

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**BRASIL**

**PROMOCIÓN E INNOVACIÓN DEL ACCESO A CRÉDITO MULTISECTORIAL A  
MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA INVERSIONES PRODUCTIVAS DE MICRO,  
PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS**

**(BR-L1521)**

**SEGUNDA OPERACIÓN INDIVIDUAL DE LA LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL  
PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN (CCLIP) PARA EL FINANCIAMIENTO DE  
INVERSIONES PRODUCTIVAS Y SOSTENIBLES**

**(BR-O0001)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Maria Netto, jefa de equipo (IFD/CMF); Luciano Schweizer, jefe de equipo suplente (CMF/CBR); Sylvia Gabriela Andrade, Gloria Lugo, Isabelle Braly-Cartillier, Alison Arauz Herrera (IFD/CMF); Jacqueline Bueso-Merriam (SPD/SDV); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Santiago Schneider y Karina Dias Briones (FMP/CBR).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS .....	1
A.	Antecedentes, problema abordado y justificación .....	1
B.	Objetivo, componentes y costos .....	14
C.	Indicadores de resultados clave .....	17
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES .....	18
A.	Instrumentos financieros.....	18
B.	Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales.....	19
C.	Otros riesgos y temas clave .....	20
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO .....	20
A.	Resumen del plan de implementación .....	20
B.	Resumen del plan de seguimiento de los resultados .....	22

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Marco de Resultados
Anexo III	Acuerdos Fiduciarios

ENLACES
<b>REQUERIDOS</b>
1. <a href="#">Mecanismos de seguimiento y evaluación</a>
2. <a href="#">Informe de gestión ambiental y social (IGAS)</a>
<b>OPCIONALES</b>
1. <a href="#">Análisis económico</a>
2. <a href="#">Diagrama de flujo de operaciones</a>
3. <a href="#">Plan de desembolsos</a>
4. <a href="#">Presentación institucional del BNDES</a>
5. <a href="#">El papel de los bancos públicos de desarrollo en el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) de Brasil, el caso del BNDES</a>
6. <a href="#">Pequeña y mediana empresa, crédito y productividad</a>
7. <a href="#">Potencial de digitalización de MIPYME e intermediación financiera en Brasil</a>
8. <a href="#">Planificación estratégica a mediano y largo plazo del BNDES</a>
9. <a href="#">Apoyo a MIPYME y transformación digital del BNDES</a>
10. <a href="#">Acreditación de los agentes financieros del BNDES</a>
11. <a href="#">Gestión y control de riesgos en operaciones indirectas del BNDES</a>
12. <a href="#">Apoyo del BNDES a micro, pequeñas y medianas empresas</a>
13. <a href="#">Sistema de seguimiento y evaluación del BNDES y resultados del apoyo del BNDES a MIPYME</a>
14. <a href="#">Borrador del reglamento operativo</a>
15. <a href="#">Retos de desarrollo en Brasil, Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2018, Nota de País</a>
16. <a href="#">Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, Brasil, 2018</a>
17. <a href="#">Filtro de política de salvaguardias</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i> [Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social]
CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGU	<i>Controladoria Geral da União</i> [Contraloría General de la Unión]
FGI	<i>Fundo Garantidor para Investimentos</i> [Fondo de Garantía para Inversiones]
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i> [Instituto Brasileño de Geografía y Estadística]
IPEA	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i> [Instituto de Investigación Económica Aplicada]
MARVIm	<i>Modelo Automatizado em R para Verificação de Impacto</i> [Modelo Automatizado en R para Verificación de Impacto]
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PYME	Pequeña y mediana empresa
RAIS	<i>Relação Anual de Informações Sociais</i> [Informe Anual de Datos Sociales]
SEBRAE	<i>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas</i> [Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas]
TIR	Tasa interna de rentabilidad
VAN	Valor actualizado neto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**BRASIL**  
**PROMOCIÓN E INNOVACIÓN DEL ACCESO A CRÉDITO MULTISECTORIAL A MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA**  
**INVERSIONES PRODUCTIVAS DE MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS**  
**(BR-L1521)**  
**SEGUNDA OPERACIÓN INDIVIDUAL DE LA LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN**  
**(CCLIP) PARA EL FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES**  
**PRODUCTIVAS Y SOSTENIBLES**  
**(BR-O0001)**

EN CERO

Términos y condiciones financieros				
Prestatario: BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social)			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
			Plazo de amortización:	25 años
Garante: República Federativa del Brasil			Período de desembolso:	4 años
			Periodo de gracia:	5,5 años <sup>(b)</sup>
Organismo ejecutor: BNDES			Tasa de interés:	Basada en la LIBOR
			Comisión de crédito:	(c)
Fuente	Monto (millones de US\$)	%	Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
BID (Capital Ordinario):	750,0	83,3	Vida promedio ponderada:	15,25 años <sup>(d)</sup>
Local	150,0	16,7	Moneda de aprobación:	Dólar estadounidense
Total:	900,0	100		
Esquema del proyecto				
<b>Objetivo y descripción del proyecto:</b> El objetivo general del segundo programa enmarcado en la CCLIP es promover las inversiones productivas realizadas por MIPYME en Brasil para respaldar el crecimiento, la creación de empleo y la mejora de la productividad a largo plazo. Los objetivos específicos son (i) incrementar y fortalecer el acceso de las MIPYME a crédito, lo que incluye las nuevas oportunidades que ofrecen los canales digitales; y (ii) asegurar la disponibilidad de financiamiento a mediano y largo plazo para MIPYME en Brasil. Este programa es la segunda operación individual de préstamo enmarcada en la CCLIP aprobada por el Directorio Ejecutivo, en virtud de la Resolución DE-129/16.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> Antes del primer desembolso del préstamo, el BNDES deberá demostrar que el <a href="#">reglamento operativo</a> del programa ha sido aprobado y ha entrado en vigor conforme a lo acordado previamente con el Banco (párrafo 3.6).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Al igual que en la primera operación individual de préstamo en el marco de la CCLIP, en este segundo programa la garantía de la República Federativa del Brasil se limitará a las obligaciones financieras que el BNDES asuma a través del préstamo (incluidos el reembolso del principal, el pago de intereses y otros cargos financieros), pero no cubrirá las obligaciones de cumplimiento ni la contribución de contrapartida local. Por consiguiente, se propone que el Directorio Ejecutivo apruebe una dispensa parcial de la política del Banco sobre garantías exigidas al prestatario (documento GP-104-2) (párrafo 3.5).				
Alineación estratégica				
Desafíos <sup>(e)</sup> :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas transversales <sup>(f)</sup> :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input type="checkbox"/>

<sup>(a)</sup> En el marco de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tipo de interés. Al considerar esas solicitudes, el Banco tendrá en cuenta consideraciones operacionales y de gestión de riesgos.

<sup>(b)</sup> De conformidad con las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible, el período de gracia puede cambiar siempre que no se exceda la vida promedio ponderada y la última fecha de pago, según se documenta en el acuerdo de préstamo.

<sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas aplicables.

<sup>(d)</sup> La vida promedio ponderada original del préstamo puede ser menor dependiendo de la fecha de firma del acuerdo de préstamo.

<sup>(e)</sup> SI: inclusión social y equidad; PI: productividad e innovación; EI: integración económica.

<sup>(f)</sup> GD: igualdad de género y diversidad; CC: cambio climático y sostenibilidad ambiental; IC: capacidad institucional y estado de derecho.

## I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 La economía brasileña se está recuperando tras dos años de crecimiento negativo, pero datos recientes apuntan a que la reactivación está perdiendo impulso. En julio de 2018, se proyectaban tasas de crecimiento del 1,50% y el 2,50% para 2018 y 2019. Dado este panorama, se prevé que la tasa de desempleo seguirá siendo elevada: 11,6% en 2018 y 10,5% en 2019, aunque en niveles inferiores al 12,8% registrado en 2017<sup>1</sup>.
- 1.2 El marco de política macroeconómica se sustenta en varios factores positivos. La inflación está dentro de la banda meta, las expectativas están ancladas y las tasas de referencia se sitúan en niveles históricamente bajos. El tipo de cambio flotante ha tenido un efecto amortiguador y las cuentas externas han sido objeto de ajustes importantes. Asimismo, los sustanciales factores de amortiguación externos han permitido nivelar en parte la excesiva volatilidad en los mercados financieros.
- 1.3 No obstante, las perspectivas fiscales siguen siendo la principal fuente de riesgo, el endeudamiento público es elevado y la sostenibilidad fiscal requiere reformas estructurales. Dadas las elecciones nacionales que se avecinan (octubre de 2018), el entorno político no se presta a la aplicación de reformas en la coyuntura actual. El próximo gobierno tendrá que acopiar capital político y avanzar rápidamente con un programa de reforma de gran alcance; de lo contrario, el país se volverá más vulnerable a conmociones de confianza que podrían desencadenar una repentina restricción de las condiciones financieras, con repercusiones para el crecimiento económico.
- 1.4 **Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) contribuyen considerablemente a la economía brasileña y la creación de empleo<sup>2</sup>.** Las MIPYME, que representan el 99,4% del total de empresas de Brasil<sup>3</sup>, contribuyen con el 54% del empleo formal del país y el 43% de del total de salarios de la economía<sup>4</sup>. En términos de actividad económica, en el mercado formal de la pequeña y mediana empresa (PYME) predomina el sector minorista y de servicios (81%), seguido por el sector agropecuario (10%) y las manufacturas (9%). Debido a condiciones relacionadas con la magnitud del mercado, la infraestructura, la fuerza laboral y factores afines, las PYME se concentran (67%) en la región sureste. Las empresas más pequeñas<sup>5</sup> emplean 1,38 millones de personas y generan

---

<sup>1</sup> Encuesta de expectativas del Banco Central (*Central Bank Focus Expectations Survey*), mayo de 2018 y Perspectivas de la Economía Mundial, 2018.

<sup>2</sup> A lo largo del presente documento, los datos no siempre incluyen a las MIPYME y en algunos casos se hará referencia ya sea a PYME o a MIPYME. Esto se debe a que los datos de las diversas fuentes emplean cohortes diferentes. Por consiguiente, el análisis contextual presenta, en algunos casos, una gama de valores que subestima la dimensión de este problema, ya que la contribución del sector a la economía más amplia, la brecha de financiamiento y factores conexos descritos en las siguientes secciones serían probablemente de mayor magnitud si, en todos los casos, los datos incluyeran a las MIPYME.

<sup>3</sup> De ese total, se estima que casi el 83% son microempresas.

<sup>4</sup> *Uma Análise Comparativa das abordagens do BID no Apoio às PMEs: Analisando Resultados no Setor Industrial Brasileiro*, BID, Washington, 2014.

<sup>5</sup> Datos de la encuesta de innovación (PINTEC) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); incluye únicamente a empresas que emplean entre 10 y 29 personas.

ventas por US\$61.060 millones en Brasil. El sector productivo del país comprende 88.400 empresas pequeñas, 25.200 de las cuales se consideran de tipo innovador. Sin embargo, el número de empresas (2.700) que invierten en investigación y desarrollo es muy reducido y sus inversiones en este rubro no superan los US\$219,2 millones por año. La mayor parte de las empresas pequeñas innovadoras adquieren maquinaria y equipo para innovar. El país cuenta con 17.300 empresas que anualmente invierten US\$1.800 millones para modernizar sus fábricas y lanzar productos y procesos nuevos cada año.

- 1.5 Una serie de factores determina el tamaño de una empresa y la estructura empresarial de un país. En Brasil, aún persisten deficiencias importantes que afectan el conjunto del sector productivo, como el clima de negocios y la insuficiencia de la infraestructura<sup>6</sup>. En total, se estima que la contribución de las PYME al producto interno bruto (PIB) de Brasil es del orden del 20%<sup>7</sup>, menos de la mitad de la contribución promedio de las PYME en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo cual podría indicar que las PYME de Brasil presentan grandes brechas de productividad<sup>8</sup>. En general, el tamaño de las empresas y la dinámica del crecimiento inciden en la productividad. En promedio, las empresas más grandes son más productivas que las pequeñas debido a economías de escala, sobre todo, en el sector manufacturero<sup>9</sup>. En Brasil, los datos del ingreso neto de las empresas de los sectores industrial y de servicios indican que la productividad (medida como la relación entre el ingreso neto de cada trabajador) es más baja en empresas más pequeñas, y que aumenta cuanto mayor sea el [tamaño de la empresa](#). Ya que una baja productividad (niveles operativos ineficientes) se traduce en menor rentabilidad, las MIPYME se vuelven, a través de un círculo vicioso, menos capaces de realizar inversiones que mejoren su desempeño y acrecientan su productividad y, en consecuencia, no logran ampliar sus operaciones ni competir en mercados más amplios. Dado el gran número de empleos que las MIPYME representan en la economía brasileña, un aumento de la productividad sistémica, no atribuible a la eliminación de puestos de trabajo sino, más bien, de tipo incluyente, exige dirigir los esfuerzos de la política pública a los estratos menos productivos, a saber, el segmento de las MIPYME<sup>10</sup>.
- 1.6 **Pese a que se ha demostrado que las empresas más pequeñas crecen acusadamente cuando se les otorga financiamiento, las MIPYME enfrentan graves restricciones crediticias.** Según datos comparativos de países del Banco

---

<sup>6</sup> En el [Índice de competitividad mundial 2017-2018](#) del Foro Económico Mundial, Brasil está en el lugar 80 de 137 países, lo que representa un descenso importante frente al lugar 48 (de un total de 144 países) que ocupaba en la clasificación de 2012-2013. En el [índice de facilidad para hacer negocios 2017-2018](#) del Banco Mundial, Brasil se ha mantenido entre el lugar 120 y el lugar 130 en los últimos 10 años (de un total de 190 países). En el estudio más reciente, el país bajó dos lugares en la clasificación, al lugar 125. De los 32 países participantes de América Latina y el Caribe, Brasil se ubica en el lugar 22. Véase un estudio sobre los retos que enfrenta el sector productivo local en *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, Brasil, 2018.

<sup>7</sup> Ibid. [4].

<sup>8</sup> En América Latina y el Caribe, se estima que las grandes empresas son seis veces más productivas que las PYME. En las economías desarrolladas, esta razón varía apenas entre 1,3 y 2,4, OCDE, París, 2013.

<sup>9</sup> [Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions](#), OCDE, París, 2017.

