

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO FONDO GARANTIZADOR PARA INVERSIONES (FGI) DE EMERGENCIA PARA EL ACCESO AL CRÉDITO (FGI-PEAC)

(BR-L1559)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Maria Netto (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Daniel Fonseca (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno; Luciano Schweizer, Rafael Cavazzoni Lima, María Carmen Fernández Díez, Isabelle Braly-Cartillier, Eduardo Sierra, Rodrigo Pereira Porto, Claudia Márquez, Cecilia Bernedo y Fanny Porras (IFD/CMF); Oscar Mitnik y Jacqueline Bueso-Merriam (SPD/SDV); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Mario Ricardo Castaneda, Leise Villela y Karina Miriam Díaz Briones (VPC/FMP); Juliana Bettini y Octavio Damiani (CSD/RND); Raúl Rodríguez (INE/TSP); Guilherme Piereck (INT/TIN); Arturo Alarcón y Carlos Echeverría (INE/ENE); Christiaan Gischler (INE/INE); Diego Cortes Arce (CSC/CSC); Marcia Groszmann Faria (INO/FLI); Daniel Hincapie (ORP/REM); y Fernando Pacheco Machado Dias y José Luiz Rossi Junior (CSC/CBR).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, 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.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	13
C. Indicadores claves de resultados.....	14
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	15
A. Instrumentos de financiamiento	15
B. Riesgos ambientales y sociales	15
C. Riesgos fiduciarios.....	16
D. Otros riesgos y temas claves	16
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	16
A. Resumen de los arreglos de implementación	16
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	19

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (formato simplificado)

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Monitoreo y Evaluación Simplificado (PME)
EER#2	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Racionalidad de Viabilidad Económica
EEO#2	Diagnóstico de la Problemática de la MiPyME
EEO#3	Referencias Bibliográficas
EEO#4	Diagrama de Flujo Operacional del Programa
EEO#5	Brasil: Vulnerabilidad de Sectores Productivos Ante Expansión del COVID-19
EEO#6	Reglamento Operativo del Programa (ROP)
EEO#7	Presentación Programa de Emergencia de Acceso al Crédito (FGI-PEAC)
EEO#8	Resumen Principales Medidas de Política Económica, Monetaria y Financiera de Cara a la Emergencia Causada por la Pandemia Global COVID-19 en Brasil
EEO#9	BRASIL: Fundos de Aval como Mecanismo de Garantía para Micro, Pequeñas e Médias Empresas
EEO#10	Filtro de Política de Salvaguardias (SPF)

ABREVIATURAS	
AF	Agentes Financieros
ALC	América Latina y el Caribe
BB	<i>Banco do Brasil</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CEF	<i>Caixa Econômica Federal</i>
CEPAL	Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe
CGU	Contraloría General de la Unión
FAMPE	Fondo de Aval a las Micro y Pequeñas Empresas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FGI	Fondo de Garantía de Inversiones
FGO	Fondo de Garantía de Operaciones
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas</i>
IFA	Informes Financieros Auditados
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
IPEA	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
MARVIM	<i>Modelo Automatizado em R de Verificação de Impacto</i>
ME	<i>Ministério da Economia</i>
MiPE	Micro y Pequeñas Empresas
MiPyME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NDB	<i>New Development Bank</i>
OMS	Organización Mundial de la Salud
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEAC	Programa de Emergencia de Acceso al Crédito
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Informes de Monitoreo de Progreso, por sus siglas en inglés
PRONAMPE	Programa Nacional de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
PyME	Pequeñas y Medianas Empresas
RAIS	<i>Relação Anual de Informações Sociais</i>
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeña Empresas
SGC	<i>Sociedades Garantidoras de Crédito</i>
TIR	Tasa Interna de Retorno
VPN	Valor Presente Neto
VPP	Vida Promedio Ponderada

RESUMEN DEL PROYECTO
BRASIL
PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO FONDO GARANTIZADOR PARA INVERSIONES (FGI)
DE EMERGENCIA PARA EL ACCESO AL CRÉDITO (FGI-PEAC)
(BR-L1559)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República Federativa del Brasil			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor:			Período de desembolso:	1 año
<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i> (BNDES)			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$ millones)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
			Comisión de crédito:	^(c)
BID (Capital Ordinario):	200	100	Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 años
Total:	200	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general del programa es apoyar la supervivencia de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) frente a la crisis generada por el COVID-19, como sostén del empleo en Brasil. El objetivo específico es apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las PyME.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) presentación de evidencia de que el Prestatario y el Organismo Ejecutor (OE) hayan aprobado y haya entrado en vigor el Reglamento Operativo del Programa (ROP), de conformidad con un borrador previamente acordado con el Banco; y (ii) presentación de evidencia de que el Prestatario haya suscrito un contrato subsidiario con el BNDES, relacionado al aporte de los recursos al FGI-PEAC y la ejecución de las actividades del programa, de conformidad con un borrador previamente acordado con el Banco (¶3.6).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) 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 correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Antecedentes.** El Gobierno de Brasil decretó estado de emergencia ante la amenaza de la enfermedad COVID-19 el 4 de febrero de 2020¹, anticipándose a lo que sería reconocido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuando declaró la enfermedad como una pandemia, causada por el virus novel-Coronavirus o Sars-Cov2 que afecta las vías respiratorias². A la fecha de 18 de septiembre de 2020, según la OMS se registraban más de 30 millones de casos confirmados en 216 países, áreas y territorios, que han resultado en cerca de 943.433 muertes, siendo 4.419.083 casos y 134.106 muertes en Brasil³. Además, según la OMS, el país se encuentra en el nivel 4 de 5 en cuanto a su nivel de preparación y capacidad para manejar eventos de salud pública⁴. En el conjunto de América Latina y el Caribe (ALC) se han reportado más de 8.643.991 casos confirmados de COVID-19, en todos los países de la región de ALC y 326.234 fallecidos. Desafortunadamente, la situación en Sudamérica preocupa cada vez más. La región se ha convertido en el nuevo epicentro de la enfermedad, según declaró recientemente la OMS⁵. Brasil es el segundo en número de afectados en el mundo y el país más afectado de la región. Se espera que el número de casos y el número de muertes siga aumentando.
- 1.2 **Contexto macroeconómico y/o social.** La situación global ha experimentado un cambio radical. Como consecuencia de ello, la economía mundial se dirige a una recesión, con la perspectiva de una fuerte caída del producto, de la renta, y un aumento del desempleo a corto plazo⁶. Los impactos económicos del COVID-19 se presentarán por varios canales y en distintos momentos. En primer lugar, y asociado con la prioridad de salvar vidas en el muy corto plazo, están los costos directos, relacionados con la respuesta del sector salud. En segundo lugar, se encuentran los costos asociados con los cambios en el comportamiento de las personas, necesarios para “aplanar la curva” de progresión de COVID-19 y contribuir así a salvar vidas. Estos comportamientos pueden deberse a mandatos gubernamentales (cierre de escuelas, cancelación de eventos públicos, etc.), a decisiones de las empresas y otras instituciones (establecer teletrabajo, ajustar niveles de producción, etc.), y decisiones de consumidores (resultado de reducir el contacto social).
- 1.3 Estos cambios de comportamiento llevarán a una contracción económica muy significativa, con manifestaciones inmediatas y efectos que se mantendrán por un plazo mayor, incluso cuando la emergencia sanitaria haya pasado. En esta línea,

¹ El Ministro Salud declaró “Emergencia en Salud Pública de Importancia Nacional” por intermedio de [Portaria 188, del 3 de febrero de 2020](#), que entró en vigencia un día después una vez publicada. El estado de calamidad pública fue reconocido por el [Decreto Legislativo 6, del 20 de marzo de 2020](#), en los términos de la solicitud presidencial ([Mensaje 93, del 18 de marzo de 2020](#)).

² Ver [Alocución de Apertura](#) del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19, celebrada el 11 de marzo de 2020.

³ Ver [WHO COVID-19 Situation Dashboard](#) (18 de septiembre de 2020) y [Painel Coronavirus, Ministério de Saúde](#) (18 de septiembre de 2020).

⁴ [WHO COVID-19 Country Preparedness and Response Status for COVID-19](#), marzo 2020.

⁵ Ver [Media Briefing](#) (22 de mayo de 2020).

⁶ Fondo Monetario Internacional (FMI), [The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression](#), abril 2020.

desde una perspectiva macroeconómica, además de la contracción de la demanda interna, la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) considera que hay al menos cinco canales de transmisión para los impactos de la crisis en la economía de la región⁷: (i) disminución de la actividad económica de los principales socios comerciales que impactará la demanda de exportaciones; (ii) caída en la demanda por servicios de turismo; (iii) interrupción de las cadenas globales de valor; (iv) caída en precios de productos básicos; y (v) empeoramiento de las condiciones financieras. A nivel micro, se espera que la pandemia y las restricciones asociadas perjudiquen a empresas de todos los tamaños a medida que sus ingresos se ven afectados. Un estimado de más del 50% de las empresas a nivel mundial están pronosticando un impacto negativo en los ingresos y beneficios para 2020 y casi un 80% de los consumidores latinoamericanos planean gastar menos en 2020⁸.

- 1.4 En este contexto, la pandemia de COVID-19 está exponiendo a Brasil a un desafío sin precedentes⁹: si bien la economía brasileña se enfrenta a la crisis en un momento en que lograba una cierta reanudación gradual de crecimiento¹⁰, se anticipa que los efectos económicos del COVID-19 tendrán un impacto severo¹¹. El informe Focus¹² proyecta una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 5,66% en 2020. Aunque el impacto de la recesión repercutirá en toda la economía, se espera que las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME) del país sean las más afectadas porque tienden a ser parte de sectores cuyo trabajo requiere interacciones personales y por contar con menor reserva de efectivo y, por lo tanto, las MiPyME enfrentan un mayor riesgo de pasar de falta de liquidez a insolvencia. Como las MiPyME tienen una función importante en la generación del empleo en el país, particularmente por emplear personas de más bajo ingreso, dicha situación ha tenido destaque en la respuesta de la política pública brasileña a la crisis impuesta por el COVID-19¹³. La política económica ha respondido a la perspectiva del aumento del desempleo y a la caída de la renta con la adopción

⁷ Comunicado de CEPAL, marzo 2020.

⁸ Muniz, J. et al., *Boston Consulting Group*, "COVID-19 ameaça fechar pequenas empresas na América Latina", abril 2020.

⁹ Banco Mundial (BM), [COVID-19 no Brasil: Impactos e Respostas de Políticas Públicas](#), 2020.

¹⁰ Los datos de actividad económica indicaban a partir del 2018 que el proceso de recuperación de la economía brasileña había ganado cierta tracción: los cambios en la política fiscal habían reducido el crecimiento de la deuda del sector público y mejorado las perspectivas de su trayectoria futura; para enero de 2020, se pronosticaba que la deuda alcanzaría el 78,2% del PIB en 2020 y luego disminuiría, alcanzando el 67,3% en 2028. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, [Carta de Coyuntura](#), 2019; y Tesoro Nacional del Brasil, [Informe de Proyecciones de la Deuda Pública](#), 2019.

