



MINISTÉRIO DA FAZENDA

VOTO 39/2025–CMN, DE 30 DE JUNHO DE 2025

Altera o art. 3º da Resolução CMN nº 5.097, de 24 de agosto de 2023, que define os critérios de elegibilidade para as operações de financiamento à inovação e à digitalização com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, mediante remuneração pela Taxa Referencial – TR.

Senhores Conselheiros,

1. Como é sabido, a inovação é essencial para promover o desenvolvimento sustentável e lidar com os desafios globais, sejam eles tão diversos como a superação da pobreza e do atraso econômico, o impulso aos ganhos sistêmicos de produtividade ou a adaptação às mudanças climáticas. O crescimento de longo prazo das economias depende fundamentalmente da trajetória da produtividade do país, por sua vez, influenciada pela dinâmica do crescimento econômico e das atividades inovativas.
2. Desde a crise financeira global de 2008, sobretudo em anos mais recentes, as principais economias mundiais passaram a ampliar a adoção de políticas de apoio à inovação ativas e explícitas. Esse movimento é liderado pelos países desenvolvidos – como EUA, Alemanha, Inglaterra, França e Japão – mas também conta com iniciativas relevantes de países emergentes – como China e Índia – que passaram a buscar protagonismo global.
3. No Brasil, de acordo com dados do Banco Mundial, o investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – P,D&I corresponde a cerca de 1,15% do Produto Interno Bruto – PIB, inferior ao dos países desenvolvidos, que investem acima de 2%. Essa lacuna compromete a capacidade do país de superar a armadilha da renda média e alcançar um desenvolvimento econômico mais robusto.
4. No apoio às firmas inovadoras, o papel de agências de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, é primordial, tendo em vista os riscos associados à atividade de inovação que demandam *funding* compatível com os riscos e incertezas inerentes à tomada de decisão de investimento por parte da iniciativa privada.
5. O Sistema Nacional de Inovação brasileiro envolve múltiplos atores e instrumentos, mas há insuficiências quanto à adequação, escala e continuidade do financiamento, especialmente para novas tecnologias digitais e modelos de negócio inovadores. A equiparação da taxa de juros dos financiamentos do BNDES à taxa de mercado, via Taxa de Longo Prazo – TLP desde 2018, reduziu a atratividade do crédito para inovação, considerando as características intrínsecas dessa atividade, de maior incerteza e risco.
6. Diante disso, ampliar os recursos e aprimorar as condições financeiras para o fomento à inovação via bancos públicos é essencial para fortalecer o ecossistema inovativo, estimular investimentos privados e promover o desenvolvimento econômico do país.



MINISTÉRIO DA FAZENDA

7. Nas últimas décadas, a economia brasileira vem sofrendo um processo contínuo de desindustrialização, com a indústria perdendo espaço para o setor de serviços menos sofisticados. Quanto à taxa de variação do estoque líquido de investimentos na formação de capital, os aportes anuais entre 2015 e 2023 não foram suficientes para repor a depreciação e amortização dos ativos nesse período, com a taxa mantendo-se sempre abaixo de 0,75% do estoque líquido. Neste período, a indústria de máquinas e equipamentos carregou de forma praticamente integral a falta de reposição do estoque de ativos na formação de capital, continuando a não repor nem a depreciação do parque instalado, mesmo após a pandemia. Os investimentos realizados têm se mostrado insuficientes para repor a depreciação dos ativos, especialmente na indústria de máquinas e equipamentos, cujo parque está envelhecido de acordo com dados da Confederação Nacional da Indústria – CNI, com maquinário médio de catorze anos e 38% dos equipamentos operando além do ciclo de vida ideal, prejudicando a competitividade e aumentando os custos.

8. Esse declínio industrial ocorre sem que o Brasil tenha alcançado índices de desenvolvimento humano e produtividade compatíveis com economias mais maduras. A taxa de investimento, embora tenha apresentado aumentos pontuais, permanece baixa e insuficiente para garantir a manutenção e renovação do parque produtivo.

9. A indústria metalmeccânica tem registrado quedas em receitas, margens e produtividade, apesar do crescimento do pessoal ocupado. Além disso, observa-se crescimento expressivo das importações de máquinas e equipamentos, enquanto as exportações brasileiras, embora em patamar elevado, perdem competitividade frente aos concorrentes internacionais.

10. De acordo com a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, 2024 foi o terceiro ano consecutivo em que essa indústria registrou queda em suas receitas operacionais, uma redução de 8,6% frente ao ano anterior. Também houve queda no consumo aparente de máquinas e equipamentos de 0,2%. Já as exportações de máquinas e equipamentos, em USD FOB, caíram 5,5% e as importações cresceram 10,6% em 2024.