<sup>10</sup> Nogueira, M., [Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil](#), Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Brasília, 2017 y [Pequenas e Médias Empresas, Crédito e Produtividade](#).

del Mundial en lo que respecta a empresas, el acceso a financiamiento y su uso afectan favorablemente el desempeño de las empresas, incluido su entrada al mercado, expansión, innovación, tamaño de equilibrio y capacidad para reducir el riesgo. A nivel agregado, el desempeño económico también mejora si los sistemas financieros son más sólidos<sup>11</sup>. No obstante, en el mundo y, sobre todo, en los países en desarrollo, la brecha de financiamiento de las MIPYME es generalizada. Además de los factores estructurales que limitan la oferta de crédito, los factores que restringen el crédito al sector de las MIPYME son numerosos y abarcan, entre otros: (i) limitada disponibilidad de información (puntajes crediticios, estados financieros adecuados, documentación legal, bases de datos nacionales, etc.); (ii) altas necesidades de financiamiento en relación con el ingreso de estas empresas; (iii) carencia de activos tangibles para constituir garantías, uso por parte de las instituciones financieras de requisitos más rigurosos cuando evalúan la concesión de préstamos a empresas más pequeñas; y (iv) para los prestamistas, costos de transacción más altos cuando los préstamos son relativamente más pequeños. Las asimetrías y deficiencias en la información, así como las garantías y la eficiencia operativa, dificultan para las instituciones financieras las evaluaciones del riesgo de estas empresas, sobre todo, si se hallan en una etapa incipiente o si desean invertir en innovación<sup>12</sup>.

- 1.7 Se sostiene que el acceso a financiamiento público y privado para realizar actividades productivas es generalmente más difícil para las MIPYME de Brasil, sobre todo, cuando estas empresas intentan crear productos y procesos nuevos. Según un estudio del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)<sup>13</sup>, las PYME del país sufren, de hecho, de racionamiento en el mercado del crédito, lo cual afecta su viabilidad, crecimiento y capacidad para incrementar la productividad. Según el análisis de este estudio, casi la mitad de estas empresas subsisten solo cuatro años debido, en parte, a su baja productividad y la falta de crédito. En un estudio de 2017 sobre el financiamiento a PYME en Brasil<sup>14</sup>, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) concluyó que estas empresas dependen en gran medida de sus proveedores para obtener financiamiento. Solo el 11% señala tener préstamos de bancos privados, el 5% informa obtenerlos de cooperativas de crédito, el 11% recurre a préstamos de bancos públicos y el 3% declara tener microcrédito. Desde 2015, la tendencia de todas estas fuentes de financiamiento ha sido a la baja y, durante ese período, solo aumentó el financiamiento de “familiares y amistades” y “otras” fuentes de financiamiento. Asimismo, el 66% de las empresas declaran que emplean recursos propios para financiar la inversión fija, y de las empresas que intentaron obtener crédito en 2017, el 82% declaró haber tenido dificultades para conseguirlo<sup>15</sup>. Para ser más específicos, entre las empresas más pequeñas, el porcentaje de financiamiento para actividades de investigación y desarrollo de fondos propios

---

<sup>11</sup> Beck, T. y Demirgüçkunt, A., *Firms' Access to Finance: Entry, Growth, and Productivity*, *The World Bank Economic Review*, Washington, D.C., 2012. Véase también [Report on Support to SMEs in Developing Countries Through Financial Intermediaries](#), Dalberg Global Development Advisors, Ginebra, 2011.

<sup>12</sup> *Ibíd.* [9], capítulo 4; *Ibíd.* [10], capítulo 3; [G20/OECD High-Level Principles on MSME Financing](#), OCDE, 2015.

<sup>13</sup> [Demografia das Empresas](#), IBGE, Brasil, 2013.

<sup>14</sup> [O Financiamento das MPE no Brasil](#), SEBRAE, Brasil, septiembre de 2017.

<sup>15</sup> Entre las dificultades señaladas figuran la falta de garantías, documentación contable y financiera, y altas tasas de interés.



varía entre 85% y 87%, y entre 63% y 79% en el caso de otras actividades de innovación<sup>16</sup>.

- 1.8 **Aunque el sistema financiero de Brasil se cuenta entre los más grandes de la región, sigue careciendo de importantes elementos para poder consolidar su desarrollo.** Según el índice de desarrollo del mercado financiero del Foro Económico Mundial<sup>17</sup>, Brasil está por debajo del promedio y, de 137 países, ocupa el lugar 92. En la categoría “obtención de crédito” del [índice de facilidad para hacer negocios de 2017-2018](#), del Banco Mundial, Brasil ocupa el lugar 105 de una lista de 190 países. Independientemente de esa calificación, la asequibilidad al servicio financiero proporcionado y la eficiencia de las instituciones financieras tienen un gran peso en estos índices. El Sistema Financiero Nacional comprende 551 instituciones financieras autorizadas por la autoridad monetaria, de las cuales 171 son instituciones bancarias. El sistema está sumamente concentrado: las seis instituciones bancarias más grandes —Itaú, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y Santander —representan el 78% de los activos totales del sistema financiero y el 83% del total de operaciones crediticias<sup>18</sup>.
- 1.9 Como señala la OCDE en su informe más reciente sobre el financiamiento de PYME<sup>19</sup>, además de las características inherentes de las PYME en cuanto a riesgo (véase el párrafo 1.6), parece que los bancos se han vuelto más adversos al riesgo tras la crisis financiera más reciente y son renuentes a ofrecer a estas empresas crédito a largo plazo de menor costo<sup>20</sup>. En Brasil, de hecho, la tasa que las instituciones financieras cobran por financiamiento (el diferencial) ha seguido una tendencia al alza desde 2013, alcanzando el 22% en 2016, más del doble del diferencial de México (9,1%), Chile (4,3%) o Colombia (3,9%)<sup>21</sup>. Si bien la tasa de interés de los préstamos sigue viéndose afectada por diferenciales en los que influye la aversión al riesgo, el gobierno ha intentado constantemente bajar las tasas de interés y ha reducido la tasa SELIC<sup>22</sup> a su más bajo nivel desde 1986. En consecuencia, la tasa de interés de las PYME ha ido disminuyendo, pero sigue

---

<sup>16</sup> Ibid. [5].

<sup>17</sup> [Índice de competitividad mundial 2017-2018](#), Foro Económico Mundial, 2018.

<sup>18</sup> Banco Central de Brasil. Una fuerte concentración del sistema financiero tiende a incrementar las tasas de interés como consecuencia de la menor competencia. También se sostiene que una mayor competencia reduce la probabilidad de que un país sufra una crisis bancaria sistémica. *Bank Concentration and Crises*, National Bureau of Economic Research, 2018.

<sup>19</sup> [Financing SMEs and Entrepreneurs 2018: An OECD Scoreboard](#), OCDE, París, febrero de 2018.

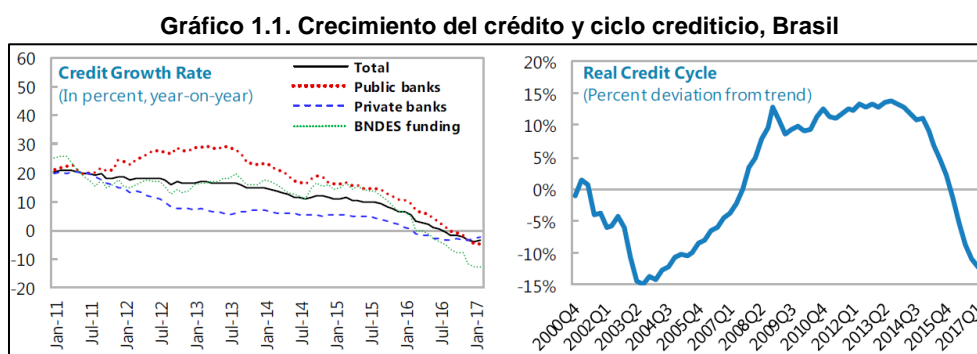
<sup>20</sup> En 2016 los préstamos no redituables de Brasil aumentaron en comparación con los niveles vigentes antes de la crisis, sobre todo en el caso de las PYME, lo cual influye en la forma en que las instituciones financieras perciben el riesgo. En 2017, la tasa de préstamos no redituables fue del 3,2% (Banco Central).

<sup>21</sup> [O Estudo do spread bancário](#), estudio de la empresa Accenture para la Federación Brasileña de Bancos (FEBRABAN), Brasil, 2017. Entre los factores citados para los altos diferenciales del país, el estudio enumera el alto costo de las reservas, el alto nivel de préstamos no redituables, la ineficiencia del sistema jurídico (que incrementa el costo de recuperar las garantías), los altos impuestos de los bancos, sus costos operativos y la fuerte concentración bancaria.

<sup>22</sup> [SELIC](#) es una tasa de interés meta que el Banco Central fija, como parte de su estrategia de política monetaria, para influir en las tasas de interés a corto plazo. Actualmente está fijada en 6,5% (desde marzo de 2018), lo cual representa una reducción importante con respecto al máximo reciente de 14,25% alcanzado en 2016.

siendo relativamente alta (33,5%)<sup>23</sup>. Además, esta tasa es 12,7 puntos porcentuales mayor que la que se ofrece a empresas grandes.

- 1.10 Debido a las condiciones inadecuadas y las características estructurales de los mercados financieros locales en Brasil, las empresas más pequeñas quedan mal atendidas o sin ningún acceso a financiamiento, lo cual limita la inversión privada<sup>24</sup>. Como indican los datos antes mencionados, el problema se ve agravado por la coyuntura actual de la economía, que está recién recuperándose de una de las recesiones más profundas de su historia (véanse los párrafos 1.1 a 1.3). El crecimiento del crédito sigue desacelerándose, producto de la escasa demanda y una oferta conservadora, y la fase descendente del ciclo crediticio se ha venido intensificando desde 2016 (véase el Gráfico 1.1).



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Country Report No. 17/215, Brazil: Article IV Consultation Staff Report*, julio de 2017.

- 1.11 Tras el período de crecimiento constante que se inició en 2007, impulsado principalmente por la concesión de préstamos de bancos públicos, en 2016 la relación crédito/PIB de Brasil empezó a contraerse, reduciéndose de un máximo del 54% en 2015 al 49,6% en 2016 y al 47,1% en 2017. En particular, el crédito a las empresas ha venido disminuyendo desde 2014, observándose que la cartera activa de crédito a empresas de todos los tamaños pasó de R\$2.400 billones (US\$630.000 millones) al final de 2014 a R\$1.900 billones (US\$500.000 millones) en 2016. Las carteras crediticias de las MIPYME durante ese período presentan tasas de crecimiento negativas de -37%, -36% y -23%, respectivamente, frente a la cartera de crédito a empresas grandes, que se redujo solo un 15%<sup>25</sup>. Asimismo, según la OCDE, en la disminución de las tasas de crecimiento del saldo pendiente de préstamos a PYME inciden el vencimiento de los préstamos y el cronograma y

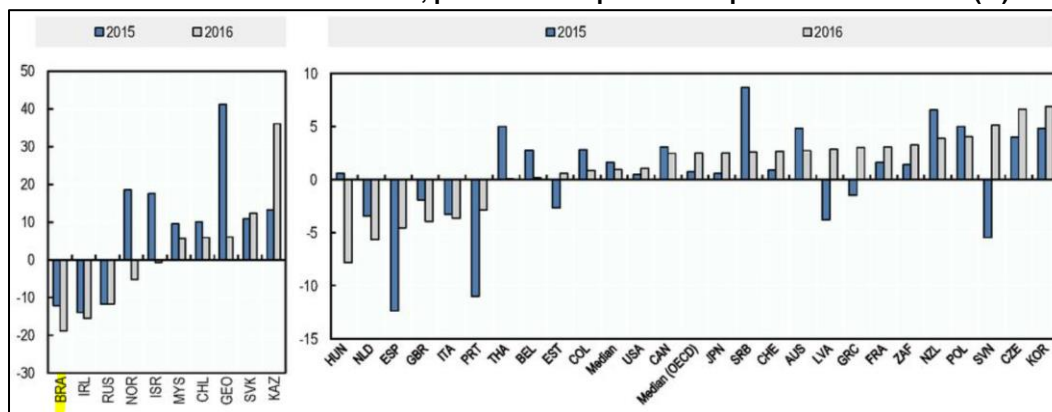
<sup>23</sup> Datos de 2016. A efectos de comparación, en México la tasa correspondiente es del 9,2%, en Chile, del 9,25% y en Colombia, del 16,87%.

<sup>24</sup> *Brazilian's Manufacturing Sectors: Empirical Results from Panel Data and Fixed Effects' Models*, Ferreira, H. y Tasso, J., Fundação Dom Cabral (centro de innovación), Brasil, 2014. A partir de datos del sector industrial correspondientes al período 1996-2010, el estudio revela la importancia del volumen de fondos disponibles para la inversión, lo cual indica que el financiamiento con recursos propios y el crédito subvencionado pueden incidir considerablemente en la inversión del sector privado. Además, durante este período, la inestabilidad económica ejerció un efecto negativo sobre la inversión privada. Por último, según un estudio anterior que analiza la inversión privada en Brasil durante el período 1970-2005, la reducción del volumen de crédito y la presencia de inestabilidad política y económica durante el período objeto de análisis tuvieron un efecto nocivo sobre la inversión privada. Luporini, V. y Alvez, J., *Private investment: An empirical analysis for Brazil*, *Economia e Sociedade* 19(3): 449-475, Brasil, 2010.

<sup>25</sup> *Ibíd.* [14]. Datos del Banco Central correspondientes al período entre el final de 2014 y el primer trimestre de 2017.

el historial de reembolso de esos préstamos. Por lo tanto, es posible que las mayores disminuciones del saldo pendiente guarden relación, no solo con la reducción del flujo de préstamos nuevos, sino también con la composición por vencimientos, ya que los préstamos a más corto plazo son los que vencen primero<sup>26</sup> (véanse el [enlace opcional 5](#) y el Gráfico 1.2).

**Gráfico 1.2. Tasa de crecimiento, préstamos empresariales pendientes de PYME (%)**



Fuente: *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018*, OCDE.

