa, 89,15% corresponde ao comércio varejista, 9,09% ao comércio atacadista e o restante, 1,74%, a reparação de veículos automotores e motocicletas.

7. Com relação às estatísticas descritivas, em geral, percebeu-se que a grande maioria dos empréstimos é voltada para capital de giro para empreendedores informais, seguido por empreendedores individuais e microempresas, respectivamente.
 8. No que se refere ao gênero, apontou-se que a maioria dos empréstimos do Programa Crescer foi concedida para mulheres, enquanto que no grupo de controle, a maioria dos indivíduos são do sexo masculino. A presença de pessoas com deficiência foi praticamente nula nos dois grupos e a quantidade média de filhos por domicílio mostrou-se um pouco menor para o grupo de tratamento em relação ao de controle. A diferença mais expressiva entre os grupos de controle e tratamento refere-se à escolaridade, que se mostra maior entre beneficiários do Crescer. Sobre a distribuição geográfica, ao se analisar as variáveis de região, foi apontado grande concentração na região Nordeste. Fato explicado pela forte atuação do Banco do Nordeste no Programa.
 9. Os resultados da pesquisa mostraram que o Programa Crescer teve um **efeito positivo e significativo** na renda dos indivíduos, levando a um **aumento da renda entre 5,4% e 10,1%**. Dado que a amostra consistiu apenas de pessoas que estão no Cadastro Único, percebe-se que esse tipo de programa tende a aumentar os ganhos de uma parcela da população em maiores condições de vulnerabilidade socioeconômica.
 10. Quanto ao retorno econômico do programa, identificou-se que, em média, os retornos foram positivos e elevados para os indivíduos pertencentes ao Cadastro Único. Isto indica que os benefícios do programa em termos de elevação da renda dos indivíduos foram superiores aos custos em termos de subsídios de juros nos empréstimos.
 11. Vale ressaltar que, atualmente, o PNMPO não opera por meio da concessão de subvenção econômica. Além disso, o Programa foi recentemente objeto de diversos aprimoramentos por meio da Lei n. 13.999/2020. Assim, considerando que o trabalho de avaliação foi realizado para um período em que o PNMPO contou com subvenção econômica, as recomendações a seguir serão focadas, principalmente, em um contexto de possível retomada das subvenções como forma de alavancar as operações de microcrédito.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	A concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, mostra alguma efetividade?	Os resultados da pesquisa mostraram que o Programa Crescer teve um efeito positivo e significativo na renda dos indivíduos, levando a um aumento da renda entre 5,4% e 10,1%.	O Programa foi efetivo no incremento da renda dos tomadores, mas não houve evidências de que o programa contribuiu com a formalização dos empreendimentos ou que esteve associado a uma esteira de qualificação empreendedora que contribuisse com a mudança da realidade econômica do público atendido no longo prazo.	SE - MINISTÉRIO DA ECONOMIA: Caso se opte pela retomada das subvenções ao microcrédito produtivo orientado, o Programa não deve se limitar à estratégia de redução de taxas de juros para a ampliação do volume de crédito concedido. É importante estabelecer condicionalidades, como a participação simultânea em atividades de capacitação empreendedora. Além disso, a subvenção deve ser focalizada na parcela da população mais vulnerável, a exemplo dos inscritos no Cadastro Único, para os quais já há evidência de aumento na renda em decorrência do crédito.
2	O microcrédito produtivo orientado ganharia escala sem os subsídios concedidos pelo Programa Crescer?	No período de concessão de microcrédito produtivo orientado subvencionado pelo Programa Crescer (2012-2015), observou-se crescimento acentuado na oferta de microcrédito, mas não se observou desconcentração geográfica nesse volume.	O Programa Crescer gerou um pico no crescimento do volume de microcrédito concedido no País ao equalizar os custos operacionais na concessão de crédito no período da subvenção, mas não contribuiu com a desconcentração geográfica da concessão dos financiamentos. Mas o PNMPO retomou sua trajetória natural de crescimento após o período de subvenção.	SE - MINISTÉRIO DA ECONOMIA: A concessão de subvenção econômica, se retomada, deve ser considerada menos como uma estratégia de ampliar a escala do Programa, e mais como uma forma de focalização do benefício, por exemplo, para ampliar a oferta de crédito em regiões menos assistidas, onde os custos operacionais são, de fato, maiores, como na região Norte do País.
3	Qual o impacto da política sobre a renda dos beneficiários?	A dificuldade de acesso a dados protegidos por sigilo bancário, tanto dos tomadores de crédito quanto daqueles que tiveram o acesso ao crédito negado, é um fator limitante das avaliações de impacto conduzidas para o PNMPO.	Ausência de regramento específico que garanta acesso aos registros administrativos (mesmo que desidentificados) prejudicam a realização de pesquisas nacionais em programa de governo.	SE - MINISTÉRIO DA ECONOMIA: estudar a possibilidade de propor alterações em instrumentos normativos e administrativos para viabilizar o acesso a dados protegidos por sigilo.