¹¹ Utilizando un modelo interregional dinámico de equilibrio general computable, se empieza a estimar con mayor precisión los impactos económicos causados por el COVID-19 en Brasil. En un estudio liderado por Porse et al. (2020), se consideran dos escenarios de simulación. El primer escenario considera dos canales de transmisión sobre el sistema económico: *shock* en la oferta de trabajo debido a las tasas de morbilidad y mortalidad causadas por la pandemia; y el paro temporal de las actividades económicas durante dos meses debido al aislamiento social. El segundo escenario agrega los efectos de las medidas gubernamentales a nivel federal de estímulo fiscal adoptadas para contrarrestar el impacto de COVID-19 en la economía brasileña. Los resultados indican, para 2020, una reducción del 1,87% en la tasa de crecimiento del PIB nacional en el Escenario 1 y una disminución del 1,21% en el Escenario 2. Las medidas gubernamentales a nivel federal evaluadas en este estudio contribuyen a mitigar alrededor de 35% de la caída proyectada en la tasa de crecimiento del PIB. Universidad Federal de Paraná, [Impactos Económicos de COVID-19 en Brasil](#), abril 2020.

¹² [Informe Focus](#), agosto 2020.

¹³ BM, [COVID-19 no Brasil: Impactos e Respostas de Políticas Públicas](#), 2020.

de medidas monetarias y fiscales¹⁴. En el primer caso, se redujo la tasa de interés, la alícuota del depósito compulsorio bancario y se adoptaron medidas para la expansión del crédito y aumento de la liquidez con la flexibilización temporal de las reglas prudenciales¹⁵. En segunda instancia, se movilizaron medidas que ya superan el equivalente a 10% del PIB¹⁶ para reducir el impacto negativo de la crisis en la renta, especialmente de las personas más pobres, en el empleo y, en la medida de lo posible, en la producción y la situación de las MiPyME del país¹⁷. Para los aspectos generales de la intervención, ver [EEO#2](#).

- 1.5 **Limitaciones actuales de acceso a financiamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) en Brasil.** En toda ALC, el apoyo al sector de las MiPyME se considera de especial importancia frente a la crisis descrita. En Brasil, la respuesta a la crisis causada por COVID-19 ha resultado en la creación de programas dedicados exclusivamente a solventar el problema del acceso a crédito por parte de las MiPyME. El Programa Nacional de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (PRONAMPE)¹⁸, dedicado a las Micro y Pequeñas Empresas (MiPE) cuenta con el apoyo del Fondo Garantizador de Operaciones (FGO), administrado por el *Banco do Brasil* (BB). Por su parte, el Programa de Emergencia de Acceso al Crédito (PEAC)¹⁹, dedicado a las PyME, cuenta con el apoyo del Fondo de Garantía de Inversiones (FGI), administrado por el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) (§1.16). En este caso particular y, tomando en cuenta que el Gobierno Federal ha solicitado el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar la implementación del FGI-PEAC, el presente documento se enfocará en el apoyo a las PyME afectadas por el COVID-19.
- 1.6 Las PyME son importantes para la economía brasileña, agrupando 40,3% de los puestos de trabajo y 34% de los salarios, de acuerdo con datos de la *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS)²⁰. Sin embargo, las PyME enfrentan significativos obstáculos para su crecimiento que inhiben su desarrollo, particularmente en lo referente a su acceso a financiamiento²¹. Mientras que Brasil se clasifica entre los 55 mejores países de un total de 141 observados en el pilar del desarrollo del sistema financiero de acuerdo con el Foro Económico Mundial²², se posiciona en el rango 103 entre 141 países en cuanto al financiamiento de las PyME. Según el índice de desarrollo de mercados financieros²³, Brasil se sitúa por debajo de la media, ocupando el puesto 92 entre 137 países. Según el reporte de [Doing Business](#) del BM, Brasil ocupa el puesto 105 en la categoría "Obtener Crédito", de una lista de 190 países.

¹⁴ *Banco Central do Brasil* (BACEN), [Resumen de Medidas Adoptadas](#), 2020.

¹⁵ BACEN, [Banco Central inyecta R\\$135.000 millones en la economía](#), 2020.

¹⁶ FMI, [Economic Policy in Latin America and the Caribbean in the Time of COVID-19](#), 2020.

¹⁷ IPEA, [Informe de Coyuntura](#), 2020.

¹⁸ [PRONAMPE](#).

¹⁹ [PEAC](#).

²⁰ Los valores consideran establecimientos del sector privado con hasta 249 empleados, que corresponden a PyME según la clasificación del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas* (IBGE).

²¹ Ambrozio, A. et al., "Credit Scarcity in Developing Countries: An Empirical Investigation using Brazilian Firm-level Data", *Economia*, Vol. 18, N° 1, 2017.

²² Foro Económico Mundial, "The Global Competitiveness Report 2019", 2020.

²³ Foro Económico Mundial, "Global Competitiveness Index 2017-18", 2018.

- 1.7 El problema del acceso a financiamiento de las PyME en Brasil tiene origen en dos factores: (i) las características del sistema financiero local, que está altamente concentrado²⁴ y donde se observan, en general, escasa asequibilidad del servicio financiero prestado y relativa ineficiencia de las instituciones financieras²⁵; y (ii) la percepción de riesgo atribuida a las PyME, desde el punto de vista de las instituciones financieras, considerando: (a) las limitaciones en la disponibilidad y fiabilidad de la información de las empresas para la toma de decisiones; (b) la reducida escala de las transacciones, lo que implica costos mayores para atender al segmento; y (c) la carencia de activos que disponen las empresas para poder disponer de colateral como garantía de los financiamientos²⁶. Como consecuencia de lo anterior, el racionamiento del crédito puede obstaculizar los procesos de inversión para ampliar la capacidad de producción o realizar innovaciones y, en casos más extremos, incluso puede implicar el cierre de las firmas y la consecuente pérdida de puestos de trabajo. Además, el escaso desarrollo de las PyME desincentiva la conformación de nuevos negocios y la posibilidad de contar con un mayor número de empresas dinámicas en la economía.
- 1.8 Dicha problemática tiende a ser más drástica y negativa en momentos de crisis económica, como la que se presenta por la pandemia de COVID-19. Las instituciones financieras, como otros agentes de mercado, toman decisiones considerando sus necesidades de liquidez. En particular, al definir sus estrategias para la conformación de sus carteras, las instituciones financieras enfrentan el desafío de buscar un equilibrio entre liquidez y rentabilidad. La liquidez es más apreciada en momentos de mayor incertidumbre (en detrimento de la rentabilidad); mientras la rentabilidad (y mayor propensión al riesgo) es apreciada cuando hay menor incertidumbre percibida. Las instituciones financieras tienden a tener un comportamiento procíclico: en la fase de crecimiento económico, tienden a acomodar la demanda de crédito de las PyME (asumen un riesgo mayor, basando su expectativa de mayor rentabilidad en el supuesto continuo crecimiento de ganancias e ingresos), mientras que en la fase de desaceleración económica, la preferencia por la liquidez resulta en un racionamiento del crédito, precisamente en el momento en que las PyME necesitan recursos para mantener sus operaciones y/o refinanciar sus deudas²⁷.
- 1.9 La evolución de la cartera de crédito a la PyME en Brasil durante la reciente recesión económica entre 2015 y 2018²⁸ ilustra lo anterior. El sistema financiero brasileño ha disminuido su exposición crediticia mensual a la PyME de alrededor

²⁴ El sistema está altamente concentrado, con las cinco mayores instituciones bancarias (RC5) representando el 79,5% de los activos totales, el 82,9% de los depósitos y el 82,2% del total de operaciones de crédito del país (BACEN, 2019). La alta concentración del sistema financiero tiende a dar lugar a tasas de interés más altas como resultado de una menor competencia. También se ha argumentado que una mayor competencia reduce la probabilidad de que un país sufra una crisis bancaria sistémica, dada la relación positiva entre la concentración y la fragilidad bancaria. Boyd y De Nicolò, "*The Theory of Bank Risk Taking and Competition Revisited*", 2005 y [EEO#9](#).

²⁵ El costo del financiamiento a las PyME cobrado por las instituciones financieras en Brasil es considerablemente alto (34,7%) que los costos equivalentes en México (9,1%), Chile (4,3%) y Colombia (3,9%).

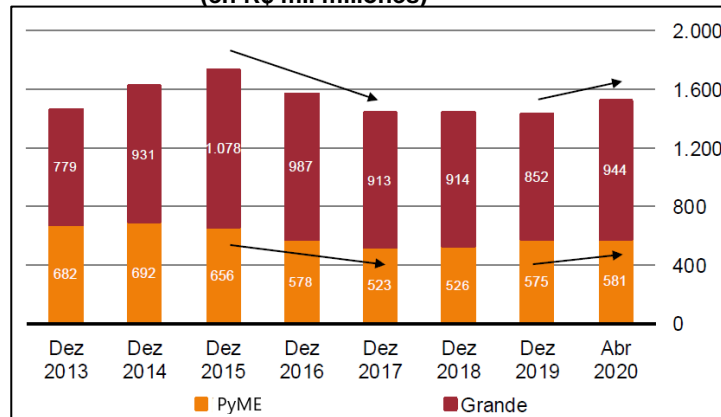
²⁶ Barboza, R., et al., "*O BNDES e as micro, pequenas e médias empresas*", BNDES, Textos para Discussão N° 146, 2019.

²⁷ Penido de Freitas, M.C., "*Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito*", 2009.

²⁸ El crecimiento del PIB (% anual) de Brasil fue de -3,5% (2015), -3,3% (2016), 1,06% (2017) y 1,11% (2018) (ver: BM).

de R\$692.000 millones (US\$128.000 millones) en el 2014, hacia a aproximadamente R\$526.000 millones (US\$97,400 millones) en el 2018 (ver Figura 1). Sin embargo, la exposición a las grandes empresas se ha incrementado inicialmente, reduciéndose hasta el piso de R\$914.000 millones (US\$169.000 millones) en el 2018. Con la perspectiva de retomada de la economía en el 2019, el saldo de crédito de las PyME volvió a crecer hasta abril 2020, pero lo hizo en menor proporción que lo de las grandes empresas²⁹.

Figura 1. Evolución del saldo de crédito en Brasil por tamaño de empresa (2013-2020)
(en R\$ mil millones)



Fuente: [BACEN](#).