- 1.12 Asimismo, la OCDE observa que, en Brasil, la proporción de los préstamos a PYME, como porcentaje del total de préstamos empresariales, ha ido disminuyendo sustancialmente desde 2010<sup>27</sup>. Aunque señala que la disminución de las tasas de este indicador podría obedecer a factores relacionados con la demanda (y al uso de otras fuentes de financiamiento en épocas de crisis por parte de las grandes empresas), en el caso de Brasil, las disminuciones se deben probablemente a que al acceso de las PYME a crédito bancario siguió siendo más difícil en comparación con empresas grandes. En particular en el caso de las PYME, la proporción del crédito en la cartera total disminuyó del 17,5% al final de 2014 al 14,4% llegado el primer trimestre de 2017<sup>28</sup>. La tasa de crecimiento de nuevos préstamos a PYME en Brasil, ajustada según la inflación, ha disminuido de forma continua y creciente desde 2014 (véase el Gráfico 1.3). Aunque una tasa decreciente puede atribuirse a una serie de factores (entre otros, una menor demanda de crédito, una dinámica de inversión menos activa o una mayor aversión al riesgo por parte de las instituciones financieras), en Brasil la disminución parece deberse principalmente a condiciones macroeconómicas desfavorables<sup>29</sup>.

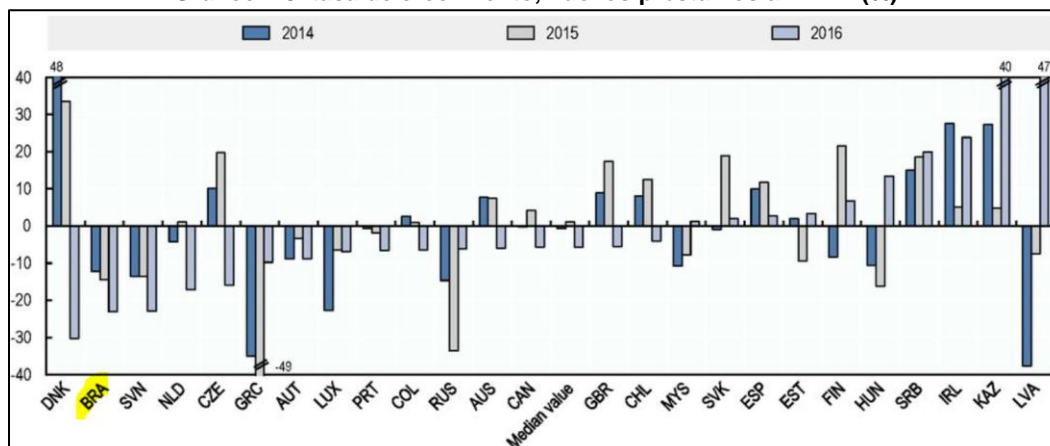
<sup>26</sup> Ibid. [19].

<sup>27</sup> En cambio, la tendencia global de la evolución de los préstamos a PYME en los países de América Latina y el Caribe ha sido ascendente.

<sup>28</sup> Ibid. [14].

<sup>29</sup> Ibid. [19].

Gráfico 1.3. tasa de crecimiento, nuevos préstamos a PYME (%)



Fuente: *Financing SMEs and Entrepreneurs*, 2018, OCDE.

- 1.13 **La intervención pública a través de los bancos nacionales de desarrollo.** El análisis anterior indica que la reducción del crédito a las MIPYME en Brasil es atribuible tanto a factores relacionados con la oferta (aversión al riesgo de las instituciones financieras y la aplicación de normas crediticias más restrictivas) como con la demanda (el entorno económico general y la lenta recuperación de la inversión durante la recesión). En toda la región, los bancos nacionales de desarrollo han ido intensificado progresivamente la función que ejercen para subsanar grandes brechas de financiamiento y desarrollar financiamiento a largo plazo. Asimismo, el papel anticíclico que desempeñan en respuesta a las crisis financieras internacionales se vuelve esencial, ya que contribuyen a respaldar la inversión y a movilizar mayores recursos financieros en épocas de recesión, ayudando a los gobiernos a emprender la recuperación económica<sup>30</sup>. El BNDES es el banco de desarrollo nacional más grande de Brasil y la principal fuente de financiamiento a largo plazo con fines de inversión del país (véanse el [enlace opcional 4](#) y el [enlace opcional 5](#)).
- 1.14 En 2016, el apoyo del BNDES a las MIPYME alcanzó un máximo con respecto a 2004, destinándose el 53% de los desembolsos totales a estas empresas<sup>31</sup>. Medido según el número de operaciones, esta proporción asciende a alrededor del 96%. El BNDES ha creado varias iniciativas para mejorar el acceso de las MIPYME a crédito y respaldar su crecimiento, casi totalmente a través de transacciones de segundo nivel y su amplia red de instituciones financieras acreditadas (véanse el [enlace opcional 10](#) y el [enlace opcional 11](#)). Estas iniciativas engloban una serie de líneas de productos especializadas como el [Fondo de Garantía para Inversiones](#) (FGI)<sup>32</sup>, productos crediticios ajustados a las necesidades específicas de estas empresas

<sup>30</sup> [Bancos públicos de desarrollo ¿Hacia un nuevo paradigma?](#), De Oloqui, F. et al., BID, 2013; *Investment Financing in the Wake of the Crisis: The Role of Multilateral Development Banks*, Chelsky, J. et al., Banco Mundial, 2013.

<sup>31</sup> *Relatório de Efetividade 2017*, BNDES, Brasil, 2018. Véase también el enlace opcional 12 ([Apoyo del BNDES a micro, pequeñas y medianas empresas](#)).

<sup>32</sup> El FGI del BNDES ofrece garantías de crédito que cubren entre el 20% y el 80% de los préstamos de segundo nivel y, de ese modo, incrementan las posibilidades de que los préstamos de los solicitantes sean aprobados. La sólida reputación que este producto ha adquirido entre las instituciones financieras incide positivamente en las condiciones crediticias y se traduce en plazos más largos, menos restricciones y, en algunos casos, tasas más bajas.

(Programas Agropecuarios, BNDES Finame, Cartão BNDES, BNDES Automático, BNDES Microcrédito)<sup>33</sup> y, más recientemente, innovaciones digitalizadas, como el portal especializado en MIPYME (Canal del desarrollador MIPYME) (véase el párrafo 1.19), las aplicaciones del BNDES para MIPYME (Aplicativo BNDES MPME, Aplicativo BNDES Agro) y una gama de [servicios en línea](#). Además de contribuir al acceso al financiamiento en todo el país<sup>34</sup>, su red ampliada de instituciones financieras funciona en forma mucho menos concentrada que el Sistema Financiero Nacional: las cuatro instituciones financieras más grandes que ofrecen productos financieros de segundo nivel del BNDES concentran el 42% de la actividad, en tanto que las cuatro instituciones financieras más grandes del Sistema Financiero Nacional representan hasta el 78,5%<sup>35</sup> (véase el [enlace opcional 5](#)).

- 1.15 A pesar de la expansión y la especialización de los productos financieros orientados hacia las MIPYME, el BNDES sigue llegando a solo una proporción relativamente pequeña de estas empresas. Según el SEBRAE, en 2017 el 79% de las micro y pequeñas empresas señalaron que nunca habían recurrido a los productos del BNDES. Según otro estudio de la CEPAL, de las MIPYME que recibieron respaldo del BNDES, el 6,1% eran microempresas, el 17,2% eran empresas pequeñas y el 25% eran empresas medianas, pero señala una mejora importante a partir de 2007, año en que estos porcentajes ascendieron, respectivamente, al 1%, al 4,5% y al 11,1%<sup>36</sup>. Aunque el BNDES está ajustando activamente su estrategia a fin de dirigir una mayor parte de sus esfuerzos hacia las MIPYME— de hecho es el segmento que, en los dos últimos años, ha alcanzado proporciones sin precedentes en la cartera del BNDES (véase el párrafo 1.14)—, el monto global de desembolso se redujo drásticamente entre 2016 y 2017, afectando el volumen de financiamiento que recibieron todas las empresas, independientemente de su tamaño. Con respecto a los préstamos pendientes, en general el volumen de financiamiento a las micro y pequeñas empresas en la cartera de los bancos públicos ha disminuido desde 2016, en algunos casos, hasta el 30%. Más de la mitad de esta contracción puede atribuirse a la disminución del volumen de financiamiento concedido por el BNDES<sup>37</sup>.
- 1.16 **La innovación digital y las soluciones de tecnología financiera<sup>38</sup> podrían quizás contribuir a superar algunos de los retos que enfrentan las MIPYME y las instituciones financieras a nivel mundial<sup>39</sup>.** Como se estableció anteriormente, los factores que contribuyen al limitado crédito a las MIPYME son

---

<sup>33</sup> Véanse la lista completa de productos del BNDES ajustados a las necesidades de las MIPYME en [Opções de Financiamento para MPMEs](#) y el enlace opcional 12 ([Apoyo del BNDES a micro, pequeñas y medianas empresas](#)).

<sup>34</sup> En 2017, se aprobaron operaciones de segundo nivel a favor de las MIPYME en el 85% de los municipios de Brasil, alcanzándose coberturas regionales de alrededor del 65% en el noreste y del 100% en el sur.

<sup>35</sup> Datos de 2017 proporcionados por el BNDES y basados en *Relatório de Estabilidade Financeira* del Banco Central, abril de 2018. Las cifras de 2016 y 2015 presentan las mismas tendencias de concentración para ambos grupos.

<sup>36</sup> De Paula, Germano, [Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil](#), CEPAL, 2017. Datos presentados a 2014.

<sup>37</sup> *Ibíd.* [14].

<sup>38</sup> La tecnología financiera se define como el uso de tecnología y modelos de negocio innovadores en la prestación de servicios financieros.

<sup>39</sup> [The Future of FinTech A Paradigm Shift in Small Business Finance](#), Foro Económico Mundial, Suiza, 2015.

numerosos e incluyen los concernientes a la disponibilidad de información, los requisitos de garantía y los costos de transacción de los prestatarios y prestamistas (véanse los párrafos 1.6 y 1.7). La tecnología digital reduce los gastos operacionales y de transacción, principalmente porque optimiza procesos que suelen basarse en el uso de papel y que exigen intervención humana, como el llenado de solicitudes de préstamo y la determinación de puntajes crediticios. Asimismo, el uso de canales digitales reduce tanto los costos de entrega que, con frecuencia, constituyen una barrera para atender las necesidades de muchas empresas, sobre todo las más pequeñas, como el tiempo y el esfuerzo que estas empresas dedican a llenar solicitudes de préstamo. Las tecnologías nuevas ofrecen, además, la posibilidad de reducir algunas de las restricciones que crean las asimetrías de información o el uso de información incompleta, por ejemplo, a través de modelos que emplean las huellas digitales que dejan las empresas<sup>40</sup>.

- 1.17 Las ventajas de los modelos digitales, en relación con los procesos tradicionales del sector financiero, sumadas a la oportunidad de mercado que ofrecen segmentos que siguen financieramente excluidos o subatendidos, han fomentado el rápido crecimiento de empresas nuevas y empresas de tecnología financiera que emplean nuevos e innovadores modelos de negocio ajustados a las necesidades de cada segmento, incluido el de las MIPYME. Esto, a su vez, incrementa la competencia e impulsa progresivamente a las instituciones financieras establecidas a ser más eficientes y a mejorar su oferta asociándose o no con empresas de tecnología financiera<sup>41</sup>. Por consiguiente, en los esfuerzos por mejorar el financiamiento productivo adquieren cada vez mayor importancia las posibilidades de ampliar la frontera de financiamiento de las MIPYME a través de soluciones digitales que (i) mejoren las condiciones de originación, al reducir el problema de asimetría de la información y (ii) faciliten la distribución integralmente a través de Internet, son esenciales<sup>42</sup>.
- 1.18 El mercado de tecnología financiera de Brasil es el más grande de América Latina y el Caribe: engloba a 380 empresas que realizan operaciones en todos los segmentos, representa el 33% del mercado de la región y es el principal destino de las inversiones de capital emprendedor. Asimismo, de los 20 mercados que conforman el índice de adopción de tecnología financiera EY de 2017, Brasil ocupa el cuarto lugar de los que más adoptan soluciones de tecnología financiera; el 57% de los brasileños entrevistados indicaron que prefieren los mecanismos digitales. Este hecho, conjugado con un crecimiento del número de empresas de tecnología financiera en el país del 65% entre 2017 y 2018, y el aumento sostenido de las inversiones, demuestra que el mercado es dinámico y está madurando. Con respecto al sector bancario del país, que está muy concentrado, se prevé que el impacto de la disrupción de la tecnología financiera en Brasil será mayor que en otros países y que habrá una ola de asociaciones entre estas empresas y las

---

<sup>40</sup> Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (documento GN-2768-7), BID, Washington D.C., 2017.

<sup>41</sup> *Fintech and the Financing of Entrepreneurs: From Crowdfunding to Marketplace Lending*. Mark Fenwick, Joseph A. McCahery y Erik P.M. Vermeulen, *ECGI Working Paper Series en Law* N° 369/2017, 2017.

<sup>42</sup> En el Reino Unido, por ejemplo, el British Business Bank (el banco de desarrollo nacional para la pequeña empresa) optó por capitalizar Funding Circle, empresa de tecnología financiera en línea que otorga financiamiento, con el objetivo de apalancar casi US\$700 millones en préstamos a PYME. Desde su creación, Funding Circle ha concedido más de £5.000 millones en préstamos a empresas. En Estados Unidos, la Administración para la Pequeña Empresa (SBA) ha creado su propia plataforma en línea para conectar a inversionistas con PYME que necesitan crédito.



instituciones tradicionales. A más largo plazo, a medida que el conjunto del sistema bancario vaya adoptando estas innovaciones, es de prever que el costo del financiamiento disminuirá, lo cual debería incidir positivamente en los diferenciales de riesgo, los vencimientos y los requisitos de garantía (véase el [enlace opcional 7](#)).