11. O setor de bens de capital, que abrange fabricantes de máquinas, equipamentos e estruturas metálicas, é fundamental para o dinamismo econômico, pois possibilita a expansão da capacidade produtiva e a difusão de inovações tecnológicas nos demais setores da economia, impulsionando a produtividade.

12. O setor de bens de capital atua como importante integrador e intensivo investidor em inovação, incorporando tecnologias desenvolvidas em outros setores. Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico – OCDE, fabricantes de bens de capital estão entre os setores industriais que mais investem em pesquisa e desenvolvimento – P&D.

13. Assim, fortalecer o setor de bens de capital é estratégico para a competitividade e inovação da indústria brasileira, dado seu papel central na modernização tecnológica e na ampliação da capacidade produtiva do país, bem como seu efeito de transbordamento dinâmico (*spillover*) para os demais setores da economia.

14. Contudo, a vigência da TLP como custo financeiro tornou os financiamentos menos atrativos, restringindo a adesão dos fornecedores e limitando a difusão das Máquinas 4.0 e dos Serviços Tecnológicos credenciados, por exemplo, pelos programas de investimento do BNDES.



MINISTÉRIO DA FAZENDA

15. Segundo estudos da CNI e do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic, a adoção das tecnologias da indústria 4.0 nas empresas brasileiras permanece incipiente, prejudicada pelos custos, dificuldades de financiamento, falta de capacitação técnica e integração às linhas de negócios. Até 2023, somente 23,5% das indústrias brasileiras haviam digitalizado seus processos.
16. A política Nova Indústria Brasil – NIB, lançada em 2023, representa um avanço significativo para o desenvolvimento industrial nacional e no estímulo ao investimento em inovação no Brasil.
17. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI estruturou a NIB, pautada em seis missões estratégicas, destacando-se a Missão 4, dedicada à transformação digital da indústria para ampliação da produtividade. O desafio atual reside na baixa digitalização da indústria nacional, na carência de mão de obra qualificada e na coordenação institucional para o desenvolvimento integral do setor. A meta definida é elevar a digitalização industrial para 90% até 2033 e triplicar a participação das tecnologias nacionais da indústria 4.0 no mercado.
18. No eixo de Inovação e Digitalização da NIB, o BNDES disponibilizou o Programa BNDES Mais Inovação, criado em 14 de setembro de 2023, com meta de financiamento de R\$ 21 bilhões em recursos indexados à Taxa Referencial – TR até 2026. O programa apoia a inovação, a disseminação tecnológica e a transformação digital, com condições financeiras diferenciadas.
19. Por sua estrutura e capacidade de mobilização de recursos de longo prazo, o BNDES desempenha papel central no fomento à inovação, especialmente tendo em vista a necessidade de maior tolerância ao risco em investimentos tecnológicos.
20. O art. 18-A da Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, dispõe que as operações de financiamento à inovação e à digitalização apoiadas pelo BNDES poderão ser remuneradas pela TR, limitadas a até 1,5% do saldo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, cabendo ao Conselho Monetário Nacional – CMN dispor sobre os critérios de elegibilidade.
21. As linhas de financiamento amparadas pela TR têm se mostrado fundamentais para viabilizar investimentos em inovação, sobretudo por micro, pequenas e médias empresas, bem como para fomentar a aquisição de bens de capital 4.0 e serviços tecnológicos.
22. A modalidade indireta automática do programa, voltada à difusão tecnológica, apresentou elevada atratividade em 2024, com esgotamento rápido dos recursos disponibilizados em diferentes janelas de liberação. Estima-se que, com a alocação adequada de TR e o uso de estruturas de *blended finance*, seria possível ampliar significativamente o alcance do apoio. No entanto, o volume disponível para financiamento com custo financeiro atrelado à TR ainda é insuficiente, diante da demanda pela linha, que, conforme exposto, tem sido instrumento fundamental para viabilizar os investimentos em inovação.
23. Para o exercício de 2025, está vigente o limite de 1,5%, aprovado pelo CMN, que corresponde a um orçamento de R\$6,658 bilhões, conforme o BNDES. Contudo, dados do BNDES indicam a existência de uma carteira iminente de projetos totalizando aproximadamente R\$7,94 bilhões, evidenciando insuficiência orçamentária.



MINISTÉRIO DA FAZENDA

24. Além disso, o BNDES estima que seriam necessários mais cerca de R\$3,15 bilhões para garantir uma ampliação do apoio do banco à relevante agenda de difusão tecnológica através de bens de capital e serviços 4.0.