1.10 Si bien se espera que las restricciones asociadas a la pandemia afecten a empresas de todos los tamaños, el sector de las PyME es especialmente sensible a las limitaciones impuestas y a la consiguiente recesión (¶1.8 y ¶1.9), y deberá enfrentar importantes consecuencias tanto en el corto como en el largo plazo. Por ejemplo, debido al shock de demanda esperado, se estima que entre un 20% y 25% de los establecimientos comerciales tradicionales caigan en riesgo de cerrar sus actividades³⁰. En particular, según una reciente encuesta sobre el impacto de COVID-19 en pequeños negocios en Brasil³¹, 88,9% de los empresarios reporta caídas en sus ingresos, del orden del 69% en promedio, en comparación con una semana normal. Además, un 58,9% indica que interrumpió temporalmente su funcionamiento, y cerca del 68,1% indica necesitar financiación para mantener la empresa funcionando sin reducir el número de empleados. Aún más importante, ya en el ámbito de la pandemia, al menos 51,4% de las PyME que han buscado financiamiento han sido rechazadas³².

1.11 Lo anterior evidencia que momentos de crisis como el presente se caracterizan por una escasez general de liquidez y alternativas de financiación. El desequilibrio rápido y agudo entre las necesidades de financiamiento y la disponibilidad de crédito que altera los precios relativos de éste y, asociado con una mayor percepción del riesgo, limita el acceso al financiamiento. Cuando el mercado no responde, el gobierno debe actuar a través de medidas que fomenten y suplanten

²⁹ Campos Neto, R., "Novas Medidas de Combate aos Efeitos da COVID-19", BACEN, junio 2020.

³⁰ Muniz, J. et al., "COVID-19 Ameaça Fechar Pequenas Empresas na América Latina", Boston Consulting Group, abril 2020.

³¹ Servicio Brasileño de Apoyo a las MiPE (SEBRAE), Fundação Getúlio Vargas Projetos, "Crédito no Brasil para MPEs em tempo de COVID-19", mayo 2020, y [EEO#2](#).

³² Ibid.

la falta de liquidez y reduzcan el riesgo percibido por las instituciones financieras, particularmente en lo que corresponda al segmento de las PyME³³.

- 1.12 En este contexto, aunado a los esfuerzos de Brasil para la liberación de liquidez para el sector financiero, un mecanismo de garantía permitiría mitigar el riesgo asociado a las PyME a fin de incentivar que los Agentes Financieros (AF) participen con mayor intensidad en un portafolio de crédito para dicho segmento, y así asegurar que el sector financiero privado contribuya directamente a la estabilización y recuperación del sector productivo. El disponer de una garantía provee tres beneficios contundentes: (i) las PyME podrían disponer del flujo de caja de un financiamiento que les permita viabilizar su negocio en el mediano plazo; (ii) los AF podrían disponer de un instrumento que mitigue el riesgo asociado a segmento de las PyME, incidiendo en un menor requerimiento de aprovisionamiento y viabilizando la continuidad y potencial profundización de dicha cartera; y (iii) la economía en general se podría beneficiar mediante la continuidad en la actividad de la PyME en el mediano plazo, disponiendo de los beneficios en la seguridad social al disminuir el impacto de cierre de firmas y pérdida de empleo y creando las condiciones habilitadoras para facilitar una recuperación más acelerada de la economía.
- 1.13 **Retos y avances.** Las PyME se encuentran sometidas a la problemática de buscar salvaguardar su sostenibilidad financiera en el corto plazo ante un escenario de suspensión temporal de sus actividades como consecuencia de la pandemia. Si bien ya la carencia de financiamiento era un tema estructural en tiempos ordinarios, la coyuntura de la crisis económica generada por la pandemia ha ocasionado una situación aún más apremiante para las firmas. El desafío, entonces, será de proteger el sector productivo de Brasil afectado por las dificultades económicas asociadas a la crisis del COVID-19, para mantener operando al mayor número posible de las PyME, que eran comercialmente viables previo a la crisis, así como de apoyar la recuperación de aquellas que puedan seguir funcionando con normalidad con el apoyo de financiamiento.
- 1.14 El gobierno brasileño viene implementando medidas que buscan atenuar el impacto económico de la crisis en el sector productivo³⁴. El gobierno, particularmente el BACEN, ha sido bastante contundente en su apoyo a la economía y al sector productivo en específico. Por un lado, el Banco Central coordina la inyección de casi US\$130.000 millones en el sistema financiero para aumentar su capacidad de préstamo. Asimismo, los bancos públicos, principalmente las entidades federales: BNDES, *Caixa Econômica Federal* (CEF) y Banco do Brasil, así como otras instituciones de crédito subnacionales han aprobado programas de crédito en carácter de urgencia para enfrentar la crisis del COVID-19. El BNDES, en particular, anunció dos paquetes de [medidas de emergencia ante el COVID-19](#). Si bien en primera instancia, el objetivo de estas medidas busca proporcionar la liquidez financiera, también es necesario dirigir el apoyo hacia facilitar la mitigación de riesgo financiero y la renegociación de operaciones de crédito, a fin de promover una reanudación más rápida de la

³³ De Paula, L. et al., “*Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais*”, 2013.

³⁴ [EEO#8](#) y BM, [Map of SME-Support Measures in Response to COVID-19](#), 2020.

actividad por parte de los AF y contribuir a mantener la solidez del sistema bancario³⁵.

- 1.15 En este sentido, los fondos de garantía existentes en Brasil, que actúan como mecanismos para otorgar garantías complementarias a la contratación de operaciones de crédito por parte de empresas con los AF, se tornan claves en la formulación de la política pública frente a la crisis del COVID-19. Históricamente el Gobierno de Brasil, consciente de la necesidad de abordar la percepción de riesgo de las instituciones financieras frente a las MiPyME, ha impulsado varios mecanismos de garantías de crédito, tanto a nivel nacional como subnacional (ver [EEO#9](#)). Entre las varias iniciativas, se resaltan cuatro fondos de garantía: (i) FGI, administrado por el BNDES; (ii) FGO, administrado por el BB; (iii) Fondo de Aval a las MiPE (FAMPE), administrado por el SEBRAE; y (iv) las *Sociedades Garantidoras de Crédito* (SGC), administradas por entidades privadas en contextos regionales específicos. Dichos fondos han sido conformados con recursos públicos y privados y tienden a fomentar el financiamiento a segmentos específicos de empresas que tienen dificultades para acceder al crédito debido a que no tienen suficientes garantías para contratar operaciones de crédito. La garantía se otorga mediante un endoso formalizado por el fondo y garantiza parte de la financiación. Ante la eventualidad que la empresa que tomó el préstamo se encuentre en mora, el fondo honrará la parte del financiamiento garantizado a la institución financiera y se convertirá en el nuevo acreedor³⁶.
- 1.16 Como se indica anteriormente (§1.5), para poder tratar de complementar las medidas de oferta de crédito en respuesta a la crisis del COVID-19 con mecanismos de mitigación de riesgo financiero, el gobierno ha seleccionado el FGO y FGI para estructurar dos nuevas iniciativas como respuesta a la crisis. De un lado se ha estructurado el PRONAMPE³⁷, dedicado a las MiPE, como vehículo nuevo sobre la base del FGO administrado por el BB. Por otro lado, se ha creado el PEAC³⁸, dedicado a las PyME, que se estructura como una nueva facilidad de garantía para atender la emergencia bajo el FGI, administrado por el BNDES. El FGI-PEAC, mecanismo de garantía, que se propone apoyar mediante esta nueva operación financiada con recursos del BID (ver [EEO#7](#)), tiene una naturaleza privada, activos segregados y recursos propios, y cumple con la función de ampliar el acceso al crédito para que las PyME puedan contar con capital de trabajo mediante garantías que mitigan el riesgo para las instituciones financieras. Mediante el FGI-PEAC, sustentado en la Ley 14.042/2020, el Gobierno de Brasil se propone aportar hasta R\$20.000 millones (US\$3.700 millones)³⁹ para otorgar garantías a los AF acreditados para actuar con el PEAC – AF que dispongan de liquidez, pero cuyo apetito para colocar y mantener una cartera de crédito para las PyME se ha visto afectada por la crisis económica generada por la pandemia.

³⁵ Esto incluye medidas tanto con relación al diferimiento de pago de deudas, reestructuración y reprogramación, y nuevas líneas de crédito en condiciones concesionales, como apoyo a las instituciones financieras a través de garantías y márgenes para requerimientos de capital.

³⁶ Santos, Carlos A. *"Mecanismos de Mitigação de Risco para Promover o Acesso das PMEs ao Crédito Produtivo"*, ABDE/BID, 2016.

³⁷ [PRONAMPE](#).

³⁸ [PEAC](#).

³⁹ Este es un techo legal. A la fecha, el presente programa (US\$200 millones) se constituiría en el primer aporte comprometido.

- 1.17 El aporte del Gobierno de Brasil al FGI para la conformación del FGI-PEAC se hará en una cuenta segregada, ya que a diferencia del FGI, el FGI-PEAC está destinado a préstamos de capital de trabajo en respuesta a la crisis para el segmento de PyME. Todas las instituciones financieras, públicas y privadas, serán elegibles para obtener garantías en el ámbito del FGI-PEAC hasta el 31 de diciembre de 2020, desde que tengan un rating externo mínimo BBB- nacional y cumplan con un análisis legal por parte del BNDES, o un límite de crédito para operar con el BNDES. Las PyME que reciban créditos de los AF deberán haber alcanzado ingresos brutos anuales entre R\$360.000 (US\$66.600) y R\$300 millones (US\$55,5 millones) en el 2019. El monto máximo aceptado para cada crédito que sea garantizado por el FGI-PEAC es de R\$10 millones (US\$1,8 millones). El FGI-PEAC garantizará 80% de los créditos, aceptando pérdidas hasta el 30% de la cartera de crédito de una institución financiera (*stop-loss*). Las operaciones de crédito tendrán entre 6 y 12 meses de gracia, entre 12 y 60 meses de plazo y un límite en la tasa de interés aplicada por las instituciones financieras.
- 1.18 **Resumen de problemática y solución propuesta.** Como se evidencia anteriormente, el sector financiero de Brasil sufre una serie de limitaciones para aportar todo el financiamiento que la PyME va a necesitar durante esta crisis en el corto plazo, a fin de asegurar la supervivencia inmediata de las PyME.
- 1.19 La intervención propuesta buscará complementar las iniciativas de financiamiento para enfrentar el problema de la percepción de crédito de los AF ante el deterioro en la calidad del portafolio de crédito de las PyME en Brasil. Para ello, el BID proveerá a la República Federativa de Brasil un préstamo de US\$200 millones, para un programa global de crédito, para que a través del FGI-PEAC se otorguen garantías a los AF que concedan créditos a PyME en el marco del FGI-PEAC. El programa buscará reducir las restricciones de acceso a crédito que enfrentan las PyME afectadas por la crisis del COVID-19 para apoyar su supervivencia y la preservación del empleo, lo que a su vez minimizará la carga sobre los sistemas de protección social y maximizará la velocidad de recuperación económica una vez superada la emergencia sanitaria.
- 1.20 El análisis de vulnerabilidad realizado por el Banco y consensado con el país⁴⁰, concluye que las ramas de actividad de los sectores productivos que pueden considerarse de mayor vulnerabilidad en Brasil ante la crisis del COVID-19 incluyen, entre otras, la agroalimentaria, maquinaria y equipos, comercio minorista, transporte de pasajeros y carga, turismo y energía. Este diagnóstico toma en consideración los sectores que presentan una mayor probabilidad de verse afectados en términos de pérdidas de empleo en función de la posible materialización de los siguientes riesgos identificados ante la crisis del COVID-19: (i) factores de contracción de la oferta (como limitaciones al uso del factor trabajo, insuficiencia en la cantidad y calidad de insumos variables,