- 1.19 El BNDES ya está adoptando tecnologías y sistemas digitales como parte de su estrategia integral para rediseñar y digitalizar sus operaciones de segundo nivel por medio de BNDES online (véase el [enlace opcional 9](#)). La estrategia se diseñó para reducir los gastos de transacción, mejorar el cumplimiento y la seguridad de las transacciones, recortar la burocracia mediante una política para suprimir el uso de papel y reducir los gastos de mantenimiento de los sistemas operativos subyacentes, integrando los procesos y las bases de datos. En mayo de 2018, el 57% de las líneas de productos del BNDES dirigidas a las MIPYME habían completado el proceso de digitalización. El [Canal del desarrollador MYPME](#), recientemente implementado, ofrece a clientes que solicitan crédito una plataforma única que facilita el acceso a información sobre las líneas de productos y las instituciones financieras acreditadas que las ofrecen, y automatiza algunos de los procedimientos relacionados con la presentación de solicitudes de crédito. Desde que se implementó la plataforma, se han procesado más de 46.000 solicitudes y las instituciones financieras participantes han recibido más de 100.000 propuestas por un valor aproximado de R\$200 millones (US\$53 millones).
- 1.20 Asimismo, desde principios de 2018, el BNDES ha puesto en marcha un plan para integrar las soluciones de tecnología financiera en su Canal MIPYME. Como primer paso, se realizó una licitación pública dirigida a empresas de tecnología financiera que ofrecen soluciones para conectar a posibles prestatarios con las instituciones financieras, que abarcan temas como análisis de calificaciones crediticias, educación financiera, vinculación (de los solicitantes con las instituciones financieras) y subastas inversas<sup>43</sup>. Estas soluciones tienen por objeto mejorar el acceso de las MIPYME al financiamiento del BNDES, ofreciendo alternativas para identificar mejor el producto que más se adapta a las necesidades del cliente, reduciendo el uso de documentación innecesaria, incrementando la información sobre la demanda de crédito y aumentando la transparencia y la eficiencia del proceso de presentación de solicitudes de crédito, abordando específicamente las barreras que suelen enfrentar las MIPYME. Como se prevé que el uso de estos canales se acelerará, el BNDES necesitará recursos adicionales para atender la mayor demanda y conseguir financiamiento para las MIPYME que los utilizan. En vista de la falta de capital a largo plazo para las MIPYME, la importancia de la función del BNDES en este espacio y la iniciativa de avanzar hacia canales alternativos que mitiguen barreras, parece apropiada una intervención del BID para respaldar y complementar las iniciativas del BNDES (véase el [enlace opcional 9](#)).
- 1.21 **Problema abordado por el programa.** El programa propuesto tiene por objeto abordar la falta de fondos disponibles para conceder crédito a mediano y largo plazo a las inversiones productivas realizadas por MIPYME en Brasil. Debido a temas de selección adversa y riesgo moral, así como al mayor costo de atender a empresas más pequeñas, los prestamistas asignan a las MIPYME —que suelen carecer de historiales de crédito, garantías adecuadas y pericia para elaborar estados financieros— mayores riesgos de incumplimiento y les niegan el crédito, sobre todo

---

<sup>43</sup> De los 23 participantes de la primera ronda, se seleccionaron a 20 empresas de tecnología financiera en la fase de demostración conceptual.

en el caso de inversiones y actividades que exigen períodos de reembolso más largos. Pero incluso suponiendo que la innovación y la tecnología financiera puedan contrarrestar parte de los impedimentos relacionados con la información, las garantías y los gastos de transacción (véanse los párrafos 1.16 a 1.20), las restricciones estructurales del sistema financiero y las tendencias en la asignación de los recursos parecen confirmar que la oferta de fondos sigue siendo insuficiente para satisfacer la demanda de crédito a mediano y largo plazo de las MIPYME. A su vez, el acceso insuficiente al crédito incide negativamente en la capacidad de las MIPYME para invertir, reduciendo su capacidad para crecer y ser más productivas.

- 1.22 **Magnitud necesaria de recursos.** A nivel mundial, se estima que la brecha crediticia de las PYME, formales e informales, asciende a entre US\$2.400 billones y US\$3.500 billones. En América Latina y el Caribe, asciende a unos US\$225.000 millones<sup>44</sup>. Sobre la base del tamaño de las economías de la región, y puesto que Brasil representa alrededor del 33% del PIB de América Latina y el Caribe<sup>45</sup>, de una simple extrapolación se obtiene que la brecha crediticia de las PYME de Brasil es de unos US\$74.400 millones, lo cual da una idea del peso del problema. De incluirse la microempresa, la brecha sería aún mayor. Aunque este cálculo sea una simplificación excesiva, el resultado obtenido es razonable si se considera que solo el 11% de las MIPYME obtiene financiamiento de bancos privados y que la mayor parte depende de proveedores u otras fuentes de financiamiento. De hecho, un estudio reciente de IFC apunta a que la brecha de financiamiento de las MIPYME de Brasil es considerablemente mayor, unos US\$626.000 millones, cifra equivalente a un 35% del PIB del país. Según el estudio, la demanda de financiamiento insatisfecha del segmento de las MIPYME de 182 países en desarrollo asciende a US\$5.200 billones<sup>46</sup>.
- 1.23 **Experiencia del BID y lecciones aprendidas.** Según un número sustancial de estudios especializados, la adopción de políticas bien focalizadas encaminadas a promover las PYME puede traducirse en resultados de desarrollo positivos. Las intervenciones para mejorar el acceso al crédito y proporcionar a las MIPYME el capital que necesitan para aprovechar su pleno potencial han sido numerosas. Aunque los informes sobre el impacto del acceso al crédito que examinan específicamente la productividad de las MIPYME son limitados, hay estudios que demuestran ampliamente la relación entre mayores niveles de crédito al sector privado y un aumento de la productividad<sup>47</sup>; en la región, los ejemplos proceden de evaluaciones del acceso de las MIPYME a respaldo financiero.
- 1.24 En 2014, la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) publicó los resultados de un análisis empírico de los diversos programas con que el BID

---

<sup>44</sup> [Base de datos de la brecha de financiamiento de las empresas \(IFC\).](#)

<sup>45</sup> El tamaño de Brasil en relación con la economía global de América Latina y el Caribe se determinó utilizando estimaciones del PIB del Fondo Monetario Internacional (paridad del poder adquisitivo) correspondientes a 32 países de la región. [Base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial, octubre de 2017.](#)

<sup>46</sup> [MSME Finance Gap: Assessment of the Shortfalls and Opportunities in Financing Micro, Small and Medium Enterprises in Emerging Markets](#), IFC, Washington D.C., 2017.

<sup>47</sup> Desarrollo en las Américas (DIA), La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos, BID, Washington D.C., 2010; *Ibíd.* [40].



respalda a las PYME en Brasil<sup>48</sup>. Aunque la evaluación se centra únicamente en PYME del sector manufacturero, arroja luz sobre la eficacia de los modelos de intervención y los instrumentos financieros que las instituciones brasileñas han adoptado con el respaldo del BID. De las diversas intervenciones analizadas, se observa que el respaldo crediticio es el único que afecta de manera importante a todas las variables de resultados, y su impacto más positivo es sobre el empleo y las remuneraciones. Los analistas encontraron pruebas empíricas de que los establecimientos que participan en un programa de respaldo crediticio registran un aumento del número de trabajadores del 13%, un aumento de las remuneraciones del 1,4% y aumentos significativos del valor de las exportaciones y las marcas registradas. Las estimaciones de la duración del efecto del respaldo crediticio también apuntan a que es el tipo de intervención más positivo, observándose que en el caso del empleo y las remuneraciones el efecto dura a veces 15 y 9 años, respectivamente. Según el análisis empírico de Eslava et al.<sup>49</sup>, las empresas que se beneficiaron de los recursos colombianos de Bancóldex registraron aumentos de un 19% en empleo y de un 22% en productividad. En particular en Brasil, De Negri et al.<sup>50</sup> concluyeron que el acceso de las PYME a las líneas de crédito público en ese país incidió positivamente en el empleo, pero no encontraron pruebas empíricas de los efectos sobre la productividad. Asimismo, Machado et al.<sup>51</sup> observaron que el uso de BNDES Cartão por parte de las PYME en Brasil tuvo efectos positivos sobre el empleo. En otro estudio sobre sus actividades globales, el BNDES empleó un sistema recientemente implementado, el Modelo Automatizado en R para Verificación de Impacto (MARVIm), para analizar diez instrumentos de financiamiento, incluido Cartão BNDES, y la adquisición de bienes de capital (una subcategoría de BNDES Finame). En ambos casos, los resultados apuntan a efectos positivos y robustos en el empleo y el ingreso bruto (casi el 5% más pronunciados en las MIPYME tratadas), así como en la inversión (en algunos casos, la tasa aumenta considerablemente en las MIPYME tratadas)<sup>52</sup>. Por consiguiente,

---

<sup>48</sup> Ibíd. [4]. En el análisis, por PYME se entiende empresas que tienen entre 1 y 250 empleados. El análisis comprende programas ejecutados en Brasil entre 2003 y 2012. Como metodología se empleó un modelo de efectos fijos, conjugado con técnicas de puntaje de proclividad, y emplea una estimación de diferencia en diferencias para comprobar la robustez.

<sup>49</sup> Eslava, M., A. Maffioli y M. Melendez, *Second-tier government banks and access to credit: Micro-evidence from Colombia*. Documento de Trabajo del BID Serie No. 308, Washington, D.C., 2012. En este documento se examinan los efectos del acceso al crédito, comparando los préstamos de Bancóldex con los de otras fuentes, y se analiza el impacto del crédito de Bancóldex sobre el historial crediticio posterior de las empresas. La metodología conjuga modelos de efectos fijos con técnicas de equiparación.

<sup>50</sup> De Negri, J., A. Maffioli, C. Rodríguez y G. Vazquez, *The impact of public credit programs on Brazilian firms*. Documento de Trabajo del BID Serie No. 293. Washington, D.C., 2011. En este documento se analiza el impacto de las líneas de crédito del BNDES y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) sobre el empleo, la productividad laboral y las exportaciones, utilizando un conjunto único de datos de panel creado por el IPEA y técnicas cuasi experimentales (diferencia en diferencias con métodos de equiparación para comprobar la robustez).

<sup>51</sup> Machado, L., M. Parreiras y V. Peçanha, *Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego formal nas firmas de menor porte*, BNDES, Brasil, 2011. Este estudio examina el impacto de Cartão BNDES sobre el empleo, utilizando datos del BNDES y del Informe Anual de Datos Sociales (RAIS) que elabora el Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil. Se empleó una metodología de diferencia en diferencias.

<sup>52</sup> Albuquerque, B. et al. *Uma solução automatizada para avaliações quantitativas de impacto: primeiros resultados do MARVIm*, BNDES, Brasil, 2017. La herramienta MARVIm es un sistema automatizado que evalúa el impacto de los productos del BNDES sometiendo sus propios datos consolidados a técnicas de diferencia en diferencias y puntajes de proclividad del RAIS, Centralização de Serviços Bancários (SERASA) y la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX).

un respaldo crediticio bien diseñado parece ser una herramienta valiosa para respaldar el empleo, el crecimiento y la productividad de las MIPYME en Brasil.

- 1.25 La experiencia que el BID ha acumulado mediante sus intervenciones en PYME de los países de América Latina y el Caribe, a través de préstamos, con y sin garantía soberana, y operaciones de cooperación técnica, es amplia. Para ser más específicos, el Banco ha llevado a cabo exitosamente varias operaciones de financiamiento de segundo nivel a favor de las MIPYME a través de bancos nacionales de desarrollo, lo que incluye en Colombia (operación [4439/OC-CO](#)), Chile (operación [3677/OC-CH](#)), El Salvador (operación [3271/OC-ES](#)), México (operación [3531/OC-ME](#)), Nicaragua (operación [3042/OC-NI](#)), Paraguay (operación [3354/OC-PR](#)) y Brasil (operación [2236/OC-BR](#)). Asimismo, el BNDES implementó con éxito el primer préstamo en el marco de la CCLIP (operación [3866/OC-BR](#)), desembolsando paulatinamente todos sus recursos para proyectos con un alto nivel de salvaguardias ambientales y sociales y calidad técnica para apalancar las inversiones en capacidad adicional de energía renovable en Brasil y demostrando su capacidad de ejecución y consolidando su relación con el BID. Sobre la base de esa experiencia, se han incluido en el diseño del programa propuesto lecciones y buenas prácticas, entre otras: (i) incluir una supervisión adecuada de las condiciones financieras en que se otorgan los recursos a los usuarios finales, a fin de evitar distorsiones de mercado y asegurar que la adicionalidad no se agote a lo largo de la cadena de intermediación; (ii) garantizar la capacidad institucional del banco nacional de desarrollo y las instituciones financieras para evaluar y someter a seguimiento los subpréstamos, así como prácticas de gestión de riego; (iii) establecer relaciones dentro del banco nacional de desarrollo y asegurar, con el respaldo del personal responsable de las actividades del programa, que se comprometa a utilizar los recursos de modo que la ejecución del programa sea de alta calidad; (iv) fomentar el uso de un sistema formal de seguimiento y evaluación para que se desarrolle la capacidad local y se comprenda la importancia de la rendición de cuentas y (v) con respecto al inciso (iv), recopilar, gestionar y mantener los datos del programa en forma sistemática, de modo que los resultados puedan analizarse y seguir aprovechándose en intervenciones futuras. Como elemento nuevo, resultado de las innovaciones digitales contempladas en este programa específico, el BID continuará estudiando la posibilidad de que estas tecnologías formen parte de su programa de trabajo en el ámbito del conocimiento.
- 1.26 **Alineación estratégica.** Esta operación está alineada con la Estrategia de País con Brasil para el período 2016-2018 (documento GN-2850) a través del objetivo estratégico de respaldar el desarrollo de las PYME. La operación es congruente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (documento AB-3008) y está estratégicamente alineada con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, ya que promueve el acceso a financiamiento de PYME. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (documento GN-2727-6), al incrementar el número de MIPYME financiadas y el número de empleos creados en las empresas respaldadas. Asimismo, el programa está en consonancia con el Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (documento GN-2768-3) y la Estrategia Sectorial sobre Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (documento GN-2587-2). Por último, el programa se incluye en la Actualización del Anexo III del Informe del Programa de Operaciones de 2018 (documento GN-2915-2).

- 1.27 El programa también está alineado con la prioridad del [Plan de Desarrollo Nacional Brasileño](#) de ampliar la competitividad de Brasil a través de mejoras en el entorno de negocios del país, entre otras formas, facilitando el acceso al crédito de las MIPYME.