25. Somando-se à demanda para a carteira iminente de projetos de inovação e o orçamento necessário para a ampliação do apoio à difusão tecnológica através de bens de capital e serviços 4.0, estima-se ser necessário um aumento de cerca de R\$4,43 bilhões no orçamento de TR do BNDES para o ano de 2025.

26. Conforme o parágrafo único do art. 18-A da Lei nº 13.483, de 2017, o CMN tem a prerrogativa legal de alterar o percentual do saldo do FAT supracitado para essas operações.

27. Diante disso, propõe-se a elevação do limite de uso da TR de 1,5% para 2,5% do saldo do FAT, o que permitiria atender tanto a carteira já protocolada quanto a demanda adicional projetada para 2025, conforme estimativa do BNDES. Desse total, propõe-se que 1,0% do saldo do FAT seja destinado exclusivamente para investimentos e gastos em difusão tecnológica, nos termos do art. 2º, inciso II, alínea "d" da Resolução CMN nº 5.097, de 24 de agosto de 2023.

28. Para isso, a minuta anexa de resolução CMN propõe a inclusão do § 3º ao art. 3º da Resolução CMN nº 5.097, de 2023, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º

§ 3º Exclusivamente para o exercício de 2025, o BNDES aprovará o limite de até 2,50% (dois inteiros e cinquenta centésimos por cento) do saldo dos recursos a ele repassados segundo o disposto no art. 239, § 1º, da Constituição Federal para as operações de que trata esta norma, sendo 1% (um por cento) para uso exclusivo no apoio a investimentos e gastos em difusão tecnológica, nos moldes do art. 2º, *caput*, inciso II, alínea "d" desta Resolução.

29. Vale notar, além disso, que a medida não envolve fluxos de despesas primárias da União, como mencionado nos Votos 44/2023–CMN, de 24 de agosto de 2023, e 33/2024–CMN, de 26 de junho de 2024, razão pela qual não se verifica ampliação de despesas nos termos dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

30. No que se refere à análise de impacto regulatório – AIR de que trata o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, o Ministério da Fazenda – MF destaca que a medida original consubstanciada na Resolução CMN nº 5.097, de 2023, ficou dispensada de tal análise, por se tratar de ato normativo considerado de baixo impacto – hipótese prevista no art. 4º, inciso III, combinado com o art. 2º, inciso II, do Decreto nº 10.411, de 2020.

31. Para a proposta atual, é possível dispensar a AIR pela mesma razão e pela urgência, conforme o art. 4º, inciso I, do referido Decreto, haja vista a necessidade premente de disponibilizar os recursos remanejados de forma a atender a demanda de projetos estimada pelo BNDES. Assim, para fins de observância do art. 4º, § 2º, e art. 12 do Decreto nº 10.411, de 2020, o BNDES deverá elaborar e enviar, em até três anos, documento ao MF e ao CMN com a avaliação de resultado regulatório – ARR de que trata o art. 2º, inciso III, do Decreto nº 10.411, de 2020, com a devida avaliação dessa alteração normativa, especificamente para o aumento do percentual do exercício de 2025.





MINISTÉRIO DA FAZENDA

32. Por fim, propõe-se que, uma vez aprovada por este conselho, a proposta de resolução CMN entre em vigor na data de sua publicação.
33. É o que submeto à consideração dos Senhores, com a minuta de resolução CMN anexa.

FERNANDO HADDAD
Ministro de Estado da Fazenda

Anexo: 1.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

RESOLUÇÃO CMN Nº _____, DE _____ DE JUNHO DE 2025

Altera o art. 3º da Resolução CMN nº 5.097, de 24 de agosto de 2023, que define os critérios de elegibilidade para as operações de financiamento à inovação e à digitalização com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, mediante remuneração pela Taxa Referencial – TR.

O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão extraordinária realizada em _____ de junho de 2025, tendo em vista as disposições do art. 4º, *caput*, inciso VI, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e do art. 18-A, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017,

RESOLVEU:

Art. 1º A Resolução CMN nº 5.097, de 24 de agosto de 2023, publicada no Diário Oficial da União de 25 de agosto de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º
.....

§ 3º Exclusivamente para o exercício de 2025, o BNDES aprovará o limite de até 2,50% (dois inteiros e cinquenta centésimos por cento) do saldo dos recursos a ele repassados segundo o disposto no art. 239, § 1º, da Constituição Federal para as operações de que trata esta norma, sendo 1% (um por cento) para uso exclusivo no apoio a investimentos e gastos em difusão tecnológica, nos moldes do art. 2º, *caput*, inciso II, alínea “d”, desta Resolução.”
(NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

GABRIEL MURICCA GALÍPOLO
Presidente do Banco Central do Brasil