⁴⁰ [EEO#5](#). Para interpretar los resultados de este análisis de vulnerabilidad, deben tenerse en cuenta dos consideraciones: (i) se estima que la muestra (recolectada hasta el 23 de abril) ya se encuentra afectada por el impacto del COVID-19 en la actividad económica, por lo que una calificación de baja vulnerabilidad no representa una situación de normalidad; y (ii) el índice global no debe tomarse como una medida de priorización de necesidades de financiamiento de los sectores analizados, considerando también otros factores y necesidades de financiamiento inherentes a los sectores mismos, tal como se presenta en el [EEO#2](#) (Cuadro 4).

aumentos en los costos de factores de producción, disrupciones en la cadena de valor, entre otros); (ii) factores de contracción de la demanda (como los cambios en los comportamientos y preferencias del consumo, restricciones de liquidez de demandantes, reducción en la demanda de exportación, entre otros); (iii) factores financieros (como retraso e interrupción en los ciclos de pago, reducción o interrupción de financiamiento, incremento en los costos de financiamiento), y patrimoniales (reducción en el valor de activos y acumulación de pasivos); y (iv) otros riesgos sistémicos y del entorno regulatorio (incertidumbre institucional y legal e inestabilidad política y social).

- 1.21 El programa mantendrá un enfoque multisectorial que responderá a la demanda identificada en el FGI-PEAC y alineándose con los sectores identificados como vulnerables. El análisis preliminar de la composición sectorial de la cartera del FGI, tomando como unidad de análisis aproximada una cartera artificial construida a partir de aquellas empresas apoyadas en 2019 y 2020 por el FGI que podrían ser elegibles para el FGI-PEAC es consistente con los sectores identificados por el análisis de vulnerabilidad (ver [EEO#1](#)). Por ejemplo, en las garantías totales entre enero de 2019 y marzo de 2020, se observa una participación mayoritaria de sectores vulnerables para todos los portes de empresa. En las actividades de transporte y almacenaje, comercio, industria de transformación, construcción, agropecuarias, y de alojamiento y restauración, acumulan el 81% de la distribución. En general, estas ramas de actividad enfrentan todos riesgos asociados a la reducción de la demanda interna, junto con otros riesgos financieros y patrimoniales como la interrupción de ciclos de pagos, la acumulación de pasivos (alquileres y sueldos), y la reducción del financiamiento a corto, mediano y largo plazo y riesgos derivados de la oferta como las limitaciones en el uso de la fuerza de trabajo y la insuficiencia en cantidad y calidad de insumos, entre otros⁴¹.
- 1.22 **Experiencia del Banco.** El Banco cuenta con amplia experiencia en diseño de programas de globales de crédito con garantía soberana dirigidos a mejorar el acceso a financiamiento de las MiPyME a través de intermediarios financieros. Estos programas se han implementado tanto mediante líneas de financiamiento como fondos de garantía y en ciclos económicos expansivos, donde el apoyo se centra en el acceso a financiamiento de largo plazo para inversiones productivas, como en ciclos económicos recesivos, donde el apoyo se focaliza en que las MiPyME no pierdan acceso a liquidez para continuar con su actividad económica. En la última crisis financiera que afrontó la región en 2007, el Banco jugó un rol contra cíclico aumentando el monto y los mecanismos para atender la falta de acceso a crédito que sufrían las MiPyME de la región. Por ejemplo, en 2008 y 2009 se aprobaron programas de liquidez para la sostenibilidad del crecimiento económico⁴² con el fin de restablecer el acceso de sectores productivos a financiamiento de capital trabajo y comercio exterior, permitiendo compensar parcial y temporalmente las insuficiencias en los flujos de financiamiento a las MiPyME que trajo consigo la crisis financiera internacional. Con el mismo objetivo de estimular la oferta de crédito dirigida a financiar sectores productivos, en el periodo posterior a la crisis (2009-2013) se aprobaron líneas de crédito

⁴¹ [EEO#5](#).

⁴² En 2008, el BID creó el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (GN-2492-3), dentro de la categoría de préstamos de emergencia.

- contingente⁴³ para suministro de liquidez al sistema financiero, programas globales de crédito multisectorial y, mayoritariamente, programas específicos de financiamiento productivo a las MiPyME.
- 1.23 En particular, el Banco tiene experiencia en diversos países de la región apoyando fondos públicos de garantía de crédito que tienen, al igual que el FGI-PEAC, el objetivo de mejorar el acceso a financiamiento de la PyME a través de garantías de AF que ofrecen crédito en la economía. Entre los programas de acceso a financiamiento de la MiPyME aprobados por el Banco que cuentan con componentes dedicados a crear o apoyar fondos de garantía de crédito para las MiPyME, se destacan: Argentina ([1914/OC-AR](#)), Barbados ([3390/CH-BA](#)), Chile ([4272/OC-CH](#)), Haití ([2416/GR-HA](#)), Jamaica ([4115/OC-JA](#)), Nicaragua ([3042/BL-NI](#)), y Paraguay ([3354/OC-PR](#))⁴⁴.
- 1.24 Adicionalmente, en Brasil, el Banco ha apoyado intervenciones con carácter multisectorial destinadas a inversiones de capital y aumento de productividad de las MiPyME con el BNDES, incluyendo el programa [2236/OC-BR](#) y, recientemente el [4672/OC-BR](#), en el marco la CCLIP [BR-O0001](#), pronto a comenzar su ejecución. 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 Banco respalda a las MiPyME en Brasil⁴⁵. 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. Asimismo, existen diversos estudios⁴⁶ que han constatado que el acceso de las MiPyME a las líneas de crédito público brasileñas tiene un impacto positivo significativo en el empleo y los ingresos brutos de las firmas.
- 1.25 **Lecciones aprendidas.** El Banco cuenta con una extensa experiencia y ha generado amplio conocimiento en relación con el diseño e implementación de políticas de financiamiento a la MiPyME con un enfoque especial en determinados sectores o cadenas de valor. Para que las soluciones de política pública de mitigación de riesgo de crédito de las MiPyME sea efectivas, es crucial que los programas de garantías de crédito: (i) identifiquen la falla de mercado que se intenta subsanar; (ii) se diseñen para aportar la mayor movilización de crédito posible a la economía; (iii) fortalezcan la colaboración entre sectores público y privado para evitar distorsiones de mercado; (iv) cuenten con estrategias de comunicación y diseminación dirigidas al beneficiario final para explicar las ventajas del producto; (v) cuenten con capacidad institucional adecuada para una gestión rápida y ágil de la ejecución de las garantías; y (vi) existan sistemas de

⁴³ “Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo” bajo la “Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo” (GN-2667-2).

⁴⁴ En particular se destacan los mecanismos de asignación eficiente de las garantías como una de las principales herramientas para agilizar el crédito.

⁴⁵ *Uma Análise Comparativa das abordagens do BID no Apoio às PMEs: Analisando Resultados no Setor Industrial Brasileiro*, IDB, 2014. El análisis define a las MiPyME como empresas con entre 1 y 250 empleados. Comprende programas implementados en Brasil entre 2003 y 2012.

⁴⁶ De Negri, J., et al., *The Impact of Public Credit Programs on Brazilian firms*. IDB Working Paper Series N° 293, 2011; Machado, L., et al., *Avaliação de Impacto do uso do Cartão BNDES sobre o Emprego Formal nas Firms de Menor Porte*, BNDES, 2011; Albuquerque, B. et al., *Uma Solução Automatizada para Avaliações Quantitativas de Impacto: Primeiros Resultados do Modelo Automatizado em R de Verificação de Impacto (MARVIM)*, BNDES, Brasil, 2017.

recolección de datos que permiten la evaluación de la efectividad de los programas de garantía desde una óptica de política pública.

- 1.26 Las lecciones aprendidas del Banco han sido aplicadas al diseño de este programa de forma que: (i) la expansión de garantías impulse un rol contra cíclico en momentos de contracción de oferta de crédito; (ii) las características de mayor apalancamiento del programa de garantías de emergencia tenga un mayor impacto de movilización de crédito a la economía; (iii) la supervisión por parte del Organismo Ejecutor (OE) de las condiciones financieras en que se otorgan los recursos a los usuarios finales, eviten distorsiones de mercado y aseguren que la adicionalidad no se diluya; (iv) se considera la importancia de promocionar mayor acceso de las PyME a través de utilización efectiva de canales digitales, los cuales también deberán servir como forma de evitar cuellos de botella y demoras en la ejecución de las garantías que afecten la credibilidad y los beneficios del uso del instrumento; y (v) el OE recopile, gestione y mantenga los datos del programa en forma sistemática, de modo que los resultados puedan analizarse y seguir aprovechándose en intervenciones futuras⁴⁷.
- 1.27 La conformación del FGI-PEAC se basa en la trayectoria acumulada por el FGI, para adaptarse a las necesidades de emergencia para apoyar a las PyME. La eficacia en sí del FGI en relación con la financiación de las MiPyME ha sido demostrada a través de una serie de evaluaciones de impacto rigurosas que se pueden tomar como aproximación para el programa que se espera implementar en el FGI-PEAC^{48, 49}.
- 1.28 **Complementariedad con otros proyectos del Grupo BID.** Asimismo, al ofrecer garantías el programa es complementario a otras operaciones en preparación direccionadas a la oferta de crédito a través de operaciones de segundo piso para repuesta a la crisis del COVID-19, en particular un programa global de crédito de emergencia BID-BNDES de financiación de las MiPyME para la defensa del tejido productivo y el empleo en preparación por US\$750 millones (¶1.14), así como un proyecto con el BNDES por US\$750 millones que deberá entrar en ejecución en Brasil muy pronto ([4672/OC-BR](#)) y que se enfoca en ofrecer financiamiento de mediano y largo plazo para inversiones de capital de las MiPyME, de impulsar el análisis del impacto de estas inversiones en la productividad de las MiPyME y de diversificar los canales de financiamiento del BNDES a través del sistema de digitalización del [Canal MPME](#) y de innovaciones tecnológicas desarrolladas en colaboración con las Fintech. La intervención también es complementaria a las iniciativas bajo liderazgo del BID Invest en Brasil para atender a los requerimientos de financiación de MiPyME junto a las instituciones financieras privadas, en particular las operaciones [12948-02](#), [12979-01](#), [11843-02](#) y [12433-01](#). La

⁴⁷ Un conjunto más extenso y detallado de lecciones aprendidas extraídas de la experiencia del Banco en el sector, así como la extraída de la experiencia de otros multilaterales, la investigación academia, y otros actores relevantes en la confección de políticas públicas de apoyo a la PyME, se recogen en la sección IV del Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PyME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-7).