## **B. Objetivo, componentes y costos**

- 1.28 El objetivo general del segundo programa enmarcado en la CCLIP<sup>53</sup> es promover las inversiones productivas realizadas por MIPYME en Brasil para respaldar el crecimiento, la creación de empleo y la mejora de la productividad a largo plazo. Los objetivos específicos son (i) incrementar y fortalecer el acceso de las MIPYME a crédito, lo que incluye las nuevas oportunidades que ofrecen los canales digitales; y (ii) asegurar la disponibilidad de financiamiento a mediano y largo plazo para MIPYME en Brasil.
- 1.29 **Componente único. Promoción de inversiones productivas de las MIPYME.** El programa propuesto consta de un solo componente, a saber, un préstamo global cuya ejecución estará a cargo del BNDES. El BNDES encauzará los recursos del préstamo y de las contrapartes locales a las MIPYME, según el orden de prelación en que se presentan las solicitudes de fondos, a través de instituciones financieras acreditadas de primer nivel<sup>54</sup> para financiar inversiones que respalden la expansión, modernización y diversificación de las MIPYME con el objetivo de promover su productividad y competitividad. El mecanismo de représtamo propuesto, a través de instituciones financieras, permitirá llegar en forma más eficiente a un mayor número de MIPYME y tiene por objeto impulsar a las instituciones financieras a otorgar financiamiento a mediano y largo plazo a las MIPYME, permitiéndoles asumir plenamente los riesgos de estas transacciones, las cuales no podrían emprenderse sin el respaldo del BNDES<sup>55</sup>.
- 1.30 Asimismo, el mecanismo propuesto de intermediación a través de instituciones financieras cumple el propósito doble de promover el acceso al financiamiento de las MIPYME y de respaldar el desarrollo de los mercados financieros locales, ayudando a catalizar un sector local de crédito a las MIPYME que sea sostenible e

---

<sup>53</sup> El objetivo de la CCLIP para la operación BR-O0001, que el Directorio Ejecutivo aprobó el 12 de diciembre de 2016 en virtud de la resolución DE-129/16, es promover la productividad brasileña proporcionando a las empresas acceso a financiamiento a mediano y largo plazo, en particular para promover una mayor participación de la inversión privada en el financiamiento de infraestructuras, las inversiones en proyectos de energía sostenible y las inversiones en proyectos productivos de PYME. El primer programa enmarcado en la CCLIP se centró en el apoyo a la productividad brasileña concediendo financiamiento a mediano y largo plazo para ampliar la inversión privada en energía renovable, mientras que el enfoque del segundo programa es potenciar las inversiones productivas de las PYME.

<sup>54</sup> El Banco Central regula las instituciones financieras elegibles de primer nivel, las cuales son acreditadas y supervisadas de conformidad con las políticas y procedimientos de acreditación y gestión de riesgo del BNDES. Actualmente, hay [57 instituciones financieras habilitadas para realizar operaciones con los productos del BNDES](#), incluidos bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos cooperativos y empresas financieras cautivas. La acreditación se basa en un proceso formal que establece requisitos jurídicos y de capacidad técnica, procedimientos y evaluaciones de riesgo, cualitativas y cuantitativas, rigurosos, así como un proceso continuo de seguimiento (véanse el [enlace opcional 10](#) [Acreditación de los agentes financieros del BNDES], y el [enlace opcional 11](#) [Gestión y control de riesgos en operaciones indirectas del BNDES]).

<sup>55</sup> El BNDES confía plenamente en las instituciones financieras participantes en lo que respecta las evaluaciones de riesgo crediticio y las decisiones de autorización de crédito de todas sus líneas de productos elegibles.

independiente<sup>56</sup>. La sostenibilidad financiera se verá reforzada, además, por una cuidadosa preselección de las instituciones financieras, aplicando normas y controles crediticios apropiados<sup>57</sup>.

- 1.31 **Beneficiarios elegibles.** De conformidad con la definición del reglamento operativo del programa, los beneficiarios elegibles serán MIPYME de demostrada capacidad administrativa, técnica, financiera, legal y ambiental para ejecutar las inversiones elegibles. El programa se atenderá a la definición de las MIPYME del BNDES, que clasifica a las empresas en función de su ingreso bruto anual (ingreso operativo) de la siguiente forma: (i) microempresas, menos de R\$360.000 (US\$97.000); (ii) empresas pequeñas, menos de R\$4,8 millones (US\$1,3 millones); y (iii) empresas medianas, menos de R\$300 millones (US\$80,4 millones).
- 1.32 **Las líneas de productos del BNDES que serán elegibles** para financiamiento a través del programa, que en conjunto representan un 50% del volumen total del financiamiento aprobado a favor de las MIPYME, se limitarán a las siguientes:
- i. [Cartão BNDES](#), que funciona como una línea de crédito previamente aprobada para adquirir productos específicos autorizados por el BNDES (maquinaria, equipo y otros bienes y servicios de producción<sup>58</sup>) a tasas reducidas y con plazos de reembolso ampliados. Solo pueden emitir la tarjeta Cartão, que está diseñada para reducir gran parte de la burocracia del proceso de solicitar crédito para inversión, a instituciones financieras acreditadas suscritas a la línea de productos<sup>59</sup>. Actualmente, se ofrece exclusivamente por Internet a través del portal *Operações do Cartão BNDES*. El plazo de reembolso es de 29 meses, en promedio.
  - ii. [BNDES Automático – Projetos de Investimento](#), para proyectos de inversión de las MIPYME en todos los sectores que entrañan obras de construcción, la ampliación o remodelación de instalaciones (locales comerciales, bodegas, almacenamiento, fábricas, oficinas, etc.)<sup>60</sup>, incluida la adquisición de maquinaria, equipo, programas informáticos y servicios conexos que autorice el BNDES. Aunque se incluirá en la línea de financiamiento, el capital operativo que

---

<sup>56</sup> Las actividades del programan prevén el empréstito de recursos a través de instituciones financieras a muchos prestatarios pequeños de diversos sectores productivos, lo cual fomenta la inclusión de MIPYME en las carteras de las instituciones financieras al imponer condiciones de elegibilidad crediticia para conseguir fondos dirigidas a MIPYME. Al acceder al crédito, podría suceder que se aliente a las MIPYME a recurrir a otros servicios bancarios de la institución financiera, lo cual contribuiría a ampliar el mercado. Esto es reviste especial importancia para las instituciones financieras más pequeñas, como las cooperativas, que normalmente atienden sectores que en otras circunstancias no serían atendidas. *Ibíd.* [36].

<sup>57</sup> *Ibíd.* [54, 55]. El programa recurre a la pericia local de las instituciones financieras para recopilar y procesar información que permita evaluar en forma precisa el riesgo de las diversas inversiones. Ya que la mayoría de las instituciones financieras son privadas, la originación del crédito se atiene a las prácticas de la banca comercial, en condiciones de mercado, y la inclusión de subpréstamos en sus carteras de crédito es indicativa de que se prevé que estas inversiones generarán utilidades netas.

<sup>58</sup> Los servicios abarcan, por ejemplo, programas informáticos, servicios de innovación y servicios de acreditación o servicios semejantes que respaldan mejoras de la calidad global de los productos o servicios brindados a las MIPYME.

<sup>59</sup> *Ibíd.* [54].

<sup>60</sup> Aunque estas actividades suelen apalancar recursos adicionales, se prevé que la proporción de este producto en los desembolsos totales del programa será muy reducida (alrededor de 3%). Por lo tanto, no se considera necesario un seguimiento del apalancamiento.

requiera el proyecto de inversión no será elegible para recibir fondos del programa. El plazo de reembolso es de alrededor de 83 meses.

- iii. [BNDES Finame – BK Aquisição e Comercialização](#), para la adquisición y comercialización de maquinaria, equipo, piezas de repuesto, sistemas industriales y tecnología de la información, así como bienes de automatización, incluidos vehículos nuevos (autobuses, camiones) que autorice el BNDES. El plazo de reembolso es de 71 meses, en promedio.

- 1.33 En consonancia con lo anterior, el programa proporcionará crédito a mediano y largo plazo (más de 18 meses), a través de préstamos individuales de hasta US\$1 millón, para financiar productos y servicios acreditados de las líneas de productos arriba enumeradas<sup>61</sup>. Por directiva del BNDES, el monto del financiamiento proporcionado a las MIPYME a través de las líneas de productos podrá ascender hasta un 100%<sup>62</sup>. Además de demostrar que sus inversiones son financieramente sostenibles, las MIPYME deberán demostrar la viabilidad técnica, institucional, ecológica y legal de estas inversiones, de conformidad con las prácticas establecidas y la política operativa del BID y el BNDES. Los criterios de elegibilidad específicos se describirán minuciosamente en el reglamento operativo<sup>63</sup>. Todas las directrices del reglamento operativo deberán cumplir con las políticas y los procedimientos del BNDES y el BID, así como la legislación local (véase el [enlace opcional 14](#)).
- 1.34 Cabe señalar que el propósito del programa es respaldar inversiones productivas, incrementando la disponibilidad del financiamiento a mediano y largo plazo que proporcionan las instituciones financieras y, de ese modo, permitir que las MIPYME tenga acceso a recursos con plazos de reembolso mejor adaptados a sus flujos de caja. El programa no tiene por objeto otorgar préstamos a tasas predeterminadas o inferiores a las tasas de mercado, ya que ello podría generar distorsiones y limitar las oportunidades de competencia para empresas sin acceso a préstamos subvencionados<sup>64</sup>. En 2017, las autoridades revisaron el papel del BNDES mediante la creación de una tasa a largo plazo indexada al mercado para remunerar los préstamos del BNDES, evitar distorsiones en el mercado y nivelar las condiciones de las instituciones financieras por medio de una tasa subvencionada a largo plazo. Gracias al reposicionamiento del BNDES, se prevé que el sector privado ejercerá

---

<sup>61</sup> El programa no tiene por objeto incrementar las condiciones financieras, sino respaldar las condiciones que el BNDES ofrece actualmente en calidad de principal proveedor de financiamiento a largo plazo al sector de las MIPYME.

<sup>62</sup> Las líneas de productos incluidas en el programa tienen por finalidad facilitar el otorgamiento de financiamiento adaptado a las necesidades y la dinámica operativa de las MIPYME brasileña. Aunque determinado bien o servicio elegible para recibir fondos de estas líneas podría formar parte de un proyecto de inversión más grande, su financiamiento se administra como una transacción crediticia aislada, proporcionando así al beneficiario la flexibilidad y la posibilidad de acceder rápidamente a crédito de hasta el 100% del valor del activo.

<sup>63</sup> Para ser elegible, el beneficiario debe ser una MIPYME conforme a la definición del BNDES (véase el párrafo 1.31). Los recursos se utilizarán para financiar gastos autorizados de cualquiera de las líneas de financiamiento: Cartão BNDES, BNDES Automático o BNDES Finame (véase el párrafo 1.32). No se financiará ningún proyecto cuyo riesgo ambiental y social haya sido clasificado en las categorías “A” o “B”. Como establece el reglamento operativo, el programa se condiciona rigurosamente a estos criterios.

<sup>64</sup> La OCDE señala que, en general, la correlación entre préstamos nuevos y las condiciones crediticias (incluida las tasas de interés) es baja. El análisis del organismo no ha detectado ninguna relación clara entre las tasas de interés y la variación del crédito a las MIPYME, y señala que el aumento del crédito entre 2007 y 2016 parece haber sido en gran parte independiente de su costo. *Ibíd.* [19].

una función cada vez más importante en el financiamiento de sectores como la infraestructura y las MIPYME.

- 1.35 Con la excepción de la limitación que estipula el reglamento operativo en cuanto a sectores elegibles, el programa no restringe el sector de actividad de las MIPYME, ni establece montos específicos que deban asignarse a cada línea de producto elegible del programa (a saber, Cartão BNDES, BNDES Automático, salvo el capital operativo, o BNDES Finame).
- 1.36 Sobre la base de la evolución reciente de las líneas de productos que el programa respaldará, y las proyecciones del BNDES (sobre todo, tras la implementación de la estrategia de digitalización), se prevé que la demanda de los recursos del programa será suficiente. Aunque la cartera de subpréstamos a financiarse se desconoce ex ante, los datos históricos sobre el financiamiento del BNDES a las MIPYME, la información sobre la demanda que generan los canales digitales y las expectativas futuras de las unidades operativas del BNDES se utilizarán para crear un inventario indicativo de las operaciones que el programa financiará y, de ese modo, justificar los supuestos en que se sustenta el análisis económico (véase el párrafo 1.39) y establecer valores meta para los indicadores de seguimiento (véase el párrafo 1.37).

### C. Indicadores de resultados clave

- 1.37 A efectos del seguimiento de la eficacia del programa, se considerarán los siguientes indicadores: (i) en cuanto a producto, el número de MIPYME financiadas con recursos del programa; (ii) en cuanto a resultados, el monto promedio de financiamiento que el BNDES otorgue anualmente a MIPYME a través de las líneas de crédito elegibles, el porcentaje de fondos para MIPYME financiado con recursos del programa que se origine a través de canales digitales, el plazo promedio y la tasa de interés de los beneficiarios finales de las líneas de crédito elegibles, así como el promedio de ventas de MIPYME financiado con recursos del programa (comparación antes y después) y (iii) en cuanto a impacto, el aumento porcentual del número promedio de empleados del grupo de MIPYME tratadas financiado a través del programa en comparación con el grupo de control (véase el Anexo II)<sup>65</sup>.
- 1.38 En el [plan de seguimiento y evaluación](#) se proporciona información pormenorizada sobre la frecuencia de la recopilación de datos, las fuentes de datos y los medios de verificación, así como las atribuciones de gestión y declaración de información a efectos del seguimiento.
- 1.39 **Evaluación económica.** A través de un análisis de costos y beneficios se calculan los beneficios/costos netos que la economía dejará de percibir si este programa no se lleva a cabo. De conformidad con los estudios especializados sobre intervenciones similares del BNDES y el BID, este análisis valida los considerables beneficios netos del programa. Se elaboraron proyecciones de los beneficios netos para un período quinquenal utilizando una tasa de descuento de 12% para calcular

---

<sup>65</sup> El marco de resultados del programa es congruente con la relación habitual entre la inversión de empresas, la creación de empleo y la productividad. Al destinar los fondos del programa a la inversión, se prevé que las MIPYME aumenten la producción, generen economías de escala y tengan un impacto positivo en el número y la calidad de los empleos conexos. Se busca alcanzar estos resultados mediante los criterios de elegibilidad y la selección de proyectos de MIPYME. De no tener acceso a financiamiento, la MIPYME seguirán enfrentando restricciones de capital, lo que perjudica su crecimiento y, en última instancia, su productividad. Este es el fundamento teórico de los programas de financiamiento de MIPYME en los más de 42 países analizados en el [último informe de la OCDE](#). Ibíd [19].



el valor actual de los costos y beneficios correspondientes a los activos productivos adquiridos con el financiamiento del programa. El valor actual neto (VAN) del proyecto asciende a US\$1.343 millones, lo cual indica que cada dólar que cueste el programa genera US\$2,9 en beneficios. La tasa interna de rendimiento (TIR) es 31%. Al hacer variar los principales supuestos en un análisis de sensibilidad se llegó a la misma conclusión, a saber, que los beneficios del programa contrarrestan considerablemente sus costos. Véase el [análisis económico](#).

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

### A. Instrumentos financieros

- 2.1 Este programa es la segunda operación individual de crédito de la CCLIP para el Financiamiento de Inversiones Productivas y Sostenibles (BR-O0001) que, en virtud de la Resolución DE-129/16, el Directorio Ejecutivo aprobó en 2016 por un monto de hasta US\$2.400 millones. El costo total del programa asciende a US\$900 millones, monto que será financiado a través de un préstamo de hasta US\$750 millones con recursos del Capital Ordinario del BID y una contribución de contrapartida local de US\$150 millones. La operación ha sido diseñada como un programa de crédito global y, como tal, los recursos se utilizarán exclusivamente para conceder subpréstamos a inversiones y beneficiarios elegibles (véanse los párrafos 1.31 a 1.33). El período de desembolsos del programa es de 48 meses contados a partir de la fecha en que se firme el contrato de préstamo entre el BID y el BNDES, considerando la demanda estimada de financiamiento de MIPYME (véase el Cuadro 2.1 a continuación y el plan de desembolsos detallado - [enlace opcional 3](#)).

**Cuadro 2.1. Plan de desembolsos (Millones de US\$)**

Financiamiento, componente único	Año I-2019	Año II-2020	Año III-2021	Año IV-2022	Total
BID	250	250	225	25	750
Local	50	50	45	5	150
Total	300	300	270	30	900

- 2.2 **Elegibilidad de esta segunda operación individual de crédito de la CCLIP.** Este programa cumple los requisitos establecidos en la política del Banco que rige las operaciones individuales de crédito en el marco de la CCLIP (documento GN-2246-9) y sus directrices (documento GN-2246-11), puesto que se ha establecido que (i) los objetivos y los componentes del programa son congruentes con los objetivos de la CCLIP, ya que el programa financiará inversiones productivas de MIPYME que respalden la consecución del objetivo global de la CCLIP de promover la productividad; (ii) el organismo ejecutor es la misma institución que en la operación individual de préstamo anterior de la CCLIP; (iii) la segunda operación individual de préstamo se incluye en la actualización del Anexo III del Informe del Programa de Operaciones (documento GN-2915-2); (iv) el primer préstamo de la CCLIP (préstamo 3866/OC-BR; BR-L1442) se desembolsó plena y exitosamente, y el BNDES demostró un nivel de desempeño satisfactorio en la ejecución del programa, al igual que en varias operaciones anteriores con el

Banco que incluyen operaciones de crédito global y en el marco de la CCLIP<sup>66</sup>; (v) el BNDES ha cumplido las condiciones contractuales dispuestas en el contrato de préstamo 3866/OC-BR y las políticas del Banco sobre gestión financiera y adquisiciones; y (vi) se prepararon y se presentaron al Banco los informes financieros y operativos de la primera operación, así como estados financieros auditados, en forma oportuna y de calidad aceptable.

- 2.3 El Banco tiene un historial pertinente con el BNDES, ya que ha llevado a cabo satisfactoriamente varias operaciones de crédito globales. En este contexto, cabe señalar que el BNDES tiene experiencia previa en el financiamiento de MIPYME y que el Banco ha verificado la solvencia financiera e institucional del BNDES<sup>67</sup>, lo cual indica que se prevé que la institución mantendrá su desempeño satisfactorio durante la ejecución de la segunda operación de préstamo de la CCLIP.
- 2.4 El BNDES, una institución de crédito nacional con amplia experiencia en la estructuración de financiamiento y la gestión fiduciaria, es además el principal organismo de financiamiento del desarrollo de Brasil. Desde su fundación en 1952, ha desempeñado un papel fundamental para estimular la expansión de las MIPYME en Brasil (véase el párrafo 1.14). El BNDES cuenta con una gran capacidad técnica y extensos conocimientos para ofrecer varios mecanismos de respaldo financiero a empresas brasileñas, de todos los tamaños, y a entidades de la administración pública, facilitando inversiones en todos los sectores. El BNDES ha logrado mantener un desempeño financiero satisfactorio y la calidad de su cartera de préstamos es superior a la del Sistema Financiero Nacional de Brasil. Por último, los ajustes recientes en la estructura orgánica del BNDES demuestran que ha mejorado su gobernanza en la gestión ambiental y del riesgo (véase la [Presentación institucional del BNDES](#)).
- 2.5 El BNDES empleará los recursos del BID para diversificar y prolongar sus fuentes de fondos y, de este modo, responderá mejor a las necesidades de financiamiento de MIPYME en Brasil. El BNDES dirigirá el monto total de los recursos del BID a los subprestatarios indirectamente, a través de la intermediación de sus instituciones financieras acreditadas (transacciones de segundo nivel). Finalmente, los recursos se utilizarán para otorgar subpréstamos que financien inversiones productivas de MIPYME (véanse los párrafos 1.28 a 1.30).

## **B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales**

- 2.6 Debido a su estructura de intermediación financiera, y ateniéndose al lineamiento B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), el programa no requiere clasificación. Sobre la base de las conclusiones de debida diligencia ambiental y social, y dado el propósito a que se destinarán los recursos, el riesgo del programa se clasifica como bajo (FI-2). El programa se administrará a través de la ejecución de un [informe de gestión ambiental y social](#), que acordarán el BID y el BNDES, y que se integrará plenamente en el [reglamento operativo](#) del programa. Únicamente los subpréstamos de la categoría de riesgo ambiental C serán elegibles para el financiamiento del programa. Sin embargo, el informe de gestión ambiental y social proporciona un marco para realizar cabalmente la

---

<sup>66</sup> Cinco operaciones en el último decenio, entre otras, los préstamos [1608/OC-BR](#), [1860/OC-BR](#), [2023/OC-BR](#), [2236/OC-BR](#) y la primera operación de préstamo en el marco de la CCLIP, el préstamo 3866/OC-BR, de un total de 14 préstamos.

<sup>67</sup> Véanse el Anexo III, enlace opcional 4 ([Presentación institucional del BNDES](#)) y los enlaces al [desempeño](#) y la [información financiera](#) del BNDES.



evaluación, la gestión y el seguimiento de los subpréstamos individuales y la cartera global, de conformidad con las políticas de salvaguardias ambientales del BID. Asimismo, el informe de gestión ambiental y social integra todas los sistemas y normas locales pertinentes. El BNDES tendrá encomendadas las tareas de establecer todos los mecanismos interinstitucionales necesarios para ejecutar adecuadamente el informe de gestión ambiental y social y de velar por que los proyectos financiados cumplan con lo estipulado en ese informe. La conclusión del proceso de debida diligencia fue que el BNDES cuenta con la capacidad institucional necesaria para administrar una cartera de proyectos con los niveles de riesgo identificados.

### **C. Otros riesgos y temas clave**

- 2.7 **Sostenibilidad.** Se prevé que el programa propuesto desempeñará una función esencial para cerrar la brecha de financiamiento a largo plazo y movilizar la intervención de las instituciones financieras, proporcionando respaldo necesario a las inversiones productivas de MIPYME que carecen de un acceso apropiado a financiamiento en el mercado y la situación macroeconómica actuales. Con el tiempo, se prevé que el programa tendrá, a través de su estructura de segundo nivel y el mayor acceso al crédito que creará la digitalización, un efecto de demostración positivo en las fuentes de financiamiento del sector privado, las instituciones financieras locales y las MIPYME.

## **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO**

### **A. Resumen del plan de implementación**

- 3.1 El prestatario y el organismo ejecutor del programa serán el BNDES y el garante será la República Federativa del Brasil.
- 3.2 **Plan de implementación.** El BNDES se encargará de realizar todos los preparativos de los mecanismos administrativos y de control necesarios para que el programa se administre en forma eficaz y transparente. Dada la experiencia que ha acumulado colaborando con el BID, sumada a su posición líder en el financiamiento de MIPYME, el BNDES es un socio apropiado cuya voluntad para seguir desarrollando el sector es sólida.
- 3.3 El BNDES ejecutará el programa sobre la base de su estructura orgánica actual y tendrá encomendadas las tareas de supervisar el uso adecuado de los recursos financieros del programa y de proporcionar los recursos humanos y técnicos necesarios oportunamente para ejecutar el programa. A efectos de los préstamos que otorgará el programa, el BNDES suscribirá acuerdos o usará sus instrumentos legales vigentes con sus instituciones financieras acreditadas. Las instituciones financieras elegibles serán las que regula el Banco Central, acreditadas y supervisadas de conformidad con las políticas y procedimientos de acreditación y gestión del riesgo del BNDES<sup>68</sup>. Las instituciones financieras formalizarán los instrumentos legales correspondientes con cada subprestatario elegible en que se establecerán los términos y condiciones financieros de los fondos (vencimiento, tasas y costos) que dependerán de las características de la inversión y su tasa interna de rendimiento y perfil de riesgo.

---

<sup>68</sup> Ibid. [54].

- 3.4 Las disposiciones que regirán la ejecución del programa, la participación de las instituciones financieras acreditadas y la elegibilidad de cada proyecto y MIPYME a financiarse con fondos del programa se establecerán en el reglamento operativo acordado por el Banco y el BNDES, de conformidad con las políticas y procedimientos de ambas instituciones. El reglamento operativo dispone los procedimientos, condiciones y requisitos específicos con respecto al uso de los recursos del programa: (i) los criterios técnicos, reglamentarios y financieros para acceder a los subpréstamos; (ii) los mecanismos de desembolso; (iii) los criterios de elegibilidad de las instituciones financieras acreditadas y las MIPYME; y (iv) los requisitos de seguimiento y evaluación, entre otros.
- 3.5 **Excepciones a las políticas del Banco.** Al igual que en la primera operación individual de préstamo de la CCLIP, la garantía de la República Federativa del Brasil en este segundo programa se limitará a las obligaciones financieras que el BNDES asuma a través del préstamo (incluidos el reembolso del principal, el pago de intereses y otros cargos financieros), pero no cubrirá las obligaciones de cumplimiento o la contribución de contrapartida local<sup>69</sup>. Por consiguiente, se propone que el Directorio Ejecutivo apruebe una dispensa parcial de la política del Banco con respecto a las garantías exigidas del prestatario (documento GP-104-2). Esta propuesta se considera necesaria ya que la legislación brasileña no contempla ninguna disposición que faculte al Gobierno Federal de Brasil a garantizar las obligaciones de cumplimiento del prestatario o la contribución de contrapartida local. El BNDES es una institución solvente y financieramente autónoma, con amplia capacidad operativa y financiera en relación con las obligaciones que asuma frente al Banco. Esta dispensa no afectará el perfil del riesgo del Banco.
- 3.6 **Condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento.** Antes de realizarse el primer desembolso del préstamo, el BNDES deberá demostrar que el [reglamento operativo](#) del programa ha sido aprobado y ha entrado en vigor conforme a lo acordado previamente con el Banco. Esta condición se justifica considerando que el reglamento operativo es un instrumento esencial para la ejecución del programa.
- 3.7 **Desembolsos.** Al igual que en la primera operación de la CCLIP, los desembolsos de los recursos del programa, del BNDES a las instituciones financieras acreditadas, para financiar los subpréstamos otorgados a inversiones elegibles (véanse los párrafos 1.31 a 1.33) constituirán gastos a efectos de la justificación de gastos al Banco. En todos los casos, antes de proceder a los desembolsos, la cartera de subpréstamos que se reconocerá en el programa estará sujeta a una revisión por parte del BID<sup>70</sup>. No obstante, si procede, el prestatario tendrá a su disposición todas las modalidades de desembolso de fondos disponibles que establecen las normas del Banco sobre gestión financiera (OP-273-6).
- 3.8 A efectos del proceso de supervisión de los gastos elegibles, si procede, el BNDES aplicará procedimientos de supervisión congruentes con sus normas internas que rigen las operaciones con instituciones financieras acreditadas, lo cual debería

---

<sup>69</sup> Cabe señalar que, en todas las operaciones de préstamo anteriores entre el BID y el BNDES, incluidos los préstamos [1608/OC-BR](#), [1860/OC-BR](#), [2023/OC-BR](#), [2236/OC-BR](#) y [3866/OC-BR](#), se aprobaron dispensas parciales similares.

<sup>70</sup> No existe un cronograma preestablecido para las solicitudes de desembolso parcial del BNDES. El número y la frecuencia de las solicitudes de desembolso que se presenten al BID dependerán de la demanda efectiva de las instituciones financieras y del análisis que realice el BNDES de los subpréstamos más indicados para ser incluidos en cada cartera de solicitudes de desembolso.

posibilitar la verificación eficaz del uso de recursos por parte de los prestatarios finales (véanse el [enlace opcional 11](#) y el [enlace opcional 12](#)).

- 3.9 El BNDES preparará y presentará al BID estados financieros anuales y los gastos del programa debidamente auditados por el Ministerio de Transparencia y la Contraloría General de la Unión (CGU), o por una empresa de auditoría independiente aceptable para el Banco que el BNDES contratará ateniéndose a los términos de referencia acordados con el Banco. Los informes auditados anuales se presentarán al BID dentro de los 120 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal del BNDES, y la auditoría final se presentará al BID 120 días después de la fecha del último desembolso.
- 3.10 **Adquisiciones de bienes y servicios.** El préstamo propuesto no contempla actividades de adquisiciones o servicios de consultoría. Los subprestatarios se atenderán a prácticas de adquisiciones de mercado congruentes con las políticas del Banco<sup>71</sup>.

## **B. Resumen del plan de seguimiento de los resultados**

- 3.11 **Seguimiento del proyecto.** El BNDES preparará un plan operativo anual que habrá de presentar al BID a más tardar el 30 de noviembre de cada año calendario, para el siguiente año calendario, a lo largo del período de desembolso del préstamo del BID. El BNDES presentará el primer plan operativo anual, correspondiente al primer año de ejecución, antes del primer desembolso. Estos informes incluirán proyecciones del número de MIPYME que se prevé financiar durante el siguiente año calendario, junto con el cronograma de desembolsos y los costos estimados.
- 3.12 La ejecución del programa será supervisada a través de actividades de seguimiento que el BNDES declarará al BID en informes que deberán presentarse de conformidad con las condiciones establecidas en el [plan de seguimiento y evaluación](#) y el [reglamento operativo](#), y que abarcarán (i) informes semestrales y anuales sobre la ejecución del programa, cada año calendario a lo largo del período de desembolso; (ii) un informe intermedio, dentro de 24 meses después de la firma del contrato de préstamo, o una vez desembolsado el 50% de los recursos del programa si ello sucediera primero; y (iii) un informe final a presentarse dentro de los seis meses posteriores al último desembolso del programa, así como toda información actualizada de la evaluación intermedia, además de cualquier información adicional que pudiera ser pertinente para la evaluación global de la consecución de las metas y los objetivos del programa.
- 3.13 En general, estos informes proporcionarán datos acerca de (i) la situación global de la ejecución de las actividades contempladas en el programa, problemas potenciales o reales, o riesgos identificados y las medidas recomendadas para mitigar o superarlos; (ii) el nivel de cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales y la gestión de riesgos del programa; (iii) el nivel de cumplimiento de las metas de los indicadores incluidos en la matriz de resultados y (iv) la evaluación operativa y financiera de la cartera de subpréstamos financiada por el programa que incluya, entre otras, las características de los subpréstamos (plazos y tasas de

---

<sup>71</sup> BNDES tiene requisitos de contenido local para financiar equipo; no obstante, tras analizar todos los procesos para la selección de proyectos y el mecanismo de financiamiento, se confirmó que las prácticas comerciales que siguen los subprestatarios privados están en consonancia con el mercado privado y los principios de economía y eficiencia. En lo que respecta a las tres líneas de financiamiento descritas en el marco de este programa, estas prácticas han generado un impacto positivo en el crecimiento de las PYME.

interés), las características de los beneficiarios finales (tamaño, sector de actividad), así como el uso de recursos.