⁴⁸ Estas evaluaciones se caracterizan por el uso de microdatos, aplicando técnicas econométricas que buscan aislar el efecto causal del BNDES, es decir, separarlo de otros factores que también pueden afectar el desempeño de las empresas. El método más utilizado es comparar empresas con trayectorias similares antes del apoyo y la evolución en el tiempo de las apoyadas versus las no apoyadas, controlando las características observables.

⁴⁹ Barboza, R., et al., "O BNDES e as Micro, Pequenas e Médias Empresas", BNDES, Textos para Discussão, N° 146, 2019. Las cifras de crédito presentadas están basadas en información del BACEN.

complementariedad con estos programas busca apalancar sinergias que permitan incrementar el impacto de las intervenciones del Banco, consistente con la sostenibilidad fiscal mediante: (i) la temporalidad de las medidas para controlar su impacto de corto plazo sobre las finanzas públicas; y (ii) el apoyo en las condiciones financieras de las MiPyME para suavizar el costo de financiamiento y mantener el empleo, contribuyendo a la recuperación de la recaudación tributaria, así como también con otras iniciativas en preparación destinadas a atender necesidades originadas por la pandemia.

- 1.29 **Coordinación con otros organismos multilaterales y/o agencias de cooperación.** En adición a los recursos del presente programa, el Gobierno de Brasil y el *New Development Bank (NDB)* mantienen discusiones sobre un potencial préstamo por US\$500 millones para el FGI-PEAC⁵⁰, con objetivos y componentes similares a los propuestos en el presente programa. Se ha trabajado coordinadamente con el NDB durante las actividades de preparación del préstamo BID para asegurar una respuesta rápida y completa al Gobierno de Brasil en la estructuración y financiación de este programa a ser apoyado por ambas instituciones.
- 1.30 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de: (i) Inclusión Social e Igualdad, por medio de un enfoque que compagina la atención a las PyME y sectores más vulnerables; y (ii) Productividad e Innovación, por medio del apoyo al financiamiento productivo a la PyME. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) por medio del indicador de MiPyME financiadas. El programa es consistente con la Propuesta para la Respuesta del Grupo BID Frente al Brote Pandémico de la COVID-19 (GN-2996) al formar parte del apoyo a la defensa del tejido productivo y el empleo; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PyME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-7), que subraya la importancia de promover el acceso a financiamiento por parte del sector productivo. Finalmente, la operación se encuentra incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones 2020 (GN-2991-3).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.31 **Objetivos.** El objetivo general del programa es apoyar la supervivencia de las PyME frente a la crisis generada por el COVID-19, como sostén del empleo en Brasil. El objetivo específico es apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las PyME.
- 1.32 **Componente Único. Apoyo al financiamiento de las PyME.** Los recursos del programa se utilizarán para respaldar el otorgamiento de garantías por parte el FGI-PEAC para operaciones de crédito concedidas por los AF⁵¹ a las PyME en el contexto de la crisis del COVID-19. De tal manera, facilitará el acceso al crédito a las PyME por medio de la concesión de tales garantías y cumplirá con el propósito

⁵⁰ Este monto está sujeto a negociación y el préstamo del BID no está sujeto al programa del NDB y se procesa de manera independiente, en vista de que serán programas paralelos y complementarios.

⁵¹ AF regulados por el Banco Central y habilitados de acuerdo con el reglamento de operaciones del FGI-PEAC (ver [EEO#7](#)).

de apoyar a las PyME a superar problemas temporales de liquidez y puedan dar continuidad a su operación (ver [EEO#4](#)).

- 1.33 El programa se destinará a las PyME con un enfoque multisectorial y se realizarán desembolsos de acuerdo con la demanda, aunque se verifica que los beneficiarios de todas las líneas elegibles bajo el programa ya incorporan mayoritariamente a sectores identificados como vulnerables (§1.34), por lo que se considera el FGI-PEAC como un canal adecuado para atenderlos. Se espera que los recursos canalizados por el FGI-PEAC induzcan a los AF a conceder créditos que no concederían en ausencia de dicho fondeo. Por otra parte, los recursos del FGI-PEAC son utilizados por AF con mayor propensión a prestar a las PyME, no necesariamente bancos comerciales con la mayor cuota de mercado, resultando en una distribución de los recursos del FGI-PEAC por varios AF⁵².
- 1.34 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos de la operación serán los AF que reciban las garantías, y las PyME afectadas por la crisis del COVID-19 cuyos créditos serán garantizados con recursos del programa, que se estiman en torno a unas 1.250⁵³. Aunque el proyecto consiste en un apoyo multisectorial y la toma de créditos se hará sujeta a demanda, se comprobará que las líneas crediticias apoyadas por el programa proveerán amplia cobertura a los sectores más vulnerables, basado en la preparación del programa (ver [EEO#2](#)) y sustentado en la experiencia histórica del FGI. Adicionalmente, se espera beneficiar indirectamente al conjunto de las cadenas estratégicas en las que las empresas beneficiarias se integran. Finalmente, de manera indirecta, la comunidad en su conjunto se beneficiará gracias a la reducción del impacto en las rentas y el empleo, y a la sostenibilidad de los servicios y la oferta de productos asociados a la operación de las PyME beneficiarias que sobreviven.
- 1.35 En línea con la práctica habitual para instituciones financieras nacionales en Brasil, incluido el BNDES, y considerando la Ley 14.042/2020 que instituye el FGI-PEAC, el programa utiliza la definición de PyME⁵⁴ que las clasifica según su nivel de ingresos brutos anuales. De acuerdo con dicha clasificación, se entiende por PyME a aquellas con facturación entre R\$360.000 (US\$66.600) y R\$4,8 millones (US\$888.000) y entre R\$4,8 millones (US\$888.000) y R\$300 millones (US\$55,5 millones), respectivamente.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.36 **Resultados esperados.** Como impacto del programa se espera que la intervención apoye la sostenibilidad frente a la crisis del COVID-19 de las PyME medido como la diferencia en la evolución del empleo medio en las empresas apoyadas, con relación al grupo de control. Los indicadores de resultado del programa serán: (i) ratio entre la tasa de mora consolidada del

⁵² Barboza, R., et al., “O BNDES e as Micro, Pequenas e Médias Empresas”, BNDES, Textos para discussão, N° 146, 2019. El informe presenta evidencia de que algunos productos indirectos del BNDES tienen una concentración menor que el mercado de crédito y estimulan una mayor competencia.

⁵³ Debido a que los desembolsos están sujetos a la demanda, este número es meramente indicativo y ha sido calculado con base a las expectativas de demanda en el corto plazo, se prevé que el financiamiento sea en un rango de subpréstamos entre US\$120.000 y US\$200.000, ver [EEO#2](#).

⁵⁴ Incluyendo empresas, asociaciones, fundaciones de derecho privado y sociedades cooperativas, excepto las empresas de crédito, que han ganado, en el año civil 2019.

FGI-PEAC, a los 18 meses de comenzar el programa, y la tasa de mora consolidada del FGI tradicional; (ii) diferencia entre la supervivencia de las empresas apoyadas por el programa y el grupo de control; (iii) factor de apalancamiento de los recursos BID en la cartera FGI-PEAC; y (iv) monto de la cartera FGI-PEAC.

- 1.37 **Viabilidad económica.** La evaluación económica identifica los flujos de beneficios y costos generados por el programa. Los beneficios consisten en el valor económico de la reducción de las pérdidas de ingresos por ventas, los beneficios derivados de incremento de la tasa de supervivencia de las firmas y los beneficios de los empleos preservados gracias al programa. Una vez calculados y descontados al 12% los mencionados flujos, se obtienen unos beneficios de US\$38,74 millones y una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 18%. Adicionalmente, el análisis de sensibilidad muestra que el Valor Presente Neto (VPN) del programa se mantiene positivo ante una serie de modificaciones a los valores de los principales parámetros examinados (ver [EEO#1](#)).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 El monto total del programa propuesto será de US\$200 millones, y será financiado enteramente con un préstamo de recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco. La operación ha sido diseñada como un préstamo Global de Crédito, en el contexto del cual se financiará el otorgamiento de garantías para créditos otorgados a las PyME afectadas por la crisis del COVID-19. El período de desembolso será de 12 meses.

Cuadro 1. Costos estimados del programa (US\$)

Componente	Banco	%
Componente único. Apoyo al financiamiento de las PyME	200.000.000	100
Total	200.000.000	100

Nota: De acuerdo con la práctica habitual, los costos de administración, evaluación y auditoría del programa serán cubiertos con recursos administrativos del BNDES, como parte de su operativa normal.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.2 Por ser una operación de intermediación financiera a través de un fondo de garantía, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), Directiva B.13, esta operación no puede ser clasificada ex ante. Se realizó la debida diligencia ambiental y social en cumplimiento con la política "B.13": analizando los riesgos socioambientales potenciales del programa, el marco regulatorio aplicable y la capacidad del ejecutor a manejar dichos riesgos. Según los resultados de dicha debida diligencia esta operación es considerada como riesgo medio de Intermediación Financiera, por su tamaño y el número amplio de subproyectos a financiar. En vista de la naturaleza y la magnitud muy limitada de los posibles impactos socioambientales identificados para los subproyectos que se espera financiar (proyectos de pequeña escala para capital de trabajo o inversión a MiPyME), sólo serán elegibles los subproyectos de la Categoría "C". Los proyectos o actividades de Categoría "A" y "B" no serán elegibles.

- 2.3 No se financiarán garantías con recursos de la operación para créditos para actividades prevista en la Lista de Exclusión del programa (según se establece en detalle en los Anexos C y D del Informe de Gestión Ambiental y Social ([IGAS](#)) y los Anexos 1 y 2 del [ROP](#)). En el marco del programa sólo serán elegibles las garantías relativas a créditos destinados a sectores de mayor riesgo (tales como agricultura, silvicultura, industria química, entre otros) de hasta un monto máximo de US\$500.000 y para cualquier sector de hasta US\$1.000.000.
- 2.4 Asimismo, los riesgos e impactos socioambientales potenciales que se identificaron para el programa son de magnitud baja y se manejan con la aplicación de un Sistema de Administración de Riesgos Ambientales y Sociales (“SARAS del Programa”) que se integrará al [ROP](#) y el [IGAS](#)).