- 3.14 **Mecanismos de evaluación.** Por último, a fin de conocer el impacto que el programa tendrá sobre el empleo de las MIPYME beneficiarias (y, posiblemente, las ventas), se usará y presentará al BID, de conformidad con lo estipulado en el [plan de seguimiento y evaluación](#), una evaluación ex post en la que se utilizarán puntajes de proclividad y una metodología de diferencia en diferencias para aislar el efecto de la heterogeneidad, entre las empresas tratadas y las de control.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación	
Indicadores de desarrollo de países	-Empleos creados por empresas apoyadas (#)* -Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2850	Apoyar el desarrollo de las PyMEs
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (sí no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.0
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		1.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		9.3
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		6.8
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, Sistema Nacional de Evaluación Ambiental.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Programa se beneficiará de los esfuerzos del BNDES para promover una mayor digitalización de la intermediación financiera y el pilotaje de soluciones innovadoras de Fintech para promover el acceso al crédito de las PYMES, en particular en el contexto del grupo de trabajo de Fintech del Laboratorio Brasileño de Innovación Financiera. por la cooperación técnica regional RG-T2506, ver también: <a href="http://www.labinovacaofinanceira.com/grupos-de-trabalho-gt/fintech/">http://www.labinovacaofinanceira.com/grupos-de-trabalho-gt/fintech/</a> . Véanse los párrafos 1.16-1.20

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

En Brasil, MIPYMEs contribuyen alrededor del 20% del PIB, menos de la mitad del promedio de la contribución de este grupo de empresas en los países OECD. Esto pone en evidencia los rezagos de la productividad de estas firmas en Brasil. En general, las MIPYMEs cuentan con mas dificultad para acceder crédito dados factores como asimetrías de información, falta de colateral, y falta de economías de escala. En Brasil, las MIPYMEs están particularmente restringidas para obtener crédito y dependen en muchos casos de sus proveedores. Únicamente el 11% de MIPYMEs brasileñas tienen acceso a préstamos de la banca privada y el 82% que intentaron acceder al crédito en el 2017 reportan que enfrentaron dificultades al obtenerlo. En 2016, el crédito otorgado como porcentaje del PIB en el país comenzó a declinar y en particular para las MIPYMEs cuyos portafolios muestran tasas de decrecimiento dada la corta madurez en plazo del stock existente y el paso lento con el cual se emitan nuevos préstamos. La proporción de crédito a MIPYMEs en el portafolio total cayo del 17.5% al 14.4% entre 2014-2017. Las limitaciones al crédito para MIPYMEs se debe en parte a aversión al riesgo del lado de oferta en el contexto de un declive general en crédito. Por ende, los objetivos específicos del programa son (i) incrementar y fortalecer el acceso a crédito para MIPYMEs, incluyendo a través de nuevas oportunidades abiertas por canales digitales; y (ii) asegurar la disponibilidad de financiamiento de mediano y largo plazo para las MIPYMEs en Brasil. Esto se hará con un préstamo de segundo piso para BNDS con un total de US\$900 millones para apoyar las inversiones productivas de las MIPYMEs. La Matriz de Resultados del proyecto captura beneficios tales como el plazo promedio de los préstamos emitidos, un incremento en ventas de las MIPYMEs beneficiarias y un incremento en los préstamos originados por canales digitales; entre otros. El análisis económico muestra que el programa es viable. Para analizar los resultados, se ha planificado una evaluación de impacto que va a medir beneficios para las MIPYMEs beneficiarias utilizando diferencias y diferencias en comparación a un grupo de control seleccionado utilizando emparejamiento estadístico.

# MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del proyecto:</b>	El objetivo general del segundo programa enmarcado en la CCLIP es promover las inversiones productivas realizadas por MIPYME en Brasil para respaldar el crecimiento, la creación de empleo y la mejora de la productividad a largo plazo. Los objetivos específicos son (i) incrementar y fortalecer el acceso de la MIPYME a crédito, lo que incluye las nuevas oportunidades que ofrecen los canales digitales; y (ii) asegurar la disponibilidad de financiamiento a mediano y largo plazo para MIPYME en Brasil.
-------------------------------	---

## IMPACTO PREVISTO

Indicador	Unidad	Valor de referencia	Año de referencia	A1	A2	A3	A4	Meta	Medio de verificación	Comentarios
Aumento porcentual del número promedio de empleados del grupo de MIPYME tratadas financiado a través del programa en relación con el grupo de control	%	0 <sup>1</sup>	n.a.					4%	Los datos de empleo serán recopilados de la encuesta anual del Ministerio de Trabajo, el RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). El BNDES tiene acceso a esos datos. Ya que los recursos del programa se utilizan para financiar productos existentes, sin modificaciones de sus condiciones, los datos recopilados podrían incluir prestatarios de líneas de financiamiento elegibles antes del programa.	Puesto que no es posible aleatorizar las MIPYME financiadas con los recursos del programa, para evaluar el impacto se utilizarán metodologías basadas en puntajes de proclividad y técnicas de diferencia en diferencias. De autorizarse el acceso a los datos confidenciales de la encuesta industrial anual (Pesquisa Industrial Anual o PIA), también podrán estimarse los impactos sobre las ventas y la restricción del crédito. La meta se estableció sobre la base de las evaluaciones de impacto actualmente disponibles <sup>2</sup> .

<sup>1</sup> El valor es cero ya que por principio los valores de referencia de las empresas tratadas y las de control son similares.

<sup>2</sup> Albuquerque, B. et al. *Uma solução automatizada para avaliações quantitativas de impacto: primeiros resultados do MARVIm*, BNDES, Brasil, 2017.

RESULTADOS PREVISTOS

Indicador	Unidad	Valor de ref.	Año de ref.	A1	A2	A3	A4	Meta	Medio de verificación	Comentarios
Monto promedio de financiamiento del BNDES otorgado anualmente a MIPYME a través de las líneas de crédito elegibles (desembolsos)	US\$ millones	1.500	2018	1.800	1.800	1.770	1.530	1.680	Informes periódicos del BNDES sobre la ejecución del programa.	El indicador incluye el desembolso promedio de las líneas de financiamiento elegibles: BNDES Finame, BNDES Automático (excluido el capital operativo) y Cartão BNDES. Aunque los desembolsos son flujos de dinero, el indicador se refiere únicamente al saldo de financiamiento emitido (sin considerar los reembolsos). El valor de referencia equivale a los desembolsos realizados en 2018. Los desembolsos anuales del programa se suman al valor de referencia de 2018 para obtener los valores anuales del indicador hasta el final del programa. En el caso de la meta, se utilizó el desembolso promedio anual. El tipo de cambio utilizado como referencia es US\$1/R\$3,7
MIPYME financiadas a través de líneas de crédito elegibles originadas por medio de canales digitales	%	1	2018	5	8	10	15	15	Conteo de empresas del registro nacional de entidades jurídicas (CNPJ) <sup>3</sup> equiparadas con desembolsos realizados a través	El indicador considera las MIPYME que emplean al menos una de las plataformas incluidas en los canales digitales. El indicador solo incluye BNDES Finame y BNDES Automático; se excluye Cartão BNDES.

<sup>3</sup> El CNPJ es el registro nacional de entidades jurídicas que asigna a las empresas brasileñas un número de identificación único.

Indicador	Unidad	Valor de ref.	Año de ref.	A1	A2	A3	A4	Meta	Medio de verificación	Comentarios
									de la plataforma BNDES Online, dividido por el conteo total de CNPJ. El BNDES tiene acceso al CNPJ y empleará sus sistemas operativos internos para obtener información sobre los desembolsos.	La baja tasa de referencia observada en 2018 se debe a que algunos de los productos digitalizados inicialmente (agricultura y capital operativo) no forman parte del programa y, por lo tanto, no se incluyen en el conteo. Sin embargo, a medida que BNDES Finame vaya migrando a la plataforma BNDES Online, se prevé que en los próximos años este indicador aumentará rápidamente.
Plazo promedio de las líneas de crédito elegibles	Número de meses	50	2018	51	51	52	52	52	Cálculo del plazo promedio del total del financiamiento, ponderado por los reembolsos. Los datos proceden de los sistemas internos de operaciones del BNDES.	<p>El plazo se define como el período de gracia más el período de amortización. Es importante señalar que los plazos financieros se determinan en negociaciones entre cada prestatario interesado y la institución financiera. Se ha observado muy poca variación a lo largo del período objeto del análisis como para poder estimar una meta: en promedio, los plazos siguen variando entre 50 y 54 meses durante el período comprendido entre 2016 y el primer semestre de 2018.</p> <p>Los subpréstamos se colocarán en condiciones de mercado siguiendo las tasas de interés de mercado. Por lo tanto, en relación con el plazo, se añadirá al informe de seguimiento del proyecto (PMR) un <b>subindicador de seguimiento</b> a efectos de</p>



Indicador	Unidad	Valor de ref.	Año de ref.	A1	A2	A3	A4	Meta	Medio de verificación	Comentarios
										realizar el seguimiento de la tasa de interés promedio de los beneficiarios finales, y se calculará sobre la base del valor de todos los componentes de la tasa de cada subpréstamo en el mes correspondiente al desembolso, ponderado por los valores respectivos. La tasa de interés global, de todos los componentes, será objeto de seguimiento al igual que los costos para el BNDES y el diferencial. La evolución de este indicador va más allá del control del programa y es congruente con el mercado y, por lo tanto, se subraya que es únicamente a efectos del seguimiento.
Ventas de MIPYME financiadas con recursos del programa	Millones de R\$	*	n.a.					**	Base de datos de SERASA (Centralização de Serviços dos Bancos <sup>4</sup> ). De ser posible y sujeto a que se obtenga acceso, los datos son de la encuesta industrial anual PIA <sup>5</sup> . El indicador se medirá antes y después y solo	Los valores de referencia (*) y los valores meta (**) se obtendrán utilizando el promedio de ventas de MIPYME que reciben respaldo del BNDES. Al prepararse la presente propuesta, no se disponían de datos suficientemente exactos. La base de datos de SERASA se compone de una muestra de empresas y es probable que incluya empresas más grandes, de modo que es

<sup>4</sup> SERASA es una empresa privada brasileña que recopila información y produce análisis, así como encuestas de empresas y particulares en situación de incumplimiento.

<sup>5</sup> La encuesta PIA que lleva a cabo el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tiene por objetivo identificar las características estructurales del segmento de las empresas en la actividad industrial brasileña. Algunos de estos datos son confidenciales y para consultarlos se exige una autorización que se obtiene por medio de un proceso formal de solicitud.

Indicador	Unidad	Valor de ref.	Año de ref.	A1	A2	A3	A4	Meta	Medio de verificación	Comentarios
									comprará valores a lo largo del tiempo.	posible que el promedio esté sesgado y que no incluya algunas empresas más pequeñas que reciban respaldo. Llegado el final de 2021, los valores podrían determinarse de dos formas: (i) reprocesado los datos de SERASA o (ii) de obtenerse autorización para consultar los datos confidenciales de la PIA, los datos de esta fuente se recopilarán y se medirán para establecer valores de referencia y valores meta en el tiempo.

**PRODUCTOS**

Indicador	Unidad	Valor de referencia	Año de ref.	A1	A2	A3	A4	Meta	Medio de verificación	Comentarios
MIPYME financiadas con recursos del programa	Número	0 <sup>6</sup>	2018	1.633	1.634	1.470	163	4.900	Informe periódico del BNDES sobre la ejecución del programa.	

<sup>6</sup> El equipo intentó presentar el producto para que reflejara el indicador “MIPYME financiadas con recursos del programa a través de líneas de crédito vigentes”, empleando un valor de referencia diferente de cero, pero ya que los beneficiarios del crédito son un flujo (no un saldo), el organismo ejecutor indicó que no podría recopilar esta información de manera precisa. Pese a ello, el indicador de cartera bajo la categoría Resultados permite captar la adicionalidad de los fondos ya que no desplazan, sino que complementan, el financiamiento otorgado.

## ACUERDOS FIDUCIARIOS

<b>País:</b>	Brasil
<b>Programa:</b>	Promoción e Innovación del Acceso a Crédito Multisectorial a Mediano y Largo Plazo para Inversiones Productivas de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME). Segunda Operación Individual de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el Financiamiento de Inversiones Productivas y Sostenibles (BR-O0001).
<b>Número:</b>	BR-L1521
<b>Organismo ejecutor:</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
<b>Preparado por:</b>	Santiago Schneider y Karina Díaz (FMP/CBR)

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La evaluación institucional de la gestión fiduciaria del proyecto se preparó sobre la base de (i) el contexto fiduciario actual del país; (ii) los resultados de la evaluación de los principales riesgos fiduciarios; (iii) la experiencia previa acumulada de la ejecución de la primera línea individual de la operación; y (iv) reuniones de trabajo con el equipo de proyecto y el BNDES.
- 1.2 El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es la institución financiera de desarrollo más grande de Brasil. Su objetivo es promover el desarrollo económico y social del país a través de financiamiento para proyectos de gran alcance, en ámbitos como infraestructura, energía y desarrollo de negocios, entre otros. Esta es la Segunda Operación Individual de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el Financiamiento de Inversiones Productivas y Sostenibles (BR-O0001) y procura fomentar las inversiones productivas que las MIPYME realizan en Brasil, incrementando y fortaleciendo la capacidad de estas empresas para acceder al crédito, en especial por medio de las oportunidades que ofrecen los canales digitales, y asegurando la disponibilidad de financiamiento a mediano y largo plazo para la MIPYME.

### II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS Y ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El BNDES, una institución financiera federal pública con activos propios y personalidad jurídica de conformidad con la ley privada, está vinculado con el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, cuyo objetivo central es promover el desarrollo económico y social del país como principal instrumento para implementar la política federal de promoción de la inversión privada. La institución contrala dos subsidiarias al 100%, a saber, BNDES Participações S.A. (BNDESPAR) y la Agencia Especial de Financiamiento Industrial (Finame), que juntas conforman el sistema del BNDES.
- 2.2 El BNDES está sujeto a la reglamentación del Consejo Monetario Nacional, de la Comisión de Valores Transferibles y a la supervisión del Banco Central de Brasil. Asimismo, se atiene a las directivas del directorio, el comité de auditoría, el consejo fiscal y la dirección del BNDES. Asimismo, ha de cumplir todas las leyes vigentes que rigen a las empresas privadas, incluidas las leyes tributarias y laborales.

- 2.3 El BNDES rinde cuentas a varios organismos federales, entre otros, el Ministerio de Tesorería, el Congreso Nacional, el Ministerio de Transparencia, Supervisión y Control (ex Contraloría General) de la Unión (CGU) y el Tribunal de Auditores (TCU, por sus siglas en portugués).
- 2.4 Como parte de su respaldo a las MIPYME, el BNDES proporciona financiamiento a través de operaciones de segundo nivel. Estas últimas son líneas de crédito que otorgan financiamiento a través de instituciones financieras registradas y acreditadas por el BNDES<sup>1</sup>. Parte de las líneas de crédito proporcionan diversos productos, siendo BNDES Finame, BNDES Automático y Cartão BNDES las operaciones elegibles para financiar esta operación, cuyo valor no excede de US\$1 millón.
- 2.5 Con respecto a las operaciones indirectas, el agente financiero acreditado remite la información de la operación a BNDES Online (Cartão BNDES, Finame y BNDES Automático). En la plataforma BNDES Online, el proceso de concesión de crédito es digital y la aprobación es automática.
- 2.6 BNDES Finame es una línea de financiamiento para la adquisición de equipos y maquinaria, en que la institución financiera paga al proveedor (fabricante) seleccionado por la MIPYME una vez que se entreguen los bienes. Cartão BNDES es una línea de crédito previamente aprobada que funciona como una tarjeta de crédito virtual que la MIPYME emplea para adquirir bienes directamente, a través del portal digital de este producto financiero. BNDES Automático se ajusta a la lógica del proyecto.
- 2.7 Con respecto a los aspectos operativos de estos productos, una vez que la institución financiera recibe la solicitud de crédito y evalúa su factibilidad financiera y técnica, la misma es aprobada por el BNDES. Las líneas de crédito solo pueden utilizarse para adquirir equipos y bienes de fabricantes inscritos en el BNDES; los otros bienes deben ser de origen nacional.
- 2.8 El proceso de inscripción de los proveedores se inicia al comprobarse la nacionalidad del bien fabricado o el origen nacional del equipo, sin restricciones sobre la participación de empresas de capital extranjero. Hasta la fecha se han inscrito 8.000 fabricantes y casi 35.000 productos.

### **III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN**

- 3.1 El BNDES tiene una dilatada experiencia en operaciones de organismos financieros internacionales y su Departamento de Captación de Fondos se especializa en las labores relacionadas con el cumplimiento de todos los requisitos de esas operaciones. Con respecto a la gestión de los fondos del Banco, sobre todo los créditos globales, el BNDES ha demostrado ser un prestatario exitoso durante 60 años.
- 3.2 Durante la preparación del proyecto [3866/OC-BR](#) y la elaboración de los acuerdos fiduciarios, el Banco actualizó su análisis de la capacidad institucional del BNDES, que indicó que la institución mantiene una alta capacidad técnica, con sistemas

---

<sup>1</sup> La acreditación es el acto formal en virtud del cual una institución financiera se incluye en la lista de agentes financieros del BNDES. Pueden acreditarse organismos de desarrollo, bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos de inversión, bancos múltiples, cooperativas de crédito, así como asociaciones de crédito, financiamiento e inversión. Estas entidades deben cumplir ciertas condiciones del BNDES en cuanto a capacidad técnica, desempeño económico y financiero y la elaboración de un balance anual.

de información adecuados y controles internos y externos. El proceso de ejecución de la operación [3866/OC-BR](#) confirmó la alta capacidad de ejecución del BNDES. Para esta segunda operación en el marco del CCLIP el riesgo fiduciario es bajo.

#### **IV. ASPECTOS DE LAS DISPOSICIONES ESPECIALES DEL CONTRATO**

- 4.1 **Tipo de cambio.** El tipo de cambio de la contabilidad al BID será la fecha efectiva en que se transfieran los recursos del BNDES para financiar los gastos elegibles. El tipo de cambio que se utilizará será la tasa de compra del Banco Central.
- 4.2 **Presentación de los estados financieros anuales auditados del programa.** Los estados financieros auditados que apruebe la CGU deberán presentarse dentro de 120 días después del cierre del ejercicio fiscal del BNDES, de conformidad con los términos de referencia acordados con el Banco.
- 4.3 **Estados financieros auditados de la entidad.** El BNDES divulga sus estados financieros auditados en su sitio web; por consiguiente, este estado financiero no se requerirá.

#### **V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

- 5.1 **Ejecución de las adquisiciones.** Puesto que se trata de un préstamo al BNDES en calidad de institución financiera intermediaria con fines de desarrollo que, a través de sus instituciones financieras, proporcionará subpréstamos a inversionistas privados (los subprestatarios), estos últimos llevarán a cabo las adquisiciones. Tras analizar el mecanismo de las operaciones indirectas que realizan BNDES Finame, Cartão BNDES y BNDES Automático, cabe observar que los subprestatarios llevarán a cabo las adquisiciones de conformidad con las prácticas comerciales actuales del sector privado, lo cual es aceptable para el Banco, y lo dispuesto en el párrafo 3.12 de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2349-9)<sup>2</sup>.
- 5.2 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios que no sean de consultoría y contratación directa.** Los subprestatarios o los beneficiarios del sector privado llevarán a cabo las adquisiciones y las contrataciones, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3.12 de las políticas sobre adquisiciones arriba citadas, ateniéndose a las prácticas de mercado o comerciales que el sector emplea comúnmente, asegurando que se cumplan los principios de economía y eficiencia, así como las normas de elegibilidad de bienes, obras y servicios.
- 5.3 **Umbral del proceso de adquisiciones.** Éstos no han sido identificados ya que el plan de ejecución y los métodos de adquisiciones y contratación se llevarán a cabo de conformidad con el párrafo 3.12 arriba mencionado.
- 5.4 **Gastos ordinarios.** No se prevén gastos ordinarios.
- 5.5 **Preferencia nacional.** No se ha identificado ninguna dado el plan de ejecución (documento GN 2349-9, párrafo 3.12).

---

<sup>2</sup> BNDES tiene requisitos de contenido local para financiar equipo; no obstante, tras analizar todos los procesos para la selección de proyectos y el mecanismo de financiamiento, se confirmó que las prácticas comerciales que siguen los subprestatarios privados están en consonancia con el mercado privado y los principios de economía y eficiencia. En lo que respecta a las tres líneas de financiamiento descritas en la propuesta de préstamo, estas prácticas han generado un impacto positivo en el crecimiento de las PYME.

- 5.6 **Supervisión de las adquisiciones.** El mecanismo de supervisión se ajustará a lo dispuesto en el párrafo 3.12 de las políticas arriba mencionadas.
- 5.7 **Registros y archivos.** Los archivos deberán permanecer en las oficinas de la unidad de ejecución, estar debidamente identificados por operación, dispuestos en orden cronológico e incluir un desglose por subprestatario privado, siguiendo las normas de seguridad correspondientes.

## **VI. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA**

### **A. Programación y presupuesto**

- 6.1 El BNDES se atiene a las normas nacionales que establece la ley de presupuesto anual, manteniendo sistemas de gestión financiera avanzados. Las funciones y atribuciones de planificación y programación se documentan en el Manual de Planificación y Programación Financieras, así como en sus políticas de planificación que autoriza el directorio.
- 6.2 El BNDES es una empresa pública con personalidad jurídica y activos propios. Por lo tanto, no recibe fondos presupuestarios del Gobierno Federal.
- 6.3 Para esta operación, al igual que en la primera línea individual, el BNDES financiará sus operaciones con recursos propios y el Banco reembolsará los gastos elegibles. Cada año, el BNDES enviará al Banco una planificación financiera detallada del uso programado de los fondos del préstamo.

### **B. Contabilidad y sistemas de información**

- 6.4 El BNDES cuenta con sistemas de información financiera que respaldan los registros contables y financieros de la operación.
- 6.5 Con respecto a las operaciones de segundo nivel, el agente financiero acreditado presenta la información sobre la operación al BNDES en línea. En la plataforma BNDES Online, el proceso de concesión de crédito es digital y la aprobación es automática, lo cual reduce los gastos de transacción y mejora el cumplimiento y la seguridad de las transacciones.
- 6.6 El BNDES desembolsa los fondos al agente financiero que, a su vez, los desembolsa al beneficiario final. Estas operaciones se registran en el Sistema de Operaciones del BNDES (OPE).
- 6.7 En el momento de efectuarse un desembolso de la operación, el sistema OPE envía información al Sistema de Control de Contratos (SCC). Este sistema controla las obligaciones financieras, los desembolsos y el cálculo de intereses y la deuda. Cuando se registra un evento en el SCC, la información se envía automáticamente al Sistema de Contabilidad (CTB). El CTB envía los registros de la actividad contable al sistema SAP en que pueden consultarse los estados financieros del BNDES.
- 6.8 El BNDES cumple con las reglas que establece y emite el Banco Central para los bancos en Brasil, y aplica las normas brasileñas de declaración de información. Asimismo, a efectos de la declaración de información, publica sus informes ateniéndose a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.
- 6.9 El servicio de tecnología de la información del BNDES se asegura del desempeño y la calidad de todos los sistemas informatizados, incluidos los sistemas de gestión financiera. El servicio de tecnología de la información se encarga de las labores

de desarrollo y funcionamiento de estos sistemas, la integración de los datos y de administrar la infraestructura informática.

- 6.10 Los sistemas de deuda y cobranzas del BNDES registran y controlan operaciones indexadas en varias monedas, lo cual permite llevar registros en moneda local y en dólares estadounidenses. Al respecto, todas las transacciones del financiamiento del BID se registrarán en los sistemas del BNDES, utilizando el tipo de cambio vigente en el día en que se realice la transferencia a los beneficiarios.

### **C. Desembolsos y flujo de recursos**

- 6.11 Los desembolsos del préstamo se realizarán en dólares estadounidenses y a través de reembolsos de gastos. Las solicitudes de desembolso por el reembolso de gastos elegibles habrán de presentarse al Banco de conformidad con los requisitos del contrato de préstamo, el reglamento operativo del programa y siguiendo las directrices de gestión financiera del BID.
- 6.12 El Banco reembolsará al BNDES el monto de toda transferencia realizada como parte de las operaciones elegibles del programa, de hasta US\$1 millón por préstamo.
- 6.13 El BID procesará los desembolsos, depositando los recursos en dólares estadounidenses en la cuenta bancaria que designe el BNDES.
- 6.14 El BID someterá los desembolsos a comprobaciones y verificaciones ex post.

### **D. Control interno y auditoría externa**

- 6.15 La gobernanza del BNDES se ajusta a reglas y normas de gestión que rigen las relaciones entre órganos internos, como el consejo de administración, el directorio, el consejo fiscal y otros comités, y entre órganos externos como la CGU y el TCU. Los mecanismos de control interno del BNDES procuran optimizar los procesos y contribuir a la correcta administración de los recursos de que disponen los agentes encargados de salvaguardar los intereses y activos de la empresa, así como la fiabilidad de los informes y estados contables, financieros y operativos.
- 6.16 El servicio de auditoría interna del BNDES evalúa la eficacia de los procesos, los controles internos, la gestión de riesgo y la gobernanza. Ese servicio está afiliado con el consejo de administración. El servicio de auditoría interna consta de tres departamentos: auditoría; respaldo y relaciones con entidades de control; y normas y procesos de auditoría.
- 6.17 El servicio de integridad, control y gestión del riesgo se encarga de evaluar los principales procesos y controles de la institución, con el objetivo de identificar oportunidades que promuevan la consecución de los objetivos de control interno.
- 6.18 Asimismo, la institución cuenta con una dirección de seguridad de la información que establece los controles de seguridad del entorno de la tecnología de la información, a fin de supervisarlo y medir la eficacia de los controles.
- 6.19 A fin de respaldar el proceso de toma de decisiones y fortalecer su gobernanza, BNDES cuenta con departamentos que se encargan de las tareas de seguimiento y gestión, así como de las actividades contables, tributarias y de validación de procesos.

**E. Control externo e informes**

- 6.20 Periódicamente, el BNDES es objeto de auditorías de dos entidades nacionales de control, a saber, el TCU y la CGU. También es objeto de supervisión por parte del Banco Central y la Comisión de Valores Transferibles.
- 6.21 La auditoría externa de los estados financieros de la entidad está a cargo de una empresa privada, que es contratada por períodos quinquenales. Actualmente, la empresa que realiza las auditorías externas es KPMG. Los estados financieros de BNDES en calidad de entidad se publican en su sitio web el mes de abril y, por lo tanto, no se considera necesario solicitar su presentación.
- 6.22 Cada año, el BNDES habrá de presentar al Banco los estados financieros auditados del programa dentro de 120 días después del cierre contable. Este informe deberá ser aprobado por la CGU, y se preparará de conformidad con los términos de referencia previamente acordados con el BID.



DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/18

Brasil. Préstamo \_\_\_\_/OC-BR al Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Promoción e Innovación del Acceso a Crédito Multisectorial a Mediano y Largo Plazo para Inversiones Productivas de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Segunda Operación Individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el Financiamiento de Inversiones Productivas y Sostenibles (BR-O0001)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, como Prestatario, y con la República Federativa del Brasil, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de Promoción e Innovación del Acceso a Crédito Multisectorial a Mediano y Largo Plazo para Inversiones Productivas de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que constituye la segunda operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el Financiamiento de Inversiones Productivas y Sostenibles (BR-O0001), aprobada mediante Resolución DE-129/16 de fecha 12 de diciembre de 2016. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$750.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018)

LEG/SGO/CSC/EZSHARE-620307903-34220

Pipeline No.: BR-L1521