C. Riesgos fiduciarios

- 2.5 El Banco tiene amplia experiencia con el BNDES. En 2020, durante la preparación de un préstamo global de crédito de financiación de la MiPyME para la defensa del tejido productivo de empleo (¶1.28), el Banco actualizó el análisis de capacidad institucional de BNDES, que ha demostrado que BNDES preserva su alta capacidad técnica, con sistemas de información adecuados y controles internos y externos. Además, el proceso de implementación de la operación [3866/OC-BR](#), que fue ejecutada de forma satisfactoria, confirmó la alta capacidad de implementación. Por lo tanto, el riesgo fiduciario de la presente operación es bajo (ver Anexo III).

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.6 **Riesgo de sostenibilidad fiscal.** Existe un riesgo medio que la combinación de la crisis sanitaria y económica y factores externos afecte la situación fiscal y de deuda del país, poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal. Para mitigar este riesgo, el Banco, junto a otros organismos internacionales, está monitoreando los planes de recuperación económica y fiscal post pandemia del país los cuales permitirían retomar una trayectoria sostenible de las finanzas públicas.
- 2.7 **Sostenibilidad.** Se espera que el programa contribuirá a solventar las dificultades temporales enfrentadas por las PyME como consecuencia del COVID-19, no obstante, le ofrece al país la oportunidad de evaluar la efectividad del mecanismo para futuras emergencias, y permitir que el efecto demostrativo de las intervenciones consolide los programas preventivos que permitan suavizar la vulnerabilidad de las PyME.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor.** El Prestatario será la República Federativa del Brasil y el OE será el BNDES, en su calidad de administrador del FGI-PEAC.
- 3.2 **Ejecución y administración.** El BNDES cuenta con una amplia trayectoria en el financiamiento a MiPyME y de colaboración con el BID. Desde 2015,

BNDES viene incrementando la participación de este segmento empresarial en su cartera de desembolsos, alcanzando un 48% del monto total desembolsado en 2019 (98% del total de las operaciones) y atendiendo a un 97% del total de municipios del país. El BNDES participa en esquemas de fondos de garantía desde 1997, y en 2009 fue que se estableció el FGI con el propósito de ampliar el acceso a crédito a las MiPyME. A lo largo de su trayectoria, ha respaldado más de 38.000 operaciones, por un total de US\$1.500 millones de financiamientos garantizados a favor de más de 30.000 beneficiarios distintos⁵⁵. Según lo descrito en ¶1.16, en el programa propuesto, el BNDES, como administrador del FGI-PEAC, patrimonio segregado del FGI destinado a la ejecución del FGI-PEAC, otorgará garantías a favor de AF para respaldar préstamos que se concedan solamente a PyME elegibles en el marco del FGI-PEAC (¶1.34 y ¶1.35), ya que las MiPE serán cubiertas por el PRONAMPE, otro programa de garantías de emergencia.

- 3.3 **Consideraciones de implementación.** El Prestatario, a través del *Ministério da Economia* (ME), realizará la transferencia de los recursos del programa hacia el FGI-PEAC. El ME será responsable por coordinar con BNDES los aspectos relativos a la elaboración y presentación de las solicitudes de desembolso al Banco (incluyendo la documentación de respaldo que sea requerida para cada solicitud de desembolsos) y de auditoría del programa (¶3.10). Por su parte, el BNDES, en su calidad de administrador del FGI-PEAC, llevará a cabo la administración, coordinación, ejecución, control y monitoreo de la operación, por medio del Departamento de Productos de garantía (AST/DEPOG) de su área de Saneamiento e Transporte, la cual actuará como Unidad Ejecutora del Programa. El BNDES será responsable de, entre otros: (i) supervisar el uso adecuado de los recursos financieros del programa y proporcionar oportunamente los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el programa; (ii) conceder las garantías a los AF elegibles, vinculadas con los créditos que los AF hayan otorgado a las PyME; (iii) elaborar y presentar al BID los reportes de ejecución; (iv) monitorear el cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales; (v) realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación del programa; y (vi) elaborar la documentación necesaria que deberá entregar al ME para propósitos de solicitudes de desembolso al Banco. Para efectos de la gestión del programa, el ME suscribirá un contrato subsidiario con el BNDES relacionado al aporte de los recursos al FGI-PEAC y la ejecución de las actividades del programa (¶3.6).
- 3.4 Los recursos del programa se utilizarán para respaldar el otorgamiento de garantías por el FGI-PEAC, a las operaciones de crédito concedidas a las PyME por los AF de acuerdo con las normas y lineamientos aplicables al FGI-PEAC. Para ser elegible bajo el programa, los AF deberán atender a los requisitos del reglamento del FGI-PEAC⁵⁶. Los AF formalizarán los instrumentos de crédito correspondientes con las PyME, en donde se establecerán los términos y condiciones financieros de los créditos (vencimiento, tasas y costos) según lo establecido en el FGI-PEAC y formalizarán las solicitudes de garantías al FGI-PEAC mediante el sistema de gestión del FGI. El mismo sistema se utilizará

⁵⁵ BNDES FGI, “*Relatório da Administração do Exercício de 2019*”, 2020.

⁵⁶ [Regulamento de Operações para Outorga de Garantia no Âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito \(PEAC\)](#), BNDES 2020. Para mayor detalle ver igualmente el [ROP](#).

para la administración, monitoreo, y acompañamiento a reclamos y pagos de las garantías.

- 3.5 **Reglamento Operativo del Programa.** El [ROP](#)⁵⁷ detallará las disposiciones que regirán la ejecución del programa, incluyendo aquellas referentes a la coordinación entre el ME y el BNDES, la participación de los AF y la elegibilidad de las garantías de créditos otorgados a PyME. El [ROP](#) dispondrá 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 las garantías; (ii) los métodos de desembolso; (iii) los criterios de elegibilidad de los AF; y (iv) los requisitos de seguimiento y evaluación, entre otros aspectos.
- 3.6 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento.** Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) presentación de evidencia de que el Prestatario y el OE hayan aprobado y haya entrado en vigor el [ROP](#), de conformidad con un borrador previamente acordado con el Banco; y (ii) presentación de evidencia de que el Prestatario haya suscrito un contrato subsidiario con el BNDES, relacionado al aporte de los recursos al FGI-PEAC y la ejecución de las actividades del programa, de conformidad con un borrador previamente acordado con el Banco. Dichos requerimientos permitirán orientar de manera específica las consideraciones operativas del programa a fin de realizar una ejecución eficiente, así como establecer el acuerdo de coordinación al respecto para que se cumplan con los objetivos propuestos.
- 3.7 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente gastos efectuados por el OE antes de la fecha de aprobación del préstamo para cubrir los gastos elegibles programa (¶1.32) hasta US\$80 millones (40% del monto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo y en el [ROP](#). Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 30 de junio de 2020, fecha de inicio del programa FGI-PEAC. El monto de los gastos que se podrá reconocer retroactivamente se fundamenta por la naturaleza del FGI-PEAC, que será apoyado con recursos del proyecto. El FGI-PEAC consiste en una intervención de emergencia de corta duración que busca destrabar la oferta de crédito a las PyME afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia causada por el COVID-19. Tomando en cuenta el corto período para el otorgamiento de garantías por el FGI-PEAC (entre el 30 de junio de 2020 y el 31 de diciembre de 2020 (¶1.16)), se ha anticipado la demanda por parte de los AF, por lo que se espera que una mayor proporción de la demanda por las garantías se materialice previo a la aprobación del programa⁵⁸, para asegurar el apoyo a la mayor cantidad de PyME posibles durante la corta ventana de oportunidad. Aunque esta fecha es anterior a la fecha de ingreso oficial del proyecto en la programación de país (documento GN-2991-3), se justifica autorizar excepcionalmente el financiamiento retroactivo a partir de dicha fecha: (i) por las circunstancias excepcionales de la emergencia de salud global ocasionadas por la pandemia; (ii) por la duración temporal del

⁵⁷ Para asegurar el desempeño de la operación, visto su característica de emergencia, el ROP ya se encuentra en estado avanzado de desarrollo.

⁵⁸ A la fecha de 3 de setiembre de 2020, el gobierno ya ha aportado R\$10.000 millones (US\$1.850 millones), de los cuales ya se ha comprometido 66% de los recursos en garantías.

programa por ser de emergencia (¶1.33 y ¶1.34); y (iii) para asegurar que haya un número alto de créditos identificados que estarían cumpliendo con los criterios de elegibilidad del programa.

- 3.8 **Adquisiciones y contrataciones.** Por tratarse de un programa de intermediación financiera que operará por demanda, no se anticipa que sea necesario proceder con adquisiciones de obras, bienes, servicios o consultoría como parte de su ejecución.
- 3.9 **Desembolsos.** Los recursos destinados al programa serán desembolsados del BID al ME mediante las modalidades de reembolso según lo establecido en la Guía para Gestión Financiera OP-273-12. Los desembolsos se harán para proporcionar al FGI los recursos correspondientes a las garantías otorgadas a favor de los AF, en respaldo de créditos que se hayan otorgado a las PyME. Para propósitos de la rendición de cuentas al Banco, el objeto del gasto serán las garantías otorgadas por el FGI-PEAC a los AF elegibles, por créditos que estas hayan efectuado para las PyME. Las solicitudes de desembolso deberán ir acompañadas de la información detallada en el Reglamento Operativo del Programa ([ROP](#)). Como se menciona en el ¶3.7, el FGI-PEAC, que será apoyado con los recursos del préstamo, permite el otorgamiento de garantías durante un corto período de tiempo, hasta el 31 de diciembre 2020. Por lo tanto, las garantías a los AF deberán ser otorgadas hasta dicha fecha. La verificación de los gastos elegibles se realizará ex post, previéndose la posibilidad de realizar la revisión de las garantías otorgadas⁵⁹.
- 3.10 **Informes financieros y auditoría.** Considerando que la operación tendrá 12 meses de ejecución, los Informes Financieros Auditados (IFA), revisados por la Contraloría General de la Unión (CGU), se presentarán dentro de los 120 días posteriores a la fecha de último desembolso.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.11 **Monitoreo.** El seguimiento de la ejecución del programa se realizará a través de informes semestrales de progreso del ejecutor y presentados dentro de los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre. Los informes tomarán como referencia los compromisos de información que se recojan en la Matriz de Resultados de cada intervención, así como el cumplimiento de los criterios de elegibilidad detallados en el [ROP](#) (ver Plan de Monitoreo y Evaluación ([PME](#))). Estos informes serán reflejados en los Informes de Monitoreo de Progreso (PMR, por sus siglas en inglés).
- 3.12 La estrategia de evaluación de los resultados del programa seguirá varios enfoques: (i) la realización de una evaluación reflexiva, antes y después del programa, que muestre el alcance de los resultados e impactos; y (ii) la realización de una evaluación de impacto cuasiexperimental de diferencia-en-diferencias, tomando como grupo de tratamiento PyME beneficiadas del programa, y como grupo de control PyME no apoyadas con el programa, pero sí afectadas por la crisis del COVID-19. Estos estudios evaluarán los impactos sobre los beneficios

⁵⁹ El plazo de compromiso de los recursos será de 12 meses, contados a partir de la fecha de vigencia del Contrato de Préstamo.

de los empleos preservados gracias al programa. La estrategia de evaluación se encuentra detallada en el [PME](#). Los costos de evaluación y monitoreo estarán a cargo del OE y del Prestatario.

- 3.13 **Información para el monitoreo y la evaluación del programa.** El OE será el responsable del mantenimiento de los sistemas de recopilación de datos y seguimiento incluyendo el mantenimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de todos los subcomponentes, sobre la base del cual preparará los informes y datos que remitirán al Banco, y toda la información, indicadores y parámetros, incluyendo los planes anuales, y la evaluación final, necesarios para la elaboración del Informe de Terminación de Proyecto (PCR). Los costos de evaluación y monitoreo estarán a cargo del OE y del Prestatario (ver [PME](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		BR-L1559
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país		
Matriz de resultados del programa de país	GN-2991-3	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		El programa es consistente con la Propuesta para la Respuesta del Grupo BID Frente al Brote Pandémico de la COVID-19 (GN-2996) al formar parte del apoyo a la defensa del tejido productivo y el empleo. Ver párrafos 1.13 al 1.21 del documento de préstamo.
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.6
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
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: Auditoría interna.
No-Fiduciarios	Sí	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		

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

La operación BR-L1559, por un monto de US\$200 millones, se enmarca en la respuesta operativa del Banco a la Pandemia COVID-19, Programa Global de Crédito Fondo Garantizador para Inversiones de Emergencia para el Acceso al Crédito (FGI-PEAC). El objetivo general del programa es apoyar la supervivencia de las pequeñas y medianas empresas (PyME) frente a la crisis generada por el COVID-19, como sostén del empleo en Brasil. El objetivo específico es apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las PyME.

La propuesta de préstamo presenta un diagnóstico sólido de la problemática, así como una revisión de la evidencia internacional. Las soluciones propuestas son apropiadas para dar respuesta a los problemas identificados y sus factores contribuyentes. Dada la crisis, las PyME del país enfrentan retos incrementales para su supervivencia que el programa busca mitigar mediante la creación de un nuevo fondo garantizador (FGI-PEAC) que catalizará la provisión de financiamiento. El enfoque del programa es multisectorial y sujeto a demanda, pero utilizando un universo proxy del FGI-Tradicional se verificó que las líneas crediticias alimentadas atenderán ampliamente los sectores más vulnerables ante la crisis.

La matriz de resultados es congruente con la lógica vertical del proyecto, presentando indicadores adecuados. Los indicadores de resultado están apropiadamente definidos para medir los logros alcanzados por el programa y el cumplimiento de sus objetivos específicos. Uno de los resultados principales se centra en medir la supervivencia de las empresas beneficiadas en comparación a un grupo de control. Además, se va a medir el factor de apalancamiento del fondo garantizador en la cartera respaldada. El indicador de impacto –empleo de las empresas apoyadas – refleja la contribución al objetivo general de la operación.

La evaluación económica muestra que la operación es eficiente con una TIR de 18% y un VPN de US\$38.7MM. En un contexto de alta incertidumbre, el análisis considera los beneficios derivados de (i) la reducción en la caída de los ingresos de las empresas beneficiadas y (ii) la preservación del empleo en empresas que sobreviven gracias al programa.

El plan de monitoreo y evaluación propone realizar un análisis reflexivo de los indicadores de resultado incluidos en la matriz de resultados, complementado por un análisis cualitativo de los principales retos de ejecución y las soluciones planteadas. Además, se va a realizar una evaluación de impacto utilizando emparejamiento estadístico con diferencias-en-diferencias para la medición del indicador de supervivencia de las empresas beneficiadas frente a un grupo de control. Las actividades de monitoreo y evaluación serán realizadas por BNDS, como organismo ejecutor, en coordinación con el Banco.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo general del programa es apoyar la supervivencia de las PyME frente a la crisis del COVID-19, como sostén del empleo en Brasil. El objetivo específico es apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las PyME.
-------------------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base 2020	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
OBJETIVO GENERAL: Apoyar la supervivencia de las PyME frente a la crisis generada por el COVID-19, como sostén del empleo en Brasil					
Indicador 1: Diferencia en la evolución del empleo medio en las empresas apoyadas, con relación al grupo de control.	%	0	4	<i>Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (Ministerio da Economia)</i>	<p>La base de datos de RAIS, proporcionada por el Ministerio de Economía, contiene información como el número de empleados, salarios y sector. Así, la RAIS permite calcular el número de empleados de cada empresa. Se realizará una evaluación de impacto sobre el empleo, usando el <i>Modelo Automatizado em R de Verificação de Impacto (MARVIM)</i>. El modelo utiliza técnicas como <i>propensity-score matching</i> y reponderación para estimar el impacto.</p> <p>El indicador medirá el diferencial en relación con lo que habría ocurrido en ausencia del apoyo. La evaluación considerará empresas apoyadas por el programa en 2020, pero sólo podrá ser realizada cuando los datos de la RAIS de 2020 estén disponibles y considerando un plazo razonable en el que el impacto pueda ser evaluado. Por tanto, el resultado de la evaluación y los valores alcanzados para este indicador se reportarán con fecha posterior al cierre oficial del programa y sus informes de terminación.</p> <p>El valor en línea de base es cero, pues las empresas apoyadas y las del grupo de control son similares.</p> <p>Se propone una meta en línea con estimaciones obtenidas en el sistema MARVIM para otros apoyos y programas anteriores del BID.</p>

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base 2020	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico: Apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las PyME					
Indicador 1. Ratio entre la tasa de mora consolidada del FGI-PEAC, a los 18 meses de comenzar el programa, y la tasa de mora consolidada del FGI tradicional.	%	100	300	Información reportada por FGI-PEAC	<p>La mora del FGI-PEAC y la mora del FGI tradicional serán estimadas a partir del monto total de las pérdidas efectivas registradas para la honra de las garantías a través de dichas carteras. Será considerado el porcentaje de la cartera con por lo menos una cuota con atraso superior a 90 días.</p> <p>Este indicador es equivalente al indicador de tasa relativa de mora aprobado para las operaciones en respuesta al COVID-19 mientras no se alcanza la frontera del <i>stop-loss</i>. Se espera que de manera mayoritaria los montos no superen esta frontera; pero, para cubrir esta eventualidad, se establece que, de alcanzar un monto superior al <i>stop-loss</i> por valor superior al 20% del total garantizado por el FGI-PEAC, se pedirá el detalle de mora de esos AF que solicitan superar el <i>stop-loss</i>, que se proveerá de manera complementaria a este indicador.</p> <p>Línea de base: Por tratarse de una cartera nueva, se toma como línea de base un ratio de mora del 100%, ya que se aproxima que la mora del FGI-PEAC precrisis, puesto que no existía el fondo, como igual a la mora del FGI tradicional.</p> <p>Meta: Se propone una meta del 300%. Esta meta reconoce la naturaleza intrínsecamente más riesgosa de la cartera del FGI-PEAC frente a la cartera FGI Tradicional, con un perfil diferente tanto del tipo de crédito garantizado como del perfil de empresa tomadora del crédito, que se suma a los riesgos asociados a la crisis por COVID-19. Se destaca que esta meta debe ser entendido como un máximo del ratio de mora, y que cualquier valor igual o menor será considerado un logro o sobre-logro.</p>

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base 2020	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Indicador 2. Diferencia entre la supervivencia de las empresas apoyadas por el programa y el grupo de control.	%	0	0,6	RAIS y <i>Cadastro Geral de Empregados e Desempregados</i> (CAGED) (Ministério da Economia)	<p>Este indicador será calculado considerando que una empresa que sobrevive mantiene empleados, mientras que una empresa que no sobrevive no mantiene empleados. Se utilizarán los datos de RAIS y CAGED para identificar a las empresas apoyadas que mantienen empleados. CAGED tiene periodicidad mensual y los datos son divulgados algunos meses después del mes de referencia.</p> <p>Se realizará una evaluación sobre la supervivencia, usando el MARVIM. El modelo utiliza técnicas como <i>propensity-score matching</i>, reponderación, y diferencias-en diferencias para estimar el impacto. El indicador medirá el diferencial en relación con lo que habría ocurrido en ausencia del apoyo. Esta evaluación comparará datos de las empresas apoyadas a final de 2020 por la naturaleza de corto plazo de emergencia del financiamiento objetivo de este subcomponente. La evaluación podrá ser realizada dentro del plazo de 6 meses posterior al cierre del programa, gracias a la disponibilidad mensual de información sobre el flujo de empleados de la CAGED.</p> <p>El valor en línea de base es cero, pues las empresas apoyadas y las del grupo de control son similares.</p> <p>En base a los datos registrados por el <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas</i> (IBGE), se propone una meta en línea con la mayor variación interanual experimentada por la tasa de supervivencia a nivel nacional (periodo 2016-2017) aplicando un factor de ajuste tratando de reflejar la mayor profundidad esperada de la crisis actual, reflejando la particular vulnerabilidad de las PyME que conforma la población objetivo de este programa (ver Análisis Económico). Los datos a utilizar serán del FGI/BNDES referentes a solicitudes y transacciones realizadas con el producto correspondiente, y los datos de establecimientos y de trabajadores formales de la RAIS y CAGED.</p>

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base 2020	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Indicador 3. Factor de apalancamiento de los recursos BID en la cartera FGI-PEAC.	%	0	125	Información interna de FGI	<p>El indicador refleja el factor de apalancamiento de los recursos BID para el PEAC, que permiten el otorgamiento de créditos por parte de agentes financieros por montos superiores a los aportados al fondo.</p> <p>El indicador busca mostrar el apalancamiento efectivo de los recursos del fondo para alcanzar el objetivo de permitir el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas.</p> <p>En el caso de FGI-PEAC, el factor de apalancamiento es de 1,25, ya que solo el 80% del principal del crédito está garantizado. El factor de apalancamiento se obtiene, por tanto, por la relación entre el principal del préstamo y el monto máximo a garantizar que, como se mencionó, es el 80% del principal del préstamo.</p> <p>El valor de la línea de base es cero.</p> <p>La meta propuesta equivale a considerar un monto total de crédito de US\$250 para el financiamiento de la pequeña y mediana empresa, resultado de multiplicar los US\$200 millones de recursos del BID por el factor de apalancamiento de 1,25.</p>
Indicador 4. Monto de la cartera FGI-PEAC.	Millones de US\$	0	200	Información interna de FGI	<p>El indicador refleja el monto total del Programa PEAC dentro de la cartera del FGI. La cartera FGI-PEAC es una cartera de nueva creación, separada de la cartera global del FGI¹.</p> <p>Si bien el monto objetivo del PEAC para el otorgamiento de garantías se espera que sea mayor, a la fecha no se tiene confirmación del monto ni confirmación del compromiso de otros aportes; por ese motivo se toma únicamente el apoyo del BID como meta que es el que ya se tiene en firme. En caso de confirmarse aportes adicionales por parte del gobierno u otras entidades a la cartera FGI-PEAC, se ajustará la meta para reflejar el total de los aportes, manteniendo como 0 la línea de base por tratarse de una cartera de nueva creación.</p>

¹ A través del FGI, el gobierno ha propuesto implementar el *Programa Emergencial de Acceso ao Crédito* (PEAC), sustentado en la *Medida Provisória* 975/2020, en el cual se propone otorgar garantías a los Agentes Financieros (AF) que dispongan de liquidez, pero cuyo apetito para colocar y mantener una cartera de crédito para las PyME se ha visto afectada por la crisis económica generada por la pandemia.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base 2020	Año 1	Año 2	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente Único: Apoyo al financiamiento de las PyME (costo total=US\$200 millones)							
Producto 1: Monto garantizado para el financiamiento de necesidades de corto plazo de la pequeña y mediana empresa.	Millones de US\$	0	200	0	200	Información de seguimiento y monitoreo procesada por el OE.	Los recursos del programa se utilizarán para otorgar garantías a los AF para que éstas concedan préstamos a favor de las PyME para: (i) capital de trabajo; y (ii) facilidades de apoyo a la restructuración o refinanciamiento para evitar quiebras de empresas viables para proveer liquidez a PyME afectadas por la crisis del COVID-19.
Costo anual:	Millones de US\$	0	200	0	200		

País: Brasil **Sector:** CMF
Cofinanciación: No aplica

No. de Proyecto: BR-L1559 **Año:** 2020
Coejecución: No aplica

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

Organismo Ejecutor: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Nombre del Proyecto: Programa Global de Crédito Fondo Garantizador para Inversiones (FGI) de Emergencia para el Acceso al Crédito (FGI-PEAC)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

1. Uso de sistemas de país en el proyecto¹

<u>Presupuesto</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Reportes</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Sistema Informativo</u> <input type="checkbox"/>	<u>LPN Nacional</u> <input type="checkbox"/>
<u>Tesorería</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Auditoría Interna</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Comparación de Precios</u> <input type="checkbox"/>	<u>LPN Avanzada</u> <input type="checkbox"/>
<u>Contabilidad</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Control Externo</u> <input type="checkbox"/>	<u>Consultores</u> <input type="checkbox"/> Individuales	<u>Firma Consultora</u> <input type="checkbox"/>

Leyes / Normas aplicables: Medida Provisoria (MP) 975, de 1° de junio de 2020.

2. Capacidad fiduciaria del Organismo Ejecutor

La evaluación de la capacidad institucional se actualizó durante la preparación de la operación de crédito [3866/OC-BR](#), que mostró que la Gestión Financiera y Coordinación de Proyectos es adecuada para la administración de la operación.

3. Riesgos fiduciarios y acciones de mitigación

Riesgo Fiduciario: Alto ☐; Medio ☐; Bajo ☒

Riesgo	Nivel de Riesgo	Plan de Mitigación
No se identificaron riesgos fiduciarios.		

II. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO

Condiciones previas al primer desembolso: Ninguna.
Tipo de cambio: Para la rendición de cuentas será la tasa de compra publicada por el Banco Central de Brasil en la fecha del protocolo por el Agente Financiero (AF) solicitando el otorgamiento de la garantía para financiar la operación elegible.
Informes Financieros Auditados: Considerando que la operación tendrá 12 meses de ejecución, los Informes Financieros Auditados (IFA), revisados por la Contraloría General de la Unión (CGU) se presentarán dentro de los 120 días posteriores a la fecha de último desembolso.

¹ Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad podría ser aplicable a la operación, de acuerdo con los términos de la validación del Banco.

III. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE ADQUISICIONES

Excepciones a políticas y guías

No se prevén excepciones a las políticas del Banco.	
Financiamiento Retroactivo y/o Adquisiciones Anticipadas²	<ul style="list-style-type: none"> El Banco podrá financiar retroactivamente gastos efectuados por el OE antes de la fecha de aprobación del préstamo para cubrir los gastos elegibles programa (¶1.32 del documento de préstamo) hasta US\$80 millones (40% del monto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo y en el ROP. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 30 de junio de 2020, fecha de inicio del programa FGI-PEAC. El monto de los gastos que se podrá reconocer retroactivamente se fundamenta por la naturaleza del FGI-PEAC, que será apoyado con recursos del proyecto. El FGI-PEAC consiste en una intervención de emergencia de corta duración que busca destrabar la oferta de crédito a las PyME afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia causada por el COVID-19. Tomando en cuenta el corto período de para el otorgamiento de garantías por el FGI-PEAC (entre el 30 de junio de 2020 y el 31 de diciembre de 2020 (¶1.16 del documento de préstamo)), se ha anticipado la demanda por parte de los AF, por lo que se espera que una mayor proporción de la demanda por las garantías se materialice previo a la aprobación del programa³, para asegurar el apoyo a la mayor cantidad de PyME posibles durante la corta ventana de oportunidad. Aunque esta fecha es anterior a la fecha de ingreso oficial del proyecto en la programación de país (documento GN-2991-3), se justifica autorizar excepcionalmente el financiamiento retroactivo a partir de dicha fecha: (i) por las circunstancias excepcionales de la emergencia de salud global ocasionadas por la pandemia; (ii) por la duración específica temporal del programa por ser de emergencia (¶1.33 y ¶1.34 del documento de préstamo); y (iii) para asegurar que haya un número alto de créditos identificados que estarían cumpliendo con los criterios de elegibilidad del programa.
Apoyo Complementario de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Arreglos Alternativos de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Proyectos con Intermediarios Financieros	<ul style="list-style-type: none"> Tratándose de un préstamo para programas globales de crédito y otras operaciones en las cuales se facilita recursos a AF para el otorgamiento de subpréstamos u otra modalidad de

² Conforme a la política de financiamiento retroactivo, reconocimiento de gastos y contratación anticipada GN-2259-1, o la política equivalente que estuviera vigente para el momento de la operación.

³ A la fecha de 3 de setiembre de 2020, el gobierno ya ha aportado R\$10.000 millones (US\$1.850 millones), de los cuales ya se ha comprometido 66% de los recursos en garantías.

	subfinanciamiento, se indicará que, en los acuerdos entre el prestatario y sus AF, y de éstos y los subprestatarios, se deberán incluir las debidas cláusulas de prácticas prohibidas del Banco. Alternativamente, de no ser posible o practicable dadas las circunstancias del proyecto, la efectiva inclusión de dichas cláusulas en los citados contratos, el equipo de proyecto podrá analizar otros mecanismos para adoptar controles aceptables y vincular debidamente a los Procedimientos de Sanciones los terceros que corresponda vincular. Dichos mecanismos, cuyo diseño será coordinado con la Oficina de Integridad Institucional y contará con el apoyo de LEG, será detallado en el ROP .
Agentes de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Contratación Directa	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.

Gastos Operativos: <input type="checkbox"/> No aplica.	Preferencia Nacional: <input type="checkbox"/> No aplica.
--	---

Método de Supervisión General del Proyecto en las Adquisiciones: No aplica.
Método de Supervisión: No aplica. Para: No aplica.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> BNDES es una empresa pública y posee sus propios activos. Las funciones y responsabilidades de planificación y programación están documentadas en el Manual de Planificación y Programación Financiera, así como en sus políticas de planificación que están autorizadas por la Junta Directiva. Las actividades financiadas por esta operación se enmarcarán en este proceso planificación y programación. No obstante, por la naturaleza de esta operación, BNDES sólo actuará como administrador del FGI, según se describe en el ROP.
Tesorería y Gestión de Desembolsos	<ul style="list-style-type: none"> Los desembolsos del préstamo se realizarán en dólares estadounidenses, bajo las modalidades de reembolso de gastos y/o alternatively mediante anticipo de fondos. Las solicitudes de desembolso se presentarán al Banco de conformidad con los requisitos establecidos en el contrato de préstamo, así como en el ROP y Guía de Gestión Financiera del BID. Para anticipo de fondos, el Tesoro Nacional deberá presentar un plan financiero con estimaciones de colocación de recursos hasta por seis meses, debiendo presentar justificaciones de gastos por al menos 80% para poder solicitar un nuevo anticipo. Las verificaciones por parte del BID se realizarán por muestreo y de manera ex post. El BID depositará los recursos en la cuenta bancaria designada por el Tesoro Nacional.
Contabilidad, Sistemas de Información y	<ul style="list-style-type: none"> BNDES cumple con las reglas establecidas para los bancos en Brasil emitidas por el Banco Central, y aplica los estándares brasileños para la presentación de informes. También publica sus informes utilizando las Normas internacionales IPSAS con fines informativos. BNDES posee un sistema de información financiera

Generación de Reportes	robusto que respalda los registros contables y financieros de sus operaciones, y se utilizará para el registro de gastos elegibles. Como gasto elegible se acuerda el otorgamiento de una garantía, entendida como el compromiso asumido por el FGI-PEAC de cubrir parte de las pérdidas del AF en caso de falta de pago de parte de la empresa beneficiaria de la operación de crédito garantizada por el FGI-PEAC. BNDES desembolsará los fondos al AF en la medida que se hagan efectivas las garantías.
Control Externo	<ul style="list-style-type: none"> • BNDES presentará al Banco un IFA del programa dentro de los 120 días posteriores a la fecha de último desembolso. Este informe será auditado por la Contraloría General de la Unión (CGU), de conformidad con los términos de referencia previamente acordados con el BID.
Supervisión Financiera de Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Las verificaciones del programa por parte del BID se realizarán por muestreo y de manera ex post.

V. INFORMACIÓN RELEVANTE PARA LA OPERACIÓN

Políticas y guías aplicables a la operación

Gestión Financiera	Adquisiciones
<ul style="list-style-type: none"> • GN-2811 [OP-273-12] 	<ul style="list-style-type: none"> • No aplica.

Registros y archivos

Como se indica en la sección previa, el BNDES cuenta con un sistema de información robusto, completamente digitalizado, incluyendo plataformas digitales de atención a la SMES (<i>Front Office Digital</i> y BNDES Online), lo que asegura alta calidad en la rendición de cuentas.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/20

Brasil. Préstamo ____/OC-BR a la República Federativa del Brasil. Programa Global de Crédito Fondo Garantizador para Inversiones (FGI) de Emergencia para el Acceso al Crédito (FGI-PEAC)

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 la República Federativa del Brasil, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa Global de Crédito Fondo Garantizador para Inversiones (FGI) de Emergencia para el Acceso al Crédito (FGI-PEAC). Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$200.000.000, 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 2020)